

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

412.

SEDUTA DI LUNEDÌ 26 GENNAIO 2004

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-VII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-56

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Gamba Pierfrancesco Emilio Romano (AN)	10
Gruppo parlamentare (Modifica nella costituzione)	1	Gambini Sergio (DS-U)	5
Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 347 del 2003: Ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (A.C. 4592) (Discussione)	1	Gastaldi Luigi (FI), <i>Relatore</i>	2
(Discussione sulle linee generali – A.C. 4592) ...	1	Quartiani Erminio Angelo (DS-U)	17
Presidente	1	Ruggeri Ruggero (MARGH-U)	12
		(<i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4592</i>)	21
		Presidente	21
		Valducci Mario, <i>Sottosegretario per le attività produttive</i>	21

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-UDEUR-Alleanza Popolare: Misto-UDEUR-AP.

	PAG.		PAG.
Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 354 del 2003: Tribunale delle acque e amministrazione della giustizia (A.C. 4594) (Discussione)	22	Di Teodoro Andrea (FI)	44
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 4594) ...</i>	22	Saporito Learco, <i>Sottosegretario per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i>	43
Presidente	22	Sciacca Roberto (DS-U)	45
Cento Pier Paolo (Misto-Verdi-U)	27	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4595)</i>	46
Falanga Ciro (FI), <i>Relatore</i>	22, 27	Presidente	46
Folena Pietro (DS-U)	36	Barbieri Emerenzio (UDC), <i>Relatore</i>	46
Magnolfi Beatrice Maria (DS-U)	30	Saporito Learco, <i>Sottosegretario per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i>	47
Ruta Roberto (MARGH-U)	33	Proposta di legge: Messaggi pubblicitari ingannevoli (A.C. 2305) (Discussione)	48
Saporito Learco, <i>Sottosegretario per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i>	27	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 2305) ...</i>	48
<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4594)</i>	40	Presidente	48
Presidente	40	Dell'Elce Giovanni, <i>Sottosegretario per le attività produttive</i>	50
Saporito Learco, <i>Sottosegretario per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i>	40	Gamba Pierfrancesco Emilio Romano (AN), <i>Relatore</i>	48
Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 356 del 2003: Abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004 (A.C. 4595) (Discussione)	40	Giulietti Giuseppe (DS-U)	51
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 4595) ...</i>	41	Milanato Lorena (FI)	53
Presidente	41	Ruggeri Ruggero (MARGH-U)	54
Barbieri Emerenzio (UDC), <i>Relatore</i>	41	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 2305)</i>	55
		Presidente	55
		Dell'Elce Giovanni, <i>Sottosegretario per le attività produttive</i>	55
		Ordine del giorno della seduta di domani	55

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 15.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 19 gennaio 2004.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantanove.

Modifica nella costituzione di un gruppo parlamentare.

(Vedi resoconto stenografico pag. 1).

Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 347 del 2003: Ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (4592).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

LUIGI GASTALDI, *Relatore*, osserva che il provvedimento d'urgenza in discussione è volto a consentire la ristrutturazione di grandi imprese in stato di insolvenza introducendo una disciplina speciale in materia di amministrazione straordinaria. Pur traendo origine dalla situazione di crisi che ha investito la Parmalat, il decreto-legge in esame reca disposizioni di carattere generale, relativamente alle quali si è registrata in Commissione una sostanziale

condivisione degli obiettivi da conseguire: in quella sede sono state peraltro modificate solo talune norme per rendere più flessibili e celeri le procedure e per assicurare particolari forme di tutela dei creditori. Nel dare conto, infine, dei pareri espressi dalle Commissioni competenti, manifesta disponibilità a valutare con attenzione eventuali proposte emendative finalizzate ad un ulteriore miglioramento del testo in discussione.

PRESIDENTE prende atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in replica.

SERGIO GAMBINI, rilevato che il provvedimento d'urgenza in discussione ha già dispiegato i suoi primi effetti positivi rispetto alla situazione contingente, sottolinea la necessità di consolidare il carattere generale delle norme da esso recate, in particolare riducendo i tempi della procedura e riconducendo in via primaria alla magistratura la competenza sull'amministrazione straordinaria, al fine di garantire la neutralità dei poteri di controllo. Auspica, quindi, l'accoglimento di alcune proposte emendative finalizzate al pieno contemperamento tra la necessità di assicurare la ripresa delle attività industriali e la tutela dei creditori salvaguardandone la *par condicio*.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA manifesta l'orientamento favorevole dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza in discussione, che giudica tempestivo e necessario per consentire la prosecuzione dell'attività produttiva del gruppo Parmalat. Condivide altresì le modificazioni apportate dalla X

Commissione, con particolare riferimento a quelle volte a soddisfare le esigenze di tutela degli interessi dei creditori e dei risparmiatori.

RUGGERO RUGGERI, nel condividere le principali innovazioni apportate dal provvedimento d'urgenza alla procedura di amministrazione straordinaria, che assicurano la continuazione delle attività industriali, auspica l'introduzione, in particolare, di modifiche finalizzate a salvaguardare la parità di condizioni tra i creditori nell'ambito del concordato previsto dall'articolo 4-bis. Giudica inoltre una forzatura il coinvolgimento del Ministero delle politiche agricole e forestali.

ERMINIO ANGELO QUARTIANI, nel sottolineare che la limitazione delle procedure di amministrazione straordinaria unicamente alle aziende con più di mille dipendenti presenta profili di illegittimità costituzionale, paventa che gli eccessivi poteri discrezionali attribuiti al ministro delle attività produttive dal provvedimento d'urgenza possano ledere le prerogative del potere giudiziario, sottolineando il rischio che il decreto-legge venga utilizzato per introdurre distorsioni nel mercato. Preannunzia, infine, l'astensione del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, auspicando peraltro l'avvio di una riflessione di più ampio respiro sulle politiche industriali del Paese.

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

MARIO VALDUCCI, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive*, ricordato che le procedure concorsuali risultano spesso inadeguate, sottolinea la necessità dell'intervento dell'Esecutivo nella ristrutturazione di grandi imprese industriali in stato di insolvenza. Valuta inoltre positivamente le modifiche apportate al testo durante l'*iter* in Commissione, manifestando la disponibilità del Governo ad accogliere ulteriori interventi emendativi

nel corso dell'esame in Assemblea. Ribadisce infine l'urgenza di definire regole certe a tutela dei risparmiatori.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 354 del 2003: Tribunali delle acque e amministrazione della giustizia (4594).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

CIRO FALANGA, *Relatore*, illustra il contenuto del provvedimento d'urgenza in discussione che, tra l'altro, ridefinisce la giurisdizione dei tribunali regionali e del tribunale superiore delle acque pubbliche a seguito di pronunzie della Corte costituzionale; viene inoltre prorogato l'esercizio delle funzioni dei giudici onorari di tribunale e dei viceprocuratori onorari il cui mandato è prossimo alla scadenza e si disciplinano le modalità di conservazione dei dati di traffico relativi ai servizi di comunicazione telefonica e telematica; ricorda altresì, in riferimento a quest'ultima tipologia di disposizioni, che le modifiche apportate nel corso dell'*iter* in Commissione consentono di fugare i dubbi circa possibili profili di contrasto della normativa in esame con principi costituzionalmente sanciti.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PIER PAOLO CENTO giudica improprio l'inserimento nel provvedimento d'urgenza in discussione di norme concernenti, in particolare, la conservazione dei dati relativi alle comunicazioni telematiche, che ritiene peraltro preoccupanti in quanto espressione di un'impostazione autoritaria e repressiva; nell'auspicare, per-

tanto, che tali disposizioni siano espunte dal decreto-legge e che siano recepite proposte emendative migliorative del testo, lamenta l'intendimento del Governo di incidere pesantemente sulla *privacy* dei cittadini.

BEATRICE MARIA MAGNOLFI, ricordato che la vigente normativa in tema di trattamento dei dati personali è frutto di un approfondito lavoro con il quale si è inteso conciliare le esigenze di riservatezza con la tutela della sicurezza dei cittadini, giudica non condivisibili le disposizioni del decreto-legge concernenti l'obbligo di conservazione dei dati relativi alla corrispondenza telematica; nel ritenere quindi di non poter esprimere un orientamento favorevole alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza in discussione ove tali norme non siano espunte dal testo, preannuncia la presentazione di emendamenti migliorativi della normativa in esame.

ROBERTO RUTA, lamentata l'eterogeneità delle materie disciplinate dal decreto-legge in discussione, sottolinea il carattere ordinamentale delle disposizioni recate dagli articoli 1 e 2, in relazione ai quali giudica peraltro improprio il ricorso ad un intervento di tipo legislativo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

ROBERTO RUTA, nel riconoscere tuttavia, in relazione a taluni profili, la necessità di un provvedimento d'urgenza, auspica l'approvazione di proposte emendative ulteriormente migliorative dell'articolo 3 che, a seguito delle modificazioni apportate dalla II Commissione, reca, rispetto al testo originario, una disciplina maggiormente rassicurante sotto il profilo del rispetto dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti; sottolinea infine l'opportunità che la materia sia oggetto di un più ampio dibattito parlamentare.

PIETRO FOLENA, richiamate le condivisibili – sebbene insufficienti – modi-

ficazioni apportate dalla II Commissione al testo dell'articolo 3 del provvedimento d'urgenza in discussione, lamenta, tra l'altro, la mancata regolamentazione degli aspetti relativi alla copertura degli oneri finanziari connessi alla prevista conservazione dei dati di traffico; sottolineata altresì l'opportunità di espungere dal testo il tema della posta elettronica e, più in generale, dell'accesso ad Internet, invita il Governo a promuovere le iniziative necessarie ad armonizzare, segnatamente in ambito europeo, la disciplina della materia.

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

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, rilevato che le disposizioni del decreto-legge concernenti il trattamento dei dati personali sono volte a contemperare l'esercizio delle libertà individuali con la tutela di diritti collettivi come la sicurezza, sottolinea che la normativa in esame prevede adeguate garanzie in merito al corretto utilizzo dei dati. Manifesta comunque disponibilità ad un'ulteriore riflessione su taluni aspetti del provvedimento d'urgenza.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 356 del 2003: Abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004 (4595).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

EMERENZIO BARBIERI, *Relatore*, illustra il contenuto del provvedimento d'urgenza in discussione, che dispone l'abrogazione del comma 78 dell'articolo 3

della legge finanziaria per il 2004, con il quale si prevedeva l'inquadramento nella IX qualifica funzionale del personale del Ministero dell'economia e delle finanze già in servizio al 31 dicembre 1990 nella ex VIII qualifica funzionale. Rilevato altresì che il decreto-legge rimette opportunamente la definizione della questione alla contrattazione collettiva, ricorda che con un emendamento approvato in Commissione i fondi già stanziati per l'attuazione della norma di cui si propone l'abrogazione vengono destinati alla contrattazione per il personale del comparto Ministeri appartenente alla ex VIII qualifica funzionale.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

ANDREA DI TEODORO dichiara di condividere le finalità del provvedimento d'urgenza in discussione, che consentirà, tra l'altro, di evitare disparità di trattamento nell'ambito del pubblico impiego; auspica altresì che il Dipartimento per la funzione pubblica si adoperi affinché sia data attuazione all'istituto della vicedirigenza.

ROBERTO SCIACCA, pur condividendo l'opportunità di abrogare il comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004, giudica la modifica apportata all'articolo 1 del provvedimento d'urgenza in discussione nel corso dell'*iter* in Commissione contraddittoria rispetto all'esigenza di rispettare il principio di contrattualizzazione. Preannunzia pertanto che i deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo non esprimeranno voto favorevole sul disegno di legge di conversione in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

EMERENZIO BARBIERI, *Relatore*, rilevato l'atteggiamento contraddittorio dei

deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, che si astennero sull'emendamento approvato in Commissione, osserva che la loro posizione cela presumibilmente una ferma contrarietà all'istituto della vicedirigenza.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, auspica che i rilievi formulati relativamente alla modifica apportata nel corso dell'*iter* in Commissione al provvedimento d'urgenza in discussione siano oggetto di opportuni approfondimenti in seno al Comitato dei nove.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Messaggi pubblicitari ingannevoli (2305).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA, *Relatore*, illustra il contenuto della proposta di legge in discussione, nel testo della Commissione, sottolineando che essa è volta ad ampliare i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alla quale vengono affidate le competenze per la tutela amministrativa contro la pubblicità ingannevole. Rilevato che sulle significative modifiche apportate dalla Commissione dopo un'approfondita attività istruttoria si è registrata un'ampia convergenza, auspica la rapida approvazione della proposta di legge in esame.

GIOVANNI DELL'ELCE, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GIUSEPPE GIULIETTI, nell'auspicare che si ristabilisca al più presto un clima di correttezza e serenità in tutto il sistema delle comunicazioni, sottolinea l'importanza di colmare le lacune della normativa vigente in materia di istruttoria e sanzioni relativamente alla pubblicità ingannevole, auspicando l'istituzione di un osservatorio permanente sul tema. Giudica fondamentale, altresì, il contributo dei consumatori e degli operatori del settore sull'efficace attuazione delle disposizioni recate dalla proposta di legge in discussione, della quale auspica l'approvazione.

LORENA MILANATO preannuncia un orientamento favorevole alla proposta di legge in discussione, che interviene opportunamente a rafforzare le forme di tutela nei confronti della pubblicità ingannevole e comparativa diffusa attraverso i mezzi di comunicazione. Ritiene necessaria, comunque, un'ulteriore riflessione sull'entità delle sanzioni previste, al fine di garantire un efficace equilibrio tra gli interessi pubblici e privati da tutelare.

RUGGERO RUGGERI, nel dichiarare di condividere il contenuto della proposta di legge in discussione, che introduce nella normativa vigente opportune misure di tutela delle categorie più deboli, sottolinea la necessità di includere esplicitamente tra i destinatari del provvedimento i cittadini anziani.

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

GIOVANNI DELL'ELCE, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive*, osservato che la proposta di legge in discussione amplia i poteri inibitori e sanzionatori attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli, rileva che la predisposizione del testo da parte della X Commissione è stata preceduta dall'acquisizione di valutazioni della richiamata Autorità e delle associazioni dei consumatori.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 27 gennaio 2004, alle 10.

(Vedi resoconto stenografico pag. 55).

La seduta termina alle 20.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 15.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 19 gennaio 2004.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Angioni, Aprea, Armosino, Azzolini, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Bono, Bossi, Buttiglione, Cicu, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Malgieri, Martinat, Matteoli, Mauro, Micciché, Naro, Paoletti Tangheroni, Piscitello, Possa, Prestigiaco, Ramponi, Ricciotti, Santelli, Scarpa Bonazza Buora, Scherini, Selva, Sospiri, Tortoli, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valentino, Viceconte, Vietti e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantanove, 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.

Modifica nella costituzione di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Giuseppe Pisicchio ha reso noto, con

lettera pervenuta in data 22 gennaio 2004, di essersi dimesso dall'incarico di vicepresidente del gruppo parlamentare misto in rappresentanza della componente politica UDEUR-AP, pur confermando la sua adesione al gruppo parlamentare misto.

Comunico altresì che il presidente del gruppo parlamentare misto, con lettera in data 26 gennaio 2004, ha reso noto che il deputato Stefano Cusumano è stato nominato vicepresidente del gruppo parlamentare misto in rappresentanza della componente politica UDEUR-AP.

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (4592) (ore 15,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 4592)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che la X Commissione (Attività produttive) si intende autorizzata a riferire oralmente.

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

LUIGI GASTALDI, Relatore. Signor Presidente, il provvedimento oggi all'esame dell'Assemblea è volto a consentire la ristrutturazione di grandi imprese in stato di insolvenza, introducendo una disciplina speciale in materia di amministrazione straordinaria. Come è a tutti noto, esso trae origine dalla situazione di crisi che ha investito la società Parmalat. Tuttavia, dette norme sono volte ad introdurre una disciplina di carattere generale, ed è questa la finalità più ampia che la Commissione ha sempre tenuto presente nell'esame del testo.

Lo scopo della normativa è quello di accelerare l'avvio e la definizione dei procedimenti per l'ammissione immediata delle imprese in stato di sofferenza all'amministrazione straordinaria, nonché la gestione dello stato di insolvenza mediante un programma di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa e del gruppo di cui essa eventualmente faccia parte, ciò al fine di assicurare la continuazione ordinata delle attività industriali, senza dispersione dell'avviamento, tutelando così i creditori, garantendo il regolare svolgimento del mercato ed evitando, al contempo, l'avvio di molteplici e non coordinate iniziative dei creditori medesimi in Italia e all'estero.

Si è voluta prevedere una disciplina che, pur rimandando al quadro normativo generale delineato dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 — il cosiddetto decreto Prodi-*bis* —, consentisse di superare alcuni limiti derivanti sia dalla complessità delle fasi previste sia dal carattere prevalentemente liquidatorio delle procedure.

In effetti, la fase preliminare di accertamento prevista dal decreto Prodi-*bis* si svolge in un lasso temporale di almeno tre mesi, generando uno stato di incertezza sull'avvio stesso della procedura di amministrazione straordinaria e sulle modalità della sua attuazione. Non a caso, tutte le procedure avviate sulla base di tale normativa sono sfociate nella cessione di beni e complessi industriali, non risultando in

grado di consentire la ristrutturazione delle imprese in crisi.

Il provvedimento, nella formulazione originaria, si compone di nove articoli ed è rivolto alle imprese in stato di insolvenza di grandi dimensioni, con un numero di dipendenti non inferiore a mille e debiti non inferiori a un miliardo di euro, che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui al cosiddetto Prodi-*bis*. Le norme proposte disciplinano le procedure per l'ammissione immediata dell'impresa all'amministrazione straordinaria, a partire dall'istanza motivata dell'impresa al ministro delle attività produttive e del decreto del ministro che dà avvio alla procedura con la nomina del commissario straordinario, nonché le funzioni del commissario straordinario, che opera assorbendo anche le funzioni attribuite dal decreto Prodi-*bis* al commissario giudiziale. Egli è tenuto, entro 60 giorni dalla data del decreto di nomina, a depositare presso il tribunale una relazione volta a dare conto delle cause che hanno determinato l'insolvenza e a segnalare le concrete prospettive di recupero. Nel medesimo termine, il commissario straordinario può richiedere al ministro delle attività produttive l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di altre imprese del gruppo. Inoltre, entro sei mesi dal decreto di nomina, il commissario straordinario presenta al ministro delle attività produttive il programma di ristrutturazione che deve essere da questi autorizzato, nonché la relazione contenente le cause di insolvenza.

Le procedure fanno capo al tribunale il quale, sulla base della relazione presentata dal commissario, accerta con sentenza lo stato di insolvenza, nomina il giudice delegato per la procedura, assegna ai creditori e ai terzi che vantano diritti reali immobiliari sui beni dell'imprenditore un termine per la presentazione delle relative domande e fissa i termini entro i quali si procederà all'esame dello stato passivo dinanzi al giudice delegato. Vi sarà la eventuale conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento qualora il

ministro delle attività produttive non autorizzi l'esecuzione del programma di ristrutturazione e non risulti altresì possibile adottare il programma di cessione dei complessi aziendali. In tal caso, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario, dispone appunto la conversione della procedura in fallimento.

Inoltre, sono possibili operazioni di cessione e di utilizzo di beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa. Fino a quando non sia autorizzato il programma di ristrutturazione economica e finanziaria delle imprese del gruppo, operazioni necessarie per la salvaguardia della continuità dell'attività aziendale delle imprese del gruppo possono essere autorizzate dal ministro su richiesta del commissario straordinario.

D'altra parte, azioni revocatorie degli atti pregiudizievoli per i creditori, possono essere proposte dal commissario straordinario anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché risultino funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma medesimo.

È infine prevista l'intesa del ministro delle attività produttive con il ministro delle politiche agricole e forestali in ordine alle autorizzazioni concernenti l'esecuzione del programma e le operazioni necessarie alla salvaguardia dell'impresa o del gruppo operanti nel settore agroalimentare.

La Commissione, pur nella diversità di talune prospettive, ha lavorato in un clima di sostanziale condivisione sugli obiettivi da conseguire, conservando nel complesso l'impianto originario del testo. Le modifiche si sono concentrate sulla opportunità di accentuare, ove necessario, la flessibilità delle procedure, di garantire ad esse la massima celerità e di assicurare nel contempo specifiche garanzie sotto il profilo della tutela dei creditori.

Con particolare riguardo ad una maggiore snellezza ed armonizzazione delle procedure, si sono innanzitutto ridotti ulteriormente i tempi tra l'adozione del decreto del ministro delle attività produttive di ammissione dell'impresa alla pro-

cedura di amministrazione straordinaria e la sua comunicazione al tribunale (che si è ritenuto di disporre immediatamente e non più entro tre giorni). Inoltre, si sono razionalizzati i rapporti intercorrenti tra ministero e tribunale sin dalle fasi di avvio del percorso procedurale. A tal fine, si è previsto che il tribunale sia contestuale destinatario dell'istanza motivata rivolta al ministro dall'impresa in stato di insolvenza e che parimenti la eventuale richiesta del commissario straordinario di ammissione di altre imprese del gruppo all'amministrazione straordinaria sia accompagnata da un ricorso al tribunale per la dichiarazione dello stato di insolvenza.

Sono stati altresì definiti, in assenza di indicazioni nel testo originario, tempi ridotti per la dichiarazione dello stato di insolvenza da parte del tribunale, che deve avvenire entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria. Ciò consente, inoltre, al tribunale, come stabilito dal comma aggiuntivo 1-bis all'articolo 4, di accertare quanto prima l'eventuale insussistenza dello stato di insolvenza ovvero anche di uno solo dei requisiti previsti per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, cessando in tal modo gli effetti del decreto ministeriale. Si è comunque disposto che restino in ogni caso salvi gli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi della procedura.

In tale quadro, infine, si è ritenuto di regolare il lasso di tempo intercorrente tra l'adozione del decreto ministeriale e la dichiarazione dello stato di insolvenza da parte del tribunale, prevedendo che il commissario possa, in tale periodo, provvedere all'amministrazione dell'impresa compiendo ogni atto utile all'accertamento dello stato di insolvenza.

Nell'intento di garantire celerità e flessibilità alle procedure, si è in primo luogo previsto che l'autorizzazione del ministro all'esecuzione del programma di ristrutturazione non sia necessaria per gli atti non eccedenti l'ordinaria amministrazione o il cui valore sia inferiore a 250 mila euro.

Le esigenze di snellezza e rapidità hanno poi suggerito una diversa formulazione dell'articolo 7 del provvedimento, che fa riferimento all'intesa del ministro delle attività produttive con il ministro delle politiche agricole e forestali in ordine alle autorizzazioni riguardanti l'esecuzione del programma di ristrutturazione e le operazioni di cessione e utilizzo di beni o aziende dell'impresa. L'oggetto dell'intesa è stato limitato all'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, sia al fine di evitare aggravii procedurali — che mal si confanno ad un percorso che deve essere necessariamente rapido e agile — sia in relazione al carattere di disciplina generale del provvedimento.

Le richiamate esigenze di celerità si sono infine volute applicare anche con riferimento ai profili di tutela dei creditori, fornendo alla gestione commissariale i necessari strumenti giuridici per un rapido accordo con questi, una volta presentato il piano di ristrutturazione. Sono stati a tal fine introdotti due articoli aggiuntivi, il primo dei quali (articolo 4-bis) stabilisce la possibilità per il commissario straordinario di prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato, presentando apposita istanza al giudice delegato e indicandone dettagliatamente le condizioni e le eventuali garanzie. La norma disciplina nel dettaglio le diverse fasi della procedura, stabilendo innanzitutto che l'imprenditore insolvente, i creditori ed ogni altro interessato possono presentare memorie scritte e documenti contenenti le proprie osservazioni sull'elenco dei creditori, sugli importi indicati e sulle relative cause di prelazione. Anche i soggetti che non figurano nell'elenco dei creditori possono depositare istanza di ammissione dei propri crediti.

Nei successivi 60 giorni il giudice delegato provvede, con l'ausilio del commissario straordinario, alle opportune integrazioni e modifiche, predisponendo un elenco provvisorio dei creditori ammessi a votare sul concordato nonché un elenco dei creditori esclusi e fissa le modalità e il termine entro cui i creditori sono chiamati

a votare. Il concordato è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza del valore assoluto dei crediti ammessi. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, il commissario straordinario apporta le necessarie variazioni al programma di ristrutturazione. È ammesso appello, da parte dell'imprenditore insolvente, dei creditori e del commissario straordinario, entro quindici giorni dalla sua affissione. La procedura di amministrazione straordinaria si chiude con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato.

A completamento di tali disposizioni, si è inserito nel testo un ulteriore articolo — l'articolo 4-ter — recante norme sull'accertamento del passivo che si prevede sia improntato a criteri di massima celerità e speditezza e che viene disciplinato secondo le vigenti disposizioni di cui al decreto legislativo n. 270 del 1999.

L'esigenza di tutelare i creditori colpiti dalla crisi trova riscontro, infine, nell'integrazione recata all'articolo 6, ove si dispone che le azioni revocatorie, previste dall'articolo 49 del decreto legislativo n. 270 del 1999, possono essere proposte dal commissario straordinario anche dopo l'autorizzazione del programma di ristrutturazione, purché funzionali, nell'interesse dei creditori, al raggiungimento degli obiettivi del programma stesso.

I pareri, pervenuti da parte delle Commissioni competenti (I, II, V, VI, XI, XIII, XIV e del Comitato per la legislazione), hanno sostanzialmente confermato la validità dell'impianto del provvedimento. In particolare, due Commissioni (V e VI) hanno espresso il parere nella forma del nulla osta, e altre due (II e XIV) hanno espresso parere favorevole. Le altre Commissioni (I, XI e il Comitato per la legislazione) hanno formulato talune osservazioni, che potranno essere oggetto di ulteriore riflessione nel corso dell'esame in Assemblea.

Quanto al parere condizionato, espresso dalla Commissione agricoltura, non sono stati ritenuti accoglibili i rilievi avanzati in tale sede, riguardanti, il primo, il ripristino dell'originaria formulazione

dell'articolo 7, ed il secondo, l'opportunità di prevedere forme adeguate di partecipazione dei produttori agricoli nel comitato di sorveglianza, di cui al decreto legislativo n. 270 del 1999.

Con riferimento alla prima condizione, infatti, si è ritenuto opportuno, sulla base di considerazioni largamente condivise, emerse nel corso del dibattito svolto in Commissione in sede referente, mantenere la previsione che l'intesa del Ministero delle politiche agricole e forestali intervenga solo con riferimento all'esecuzione del programma di ristrutturazione. Il mancato accoglimento della seconda condizione posta dalla XIII Commissione è stato dettato dall'esigenza, che ha costantemente ispirato i lavori della Commissione attività produttive, di non introdurre, nel testo del provvedimento, elementi di irrigidimento delle procedure.

Signor Presidente, desidero ribadire, in conclusione, come la Commissione di merito, al di là delle diverse prospettive di fondo, sia riuscita a lavorare in un clima di sostanziale condivisione in ordine agli obiettivi da conseguire, in un proficuo confronto dialettico tra Governo, maggioranza e opposizione. Ciò è stato reso possibile sia dalla particolare disponibilità di tutti i colleghi, sia dalla comune consapevolezza della necessità dell'intervento prospettato.

Auspico che il dibattito in Assemblea possa mantenersi altrettanto positivo, manifestando, sin da ora, la disponibilità ad un ulteriore affinamento del testo del provvedimento, nel solco delle linee guida sinora illustrate (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

SERGIO GAMBINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il nostro giudizio sul disegno di legge in discussione muove da una considerazione fondamentale. Vogliamo dirlo senza ipocrisia, perché il dato

che motiva la modifica del decreto legislativo n. 270 del 1999 (il cosiddetto *Prodi-bis*) è l'importanza ed il grande peso che rivestono le imprese del gruppo Parmalat nell'ambito dell'economia del nostro paese, a causa delle loro dimensioni produttive, del carattere multinazionale di tale gruppo (uno dei pochi gruppi italiani a presentare tale carattere) e dei numerosi intrecci che le imprese del gruppo Parmalat hanno con le attività agricole, tra le più qualificate di tale settore, del nostro paese.

Insomma, nel momento in cui si è aperta, in modo così drammatico, la crisi del gruppo Parmalat, si è manifestata l'esigenza di guardare ad un preminente interesse nazionale. Occorre tutelare un importante patrimonio produttivo, che oggi rischia l'azzeramento, a causa della gestione da parte del vertice aziendale e di tutte le vicende che, giorno dopo giorno, vengono alla luce. Infatti, vennero commessi, nel corso degli anni passati, veri e propri atti criminali da parte del vertice di quell'impresa.

Insomma, viviamo un grande dramma che, come abbiamo avuto modo di vedere, coinvolge uomini e donne di intere zone produttive del nostro paese, di intere aree dell'Italia. Peraltro, la drammaticità della situazione è confermata dagli eventi luttuosi verificatisi di recente.

Per questo insieme di ragioni, abbiamo guardato con favore ad un intervento legislativo urgente che potesse costituire un punto di riferimento certo per tutti coloro che sono impegnati nel compito di salvare questo importante patrimonio produttivo, a cominciare dai nuovi vertici incaricati di gestire la fase difficilissima di rilancio dell'impresa. Da questo punto di vista, il decreto-legge al nostro esame ha già dispiegato — vogliamo dirlo con chiarezza — i suoi primi effetti positivi: gli stabilimenti sono in efficienza ed hanno ripreso a lavorare a ritmi elevati; il conferimento del prodotto, in questo caso del latte, avviene con continuità; la rete commerciale è efficiente, funziona.

Ora, noi crediamo che occorra effettuare un esame più attento del provvedi-

mento. Se quelli poc'anzi indicati sono gli effetti già prodotti, ora si tratta di guardare con maggiore attenzione al testo nel suo complesso e di procedere ad una serie di verifiche alla luce delle norme più generali; si tratta, cioè, di ricondurre le previsioni legislative in un alveo certo che sia capace di tutelare adeguatamente le diverse parti e di contemperare nella maniera migliore esigenze che potrebbero anche porsi in conflitto tra di loro. Mi riferisco, in particolare, da un lato, all'esigenza di continuare l'attività produttiva dell'impresa del gruppo Parmalat e di difendere il suo patrimonio occupazionale e, dall'altro, a quella di tutelare le molte migliaia di risparmiatori che hanno investito in azioni ed in *bond* del gruppo medesimo e che, con l'azzeramento del valore delle azioni e con il pericolo che il controvalore dei *bond* non venga mai restituito, si trovano, adesso, in una condizione gravissima.

Per fare ciò, per riuscire a ricondurre tutto in un alveo di certezza ed anche a contemperare le diverse esigenze, occorre, anzitutto, consolidare il carattere di normativa generale del provvedimento al nostro esame, evitando il rischio — evidente in alcune parti dell'articolato — di un intervento legislativo cosiddetto fotografia, misurato sulle esigenze contingenti e da esse motivato. Ripeto che gli effetti del decreto-legge, da questo punto di vista, si sono già interamente prodotti. Si tratta, oggi — ripeto —, di cancellare l'evidenziato rischio, il vizio di origine — chiamiamolo così —, e di attribuire al decreto-legge il carattere di normativa generale. Nello stesso tempo, bisogna fare in modo che la nuova normativa generale tenga conto delle valutazioni già effettuate, sia in sede europea sia in sede giurisdizionale, relativamente agli strumenti legislativi precedenti.

Le norme in esame — come è noto — si innestano sul precedente decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (il cosiddetto Prodi-*bis*), che a sua volta correggeva la prima legge Prodi risalente alla fine degli anni 70.

È importante valutare con attenzione il vaglio che tali norme hanno subito nel corso degli anni passati. Infatti, non vediamo alcuna ragione per esporre inutilmente tutta la procedura, che è stata già avviata e che sta producendo quei risultati positivi che prima ho richiamato, al rischio di impugnative che potrebbero derivare da lesioni a principi già affermati in precedenza dal sopraccitato vaglio.

Per questo, proporremo un approccio migliorativo rispetto al testo in esame, come abbiamo già tentato di fare nel corso della discussione in Commissione raggiungendo peraltro alcuni risultati; adotteremo tale approccio anche nel corso dell'esame in Assemblea, attraverso le nostre proposte emendative.

Condividiamo — credo di averlo già sottolineato — l'assunto principale dal quale muove il decreto-legge, vale a dire l'immediata apertura dell'amministrazione controllata, intesa come procedura concorsuale conservativa capace di tutelare la continuità produttiva delle imprese ad essa assoggettate.

In questa chiave — vorrei essere altrettanto chiaro — rimane ferma la consapevolezza che l'amministrazione straordinaria (e, in astratto, qualsiasi altra procedura concorsuale) è in grado di garantire la salvaguardia delle attività produttive, ma non può porre riparo, in alcun modo, ai danni prodotti a carico dei creditori dell'impresa insolvente in situazioni caratterizzate — come quelle della Parmalat — da gravissimi effetti finanziari originati da episodi di cattiva gestione. Ciò è reso particolarmente evidente dalle stesse proposte emendative presentate nel corso della discussione.

Tornando al decreto legislativo n. 270 del 1999, che, prima di questo decreto-legge, disciplinava tutta la materia dell'intervento dell'amministrazione straordinaria, come si ricorderà, quel provvedimento consente l'attivazione della procedura con la dichiarazione dell'insolvenza in termini abbastanza brevi, ma prevede una prima fase giudiziale, della durata di circa quaranta giorni, che si apre con la dichiarazione di insolvenza durante la quale il

commissario giudiziale, nominato dal tribunale su designazione del ministro delle attività produttive, gestisce l'impresa e appronta una relazione volta a dimostrare l'esistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio delle attività imprenditoriali. Queste prospettive devono realizzarsi, alternativamente, attraverso l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali o attraverso un programma di ristrutturazione industriale e finanziaria.

Sulla base della relazione del commissario giudiziale, il tribunale, sentito il Ministero delle attività produttive, che esprime un parere tecnico, dichiara l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria oppure il fallimento, qualora ritenga non esistano le condizioni previste dalla legge per dare avvio all'amministrazione straordinaria. Allora, è evidente la necessità di un provvedimento che capace di correggere e velocizzare quella procedura. Data l'urgenza dell'intervento, i tempi e le modalità previste dalla procedura del cosiddetto Prodi-*bis*, (in considerazione al caso concreto che abbiamo dovuto fronteggiare), avevano bisogno di una modifica. Il meccanismo di apertura dell'amministrazione straordinaria del Prodi-*bis* non risponde, infatti, alle necessità che ci si presentano.

Nel periodo della fase giudiziale, ancorché siano attivati tutti gli strumenti che consentano la gestione dell'impresa da parte del commissario, permane infatti l'indecisione sulla sorte dell'azienda e l'alea del possibile fallimento. Ciò conferisce alla gestione del commissario un carattere di notevole precarietà, con conseguente possibile grave pregiudizio delle prospettive di continuità aziendale. È infatti evidente per noi che l'incertezza sull'apertura della procedura influisce negativamente sulle decisioni che devono essere assunte dai terzi — si pensi ai soggetti finanziatori, ma anche ai committenti o ai fornitori — e sulla stessa possibilità del commissario di assumere provvedimenti immediati, che trovano utilità e giustificazione solo in una prospettiva di continuità produttiva. Insomma, l'esigenza di saltare

la fase giudiziale e assicurare il presidio della procedura conservativa fin dal momento della dichiarazione di insolvenza è per noi indiscutibile. Tuttavia, vale la pena riflettere sul fatto che questa esigenza di velocizzare e di saltare alcune fasi previste nel decreto legislativo n.270 del 1999, nel momento in cui ci si orienta verso una correzione, pone dei problemi nuovi. Ripeto, l'esigenza è assolutamente condivisibile; la perplessità sorge in un altro momento, quando il decreto-legge in esame afferma invece il primato politico sulla procedura, limitando, fin quasi all'azzeramento, il controllo di garanzia da parte dei tribunali competenti.

Infatti, com'è noto, con il nuovo decreto-legge, la procedura si apre per decisione del ministro delle attività produttive, valutate le motivazioni della richiesta (articolo 2, comma 2); si svolge sulla base di un programma approvato dal ministro delle attività produttive (articolo 4, comma 2); può essere interrotta nel caso di impossibilità di formulazione o di attuazione del programma soltanto su iniziativa del commissario (articolo 4, comma 4); inoltre, scompare dal sistema il ruolo di controllo del tribunale durante tutta la fase operativa della procedura, sembrando preclusa l'applicazione dell'articolo 69 del decreto legislativo n. 270 del 1999.

Ci chiediamo se queste modificazioni dell'impianto del decreto legislativo n.270 del 1999 siano state realizzate per portare in capo al ministero competenze che prima erano invece affidate al magistrato.

Ci sembra che non debba essere sottaciuto come il nuovo impianto normativo rischi di introdurre un *vulnus* nel sistema, prestando il fianco a censure comunitarie sotto il profilo dell'introduzione di elementi distorsivi della concorrenza. Da questo punto di vista, vale la pena di ricordare che, nell'ambito del procedimento di infrazione avviato nei confronti della cosiddetta legge Prodi (la legge n. 95 del 1979), la Commissione europea aveva stigmatizzato la presenza nella procedura di forti elementi di discrezionalità dell'organo politico (elementi che con il decreto-legge, come abbiamo visto, vengono raf-

forzati rispetto alla disciplina che poi è stata abrogata), che conferivano alla misura adottata dalla stessa legge Prodi un carattere di selettività.

Allora, ci chiediamo: vale la pena di incorrere in questo rischio (nel rischio, cioè, che la Comunità europea, che ha già espresso pareri incontestabili su questa materia, ritorni di nuovo a criticare e, perciò, ad impugnare le norme che vengono assunte), esclusivamente per affermare una centralità dell'indirizzo politico di cui, sinceramente, non si avverte l'esigenza? Lo diciamo non solo perché quello di provocare un intervento della Comunità europea è un pericolo concreto ed evidente, che potrebbe arrestare tutte le procedure positivamente avviate, ma anche perché sta proprio nel ruolo terzo ed imparziale della magistratura la migliore garanzia per i diversi soggetti che sono interessati da questa crisi.

Mi riferisco alle esigenze proprie di migliaia e migliaia di creditori che assumono un assetto così particolare, come è evidente in questa vicenda, sia a quelli che hanno sottoscritto i *bond*, sia ai detentori di azioni, sia ai numerosi produttori (sono circa 5 mila i produttori che conferiscono il latte alla Parmalat nell'ambito del bacino della Pianura padana). Credo, pertanto, che una delle esigenze che debbono essere fortemente tenute presenti, nel momento in cui si affronta questa procedura concorsuale per consentire il rilancio delle attività produttive del gruppo Parmalat, sia quella di tutelare anche i numerosi creditori, così penalizzati in questa vicenda. E qual è lo strumento migliore, da questo punto di vista, se non quello imparziale e terzo rappresentato dal giudice?

Mi sembra che l'esigenza politica che, in questo caso, si è fatta prevalere dovrebbe essere ricondotta a migliore ragione, di fronte a queste esigenze che a me paiono sinceramente prioritarie.

Si tratta di una preoccupazione che viene rafforzata anche da quanto previsto dall'articolo 6 del decreto-legge in esame. Tale articolo consente al commissario di proporre le azioni revocatorie previste

dall'articolo 49 del decreto legislativo n. 270 del 1999, purché funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma di ristrutturazione.

Si prevede dunque che un istituto come quello della revocatoria, tipicamente concorsuale, e le cui natura giuridica e finalità sono di ripristinare il concorso fra i creditori, sia invece deviato nella sua finalizzazione, che diviene quella di finanziare la gestione dell'impresa.

Non a caso l'applicabilità delle norme sulle revocatorie è esclusa dal decreto legislativo n. 270 del 1999 nel caso del programma di ristrutturazione, così come nella procedura di concordato preventivo, essendo esito di tale programma il ritorno *in bonis* dell'impresa e non il ristoro dei creditori.

Vorrei da questo punto di vista evidenziare come la Cassazione nel 1996 abbia sottolineato l'incompatibilità dell'esercizio della revocatoria finalizzata al soddisfacimento dei creditori, con una procedura diretta prima di tutto a conseguire l'equilibrio economico dell'impresa e del suo ritorno *in bonis*, e dunque con finalità almeno in parte diverse dalla soddisfazione dei creditori.

A ciò si era aggiunta la giurisprudenza comunitaria, ampiamente condivisa dai giudici nazionali, che aveva considerato incompatibile con il divieto di aiuti di Stato alle imprese, sancito dagli articoli 92 e 93 del Trattato CE, la possibilità di esperire l'azione revocatoria, quando non si facesse luogo a procedure liquidatorie e dunque nel caso di procedure di ristrutturazione.

Leggiamo dunque la sentenza della Cassazione: « Se l'azione revocatoria ha come presupposto la lesione del principio della parità di trattamento dei creditori cagionato dal compimento da parte del debitore dell'atto di disposizione patrimoniale, risulta da ciò evidente che la finalità recuperatoria, che a suo mezzo viene esercitata, mentre appare coerente con una procedura ontologicamente strutturata in vista della liquidazione del patrimonio e del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, non si concilia affatto con una

procedura che nella sua connotazione tipica è preordinata alla gestione dell'impresa in vista del suo reinserimento nel mercato.»

Il secondo elemento, che si muove sulla stessa lunghezza d'onda di quello che prima abbiamo ricordato e che espone il decreto-legge all'impugnativa, è anche la previsione introdotta dall'articolo 4-*bis* nel corso dell'esame della Commissione in merito al tema del concordato. Intendiamo: noi giudichiamo favorevolmente il fatto che si modifichi e che si renda più efficiente la procedura del concordato per raggiungere le finalità del rilancio produttivo dell'impresa in crisi. La modifica che viene introdotta con l'articolo 4-*bis* alla legge fallimentare deve essere invece considerata con grande attenzione; ricordiamoci di cosa si tratta, ovvero della modalità attraverso la quale viene accolto il concordato.

Per l'accoglimento del concordato nella legge fallimentare vi sono due condizioni: la proposta deve essere condivisa da soggetti che rappresentano i due terzi dell'ammontare dei crediti e da più della metà dei soggetti interessati. L'insieme di queste due condizioni consente che venga varato il concordato. Nella norma che è stata introdotta nel corso della discussione in Commissione, la prima previsione viene ridotta — non più i due terzi, ma il 50 per cento —, mentre la seconda scompare del tutto. Il rischio concreto è che, con una trattativa ristretta a pochi grandi interlocutori, si possa chiudere favorevolmente il concordato.

Voi tutti — e mi riferisco ai colleghi che partecipano, in questi giorni, alle audizioni in sede di indagine conoscitiva sul rapporto tra industrie e sistema finanziario — avete ascoltato quanto ha affermato il presidente della Confapi, che ha indicato il grave pericolo della norma in questione. Infatti, vi è il rischio concreto che attraverso tale norma si possano sacrificare gli interessi diffusi dei creditori. La tentazione potrebbe essere quella di trovare un accordo soltanto con grandi gruppi, magari quelli d'oltre Atlantico, che sono detentori di gran parte dei crediti in *bond*,

sacrificando l'azionariato diffuso, i sottoscrittori diffusi dei *bond*, i creditori delle imprese. Non vorremmo che tale elemento contribuisse a rendere meno forte la nuova normativa con il rischio di colpire, anche in questo caso, il principio della *par condicio creditorum*.

Abbiamo indicato quelli che ci sembrano i punti più deboli della nuova normativa ed avizzeremo proposte puntuali da questo punto di vista (ne parlerò ora sinteticamente perché avremo modo, durante l'esame del provvedimento, di illustrare i singoli emendamenti). Le nostre proposte hanno l'obiettivo di ricondurre al giudice il controllo e la vigilanza sulle procedure dell'amministrazione controllata: ci sembra la questione fondamentale. Infatti, per ricondurre tutto ad un principio di preminenza della politica si rischia di rendere vana tutta la procedura condotta fino ad ora.

Inseriamo anche un elemento di riflessione per quanto riguarda i tempi. I tempi dell'amministrazione straordinaria, infatti, non sono cosa secondaria. Come è noto, il cosiddetto Prodi-*bis* prevedeva un anno nel caso della cessione e due anni nel caso della ristrutturazione (concretamente, mai si è dato luogo alla ristrutturazione). Quello dei tempi è un aspetto importante perché i crediti maturati nel periodo dell'amministrazione straordinaria vengono onorati in prededuzione rispetto a quelli maturati precedentemente. Si tratta concretamente di difendere il credito diffuso presente in questa vicenda. Perciò proponiamo che la procedura abbia validità di un anno e venga prorogata per un altro anno, dopo opportuna verifica.

Sottolineiamo, inoltre, la questione del comitato di sorveglianza, che sembra scomparire dall'attuale normativa. Proponiamo che venga cancellato l'articolo 6 sulle azioni revocatorie. Abbiamo anche avanzato proposte migliorative integrative aventi sempre l'obiettivo di consentire una ristrutturazione dei crediti che avvantaggi il credito diffuso. Proponiamo inoltre incentivi di carattere fiscale che consentano una ristrutturazione del credito anche attraverso la trasformazione in azioni. Avan-

ziamo infine una proposta di sostegno alle piccole imprese, attraverso la cancellazione del tetto di compensazione IVA, attualmente previsto per l'equivalente di un miliardo di lire. Abbiamo proposto di elevarlo all'equivalente di 10 miliardi di lire per restituire liquidità alle imprese della filiera che soffrono gravemente in tale vicenda e non sono tutelate dalla procedura dell'amministrazione straordinaria, riservata alle sole imprese del gruppo.

Con le suddette proposte vogliamo indicare una strada di miglioramento e di difesa degli interessi diffusi. Ci sembrano proposte ragionevoli e sarebbe utile accoglierle. Speriamo che durante l'esame del provvedimento vi sia lo stesso clima che, nell'ambito della Commissione, ha favorito un miglioramento del provvedimento. Ripeto: le nostre proposte vogliono difendere il patrimonio produttivo, ma anche i risparmiatori ed i produttori del nostro paese. Non c'è infatti ragione che una esigenza vada a detrimento dell'altra (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, premetto che la posizione del gruppo di Alleanza nazionale è ampiamente favorevole a questo intervento del Governo, che riteniamo tempestivo e assolutamente necessario di fronte ad una situazione che, come hanno già ricordato il collega relatore, onorevole Gastaldi, e lo stesso onorevole Gambini, non essendosi mai verificata in passato, richiedeva l'adozione di misure urgenti ed adeguate, non essendo facile gestirle sulla base dei provvedimenti precedenti, come la ormai notissima disciplina, cosiddetta Prodi-*bis*.

Pertanto, non vi può che essere, da parte nostra, un plauso alla tempestività dell'intervento del Governo, proprio perché quelle norme, che si riferivano all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di grandi imprese

in crisi, necessitavano di una maggiore flessibilità procedurale, di una maggiore celerità e trasparenza e, non da ultimo, di una maggiore tutela dei creditori. Viceversa, nella disciplina precedente, questo aspetto era certamente meno evidente, ponendosi l'accento, in quelle norme, maggiormente sulla necessità — pur assolutamente condivisibile — di tutelare e di favorire, per quanto possibile, la continuità produttiva ed industriale di imprese con caratteristiche di rilevanza nel quadro complessivo dell'economia nazionale.

A tale riguardo, si deve certamente sottolineare l'opportunità di consentire al commissario straordinario, dottor Bondi, nominato con la tempestività necessaria, l'utilizzo di quegli strumenti che possono far sì che la sua missione, consistente nel tentativo di mantenimento di un'industria fondamentale per l'economia nazionale, come la Parmalat, sia auspicabilmente portata a compimento. Non vi è dubbio che l'obiettivo del perseguimento della continuità produttiva e della ristrutturazione industriale, come recita il titolo stesso della legge, sia da perseguire, in particolare in un caso, come quello attuale, di crisi di natura finanziaria, che però, per fortuna, non trova rispondenza, per certi versi, in una crisi di tipo industriale. Si spiega in tal modo la necessità di un intervento che dia la possibilità a questo complesso industriale agroalimentare, decisivo per le sorti del paese, di continuare la propria attività produttiva. A fronte di ciò, vi è l'altrettanto evidente necessità di cercare di limitare, quanto più possibile, i danni indotti anche nei confronti di molte altre imprese del paese — di alcune regioni in particolare —, che hanno subito e stanno subendo gli effetti di una situazione certamente imprevedibile ed imprevista.

L'intervento normativo del Governo, tuttavia, ha avuto qualche incertezza di tipo strettamente legislativo e, quindi, bene ha fatto la Commissione attività produttive, tramite l'opera del relatore e tramite la sollecitazione dei rappresentanti del Governo che sono intervenuti, a cogliere l'occasione per introdurre una serie di

miglioramenti di tipo normativo, che consentono all'Assemblea, oggi in sede di discussione sulle linee generali, domani in sede di votazione degli articoli e delle relative proposte emendative, di esaminare un testo certamente più ponderato e più rispondente alle varie necessità, come richiesto dalla stessa caoticità degli avvenimenti.

In relazione alle molteplici preoccupazioni avanzate da più parti circa la precisione, l'effettività e l'efficacia di queste norme, va detto che dall'ampia azione emendativa, condivisa dalla Commissione, è risultato un testo ancor più adeguato alle necessità rappresentate all'inizio.

Queste disposizioni (è pleonastico ricordarlo), anche se hanno preso spunto da un caso pratico che non si sarebbe mai voluto si verificasse, hanno, come è per loro stessa natura, una portata generale: anche se è evidente l'auspicio che alle suddette si debba ricorrere il meno possibile (anzi, possibilmente mai), è chiaro che il testo definitivo da convertire — come ha tenuto giustamente in conto la Commissione — deve rispondere a requisiti, anche sotto il profilo della completezza normativa, tali da rendere possibile l'applicazione della disciplina ad altre situazioni simili, ma non esattamente identiche a quelle relative al caso Parmalat.

L'intendimento di una maggiore tutela dei creditori (francamente non comprendiamo il motivo per cui il collega Gambini abbia al riguardo mosso alcune critiche, svolgendo, se non ho capito male, considerazioni sostanzialmente formali) ha giustamente trovato riscontro in queste norme perché — il caso specifico del gruppo Parmalat lo ha reso evidente —, a fronte di una situazione industriale relativamente positiva, i veri danneggiati sono rappresentati, come tutti sanno, dalla vasta platea dei creditori ed, in particolare, dei piccoli risparmiatori.

Pertanto, ci pare assolutamente corretto ed opportuno l'intervento emendativo posto in essere, che ha determinato, come risulta dalla disciplina puntuale del complesso articolo 4-bis del provvedimento, l'introduzione della procedura del

concordato e la precisazione (che francamente non mi sembra possa ancora soggiacere alle critiche sollevate dall'onorevole Gambini) riferita all'articolo 6, che le azioni revocatorie debbano effettuarsi nell'interesse dei creditori. La tutela dei creditori, pertanto, è una finalità tipica dell'azione revocatoria in generale.

Forse il testo originario poteva prestarsi a qualche equivoco o fraintendimento, ma la precisazione introdotta dall'emendamento approvato in Commissione, circa la finalità della tutela dell'interesse dei creditori, credo sgombri il campo dalle preoccupazioni riferite alla possibile censura nei confronti delle azioni revocatorie proposte dal commissario straordinario, nel caso — come affermava l'onorevole Gambini — le stesse fossero finalizzate al ritorno *in bonis* dell'impresa (quindi, in quel caso solo indirettamente a favore dei creditori).

Mi pare che la precisazione risolva la perplessità avanzata; d'altra parte, questa stessa perplessità non mi pare possa essere alimentata se ci riferiamo alla presunta dicotomia tra la tutela degli interessi di continuità produttiva dell'impresa, sotto il profilo dell'interesse complessivo dell'impresa, e quella del risparmio, dei risparmiatori ed in questo caso dei creditori (anche quest'ultimo aspetto, in un caso peraltro talmente evidente, deve essere tutelato da parte del Parlamento italiano e, quindi, dello Stato in generale).

Riteniamo che questa normativa tenga nel debito conto interessi che devono essere tutelati dall'ordinamento, quelli dei creditori e del risparmio e quelli della continuità produttiva e della stessa attività dell'impresa, quando si tratta di imprese di dimensioni ed importanza tali da soddisfare le condizioni e i requisiti per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, così come definita dal presente testo.

Certo, qualche ulteriore miglioramento potrebbe essere ancora operato. Infatti, si tratta di una normativa che, in qualche modo, ha risentito della necessità di tempestività ed urgenza imposta dalla gravità della situazione; tuttavia, alcune osserva-

zioni e richieste formulate dalle Commissioni in sede consultiva, che hanno trovato un relativo accoglimento da parte della X Commissione, potrebbero certamente essere oggetto di un'ulteriore considerazione nei giorni a venire.

Ad esempio, il gruppo di Alleanza nazionale non ha pienamente condiviso le preoccupazioni circa una presunta eccessiva potestà di intervento da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali, per cui la soluzione individuata al riguardo non ci ha convinto del tutto. Tuttavia, abbiamo condiviso la necessità di giungere celermente alla discussione in Assemblea. Probabilmente, una definizione che consenta a tali norme di essere utilizzate anche in occasione di situazioni gravi relative ad imprese che nulla hanno a che fare con il settore agroalimentare potrebbe richiedere una previsione normativa che modifichi i soggetti che devono intervenire nella procedura, ferme restando naturalmente le competenze del Ministero delle attività produttive.

Con queste considerazioni, ringrazio il relatore e tutti i componenti della Commissione per l'ottimo lavoro svolto, nonostante i tempi limitati anche a causa della natura emergenziale del testo in esame. Ovviamente, ribadisco la posizione favorevole del gruppo di Alleanza nazionale, che avrà modo di emergere più compiutamente nel corso dell'esame del provvedimento e nel voto finale.

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

RUGGERO RUGGERI. Signor Presidente, vorrei essere esplicito e chiaro: come è emerso anche dalla relazione del collega Gastaldi, la valutazione sul provvedimento in esame non può che essere positiva. Tuttavia, vorrei svolgere una serie di riflessioni che vanno al di là o che stanno dietro questo decreto-legge.

Sono convinto che, oggi, non dobbiamo occuparci soltanto della crisi di un'azienda, in quanto occorre capire se questo strumento, magari da solo, possa risolvere i problemi così complessi che ci

troviamo di fronte, relativi alla crisi di un sistema, ad un'epoca diversa dal passato.

Non possiamo nascondere che, già da tempo, proprio la X Commissione – grazie anche all'impulso culturale e politico del presidente e di tutti i gruppi – ha avvertito l'esistenza, nella nostra economia, di qualcosa che non funziona.

Abbiamo attivato, probabilmente per la prima volta nella storia dell'Italia, un processo vero di liberalizzazione e di privatizzazione che si è innestato sia sul processo di globalizzazione dell'economia sia sul processo di finanziarizzazione, che vede spesso operare gli imprenditori industriali solo come imprenditori finanziari. La crisi che abbiamo davanti è, pertanto, molto complicata, e l'indagine parlamentare lo dimostra.

Desidero brevemente ripercorrere gli avvenimenti che si sono succeduti nel corso degli anni e i conseguenti strumenti che il Parlamento ha adottato per far fronte alle crisi verificatesi nelle diverse epoche storiche. Nella seconda metà degli anni venti, la prima esperienza di mercato globale sovranazionale vede la nascita sia delle prime *holding* finanziarie, come l'IFI, sia dei primi gruppi industriali, come Italgas, Snia Viscosa e Sip-elettrica. La crisi del 1929, come sappiamo, deriva da cause esterne al nostro paese; infatti, nasce dagli Stati Uniti d'America e si ripercuote sull'Europa e, quindi, sull'Italia. Questa crisi, determinando il *crac* delle banche di diritto ordinario, che detenevano pacchetti azionari industriali, si ripercuote direttamente anche sul nascente sistema industriale. La risposta adottata fu molto drastica: la legge bancaria del 1936, con la quale si divisero nettamente le funzioni svolte dalle banche da quelle svolte dalle imprese. A quel tempo, il problema riguardava le banche che, come detto, detenevano i pacchetti azionari delle imprese industriali; oggi, probabilmente, il problema è inverso: sono le imprese industriali che detengono i pacchetti azionari delle banche.

Quella innestatasi dopo il 1929 fu soprattutto una profonda crisi industriale; da essa nacque l'IRI con il fine di salvare

le imprese che, dal punto di vista industriale, erano sane o potenzialmente sane. Le grandi banche, come la Banca commerciale e il Credito italiano acquisirono nei loro portafogli le partecipazioni di queste imprese industriali, e fu costituito anche l'IMI. Tali misure furono adottate per far sì che si ritornasse ad una situazione più equilibrata e, soprattutto, allo scopo di finanziare l'industria tramite l'erogazione di crediti a medio termine.

In tempi più recenti, alla fine della seconda guerra mondiale, con Saraceno è possibile osservare il ruolo svolto da tutte le istituzioni strettamente funzionali al Mezzogiorno, considerato il cuore dell'economia. Questa è la prima volta in cui si parla di etica e di responsabilità sociale dell'impresa. In questo senso l'impresa, oltre a non dover contrarre debiti, non deve tendere solo a conseguire profitti. A tutto ciò occorre aggiungere anche l'operato di Vanoni il quale, facendo convergere i problemi dell'etica con quelli dell'economia, consentì all'ENI e all'ENEL di apportare un contributo strategico allo sviluppo dell'economia nazionale.

Negli anni sessanta, dopo il cosiddetto *boom* economico, si registrano i grandi problemi inflazionistici. In quel periodo, per la prima volta si registrano tassi di inflazione del 20 per cento e uno sviluppo della conflittualità. Conflittualità per la quale non si è riusciti a trovare uno strumento, se non quello antico, della programmazione di Vanoni, da intendere, però, non nel senso di pianificazione, ma di programmazione nell'accezione di concertazione, e quindi come modo per trovare un accordo: la cosiddetta politica dei redditi. Questo fu il grande segreto per affrontare le crisi e per governare l'economia.

Alla fine degli anni settanta, a seguito dello *shock* petrolifero e dell'inconvertibilità del dollaro, imposta in modo del tutto autoritario dal Presidente Nixon, che significò il passaggio dei cambi da fissi a flessibili, nasce per l'impresa l'esigenza di occuparsi anche di finanza e non soltanto di economia reale; da qui il sorgere di ulteriori nuovi problemi e di nuove crisi.

Alla fine degli anni settanta sono stati adottati due grandi strumenti: la prima legge Prodi e la legge Marcora.

La prima legge Prodi cambiò e addirittura capovolse la cultura dell'ammortizzatore sociale, prevedendo, di fronte a un'azienda in crisi, non soltanto finanziamenti o ammortizzatori, ma la necessità di coinvolgere il lavoratore affinché, da solo, riuscisse a risolvere i propri problemi. L'intento di tale legge era, dunque, l'affermazione di una cultura del fare, di una cultura attiva.

Oggi abbiamo ancora molto da fare: si tratta, infatti, di processi culturali e anche di democrazia. Ci troviamo di fronte a fenomeni che determinano crisi che non si sono mai verificate prima nella storia economica. È quindi necessario che il Parlamento non si senta appagato dall'approvazione della cosiddetta Prodi-ter per fare fronte a tali crisi. Si tratta di una questione democratica, che dobbiamo dunque affrontare in modo democratico, adottando ulteriori provvedimenti rispetto al decreto-legge in esame.

Il Parlamento deve discutere, ma non soltanto di controlli interni o esterni nei confronti delle aziende da parte dei vari soggetti economici che oggi esistono a livello nazionale e internazionale. Occorre qualcosa in più, una riflessione di fondo. Si pensi, ad esempio, alla presenza, ormai per certi aspetti inquietante, dei paradisi fiscali, dei paradisi legali, dei paradisi del costo del lavoro, dove il costo del lavoro è pari a zero, i quali costituiscono in primo luogo un problema etico, che diventa anche un problema economico: laddove non c'è libera concorrenza, non c'è neppure sviluppo né rispetto per i diritti umani.

Fino all'adozione della legge Prodi — siamo alla fine degli anni settanta —, di fronte ad un'azienda in crisi la risposta era costituita esclusivamente dalla legge fallimentare, il cui unico obiettivo era di tipo privato, ovvero il soddisfacimento dei creditori. L'intervento, di fronte a situazioni di questo genere, era dunque costituito dalla liquidazione dell'azienda. Il fallimento, il concordato preventivo, la liquidazione coatta amministrativa, erano

strumenti funzionali esclusivamente al soddisfacimento dei creditori. Al contrario, l'amministrazione controllata tendeva anche al risanamento dell'azienda, oltre che all'obiettivo di soddisfare i creditori.

Si trattò, dunque, di un passo in avanti. Le misure previste dalle procedure concorsuali non avevano offerto strumenti adeguati per conservare ciò che c'era di buono nell'azienda insolvente. La legge Prodi nasce dunque, nel 1979, con questo intento. Essa ha un difetto congenito, che dovremmo eliminare, in quanto rimane nell'ambito delle procedure concorsuali; tuttavia, si pone direttamente quale obiettivo non soltanto l'interesse dei creditori, ma anche l'interesse al mantenimento dell'azienda e al risanamento delle grandi imprese insolventi.

In tale aspetto risiede l'importanza strategica della prima legge Prodi: un tentativo di vedere una prospettiva, di creare un futuro, di perseguire la ristrutturazione, sia finanziaria sia industriale, dell'azienda. Anche quella legge nacque da una vicenda specifica, quella della Liguigas, che era un'impresa del settore della chimica e tuttavia, non venne mai chiamata « legge Liguigas ». Oggi qualcuno pensa, nel caso del provvedimento in esame, di ritagliare un vestito solo per un'azienda. Allora la risposta fu generale e si adattò a situazioni di crisi economica che erano purtroppo comuni in quel periodo. Dalla relazione presentata dal Ministero dell'industria al CIPI relativa al periodo luglio 1982-ottobre 1983, emerge infatti che le imprese commissariate furono 229 nel 1982 e poi salirono a 257. La legge Prodi è stata applicata nei confronti di numerosi gruppi industriali (il gruppo Einaudi, la Contract, il Gruppo saccarifero veneto, il gruppo ex Montesi).

Quindi, il provvedimento viene applicato — e ciò rappresenta una risposta per chi vorrebbe relegare questo decreto-legge nell'ambito della competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali — ad una grande varietà di settori: siderurgia, tessile, edilizia, legno, carta, gomma, elettromeccanica, navigazione, immobiliare, trasporti, cosmetici, chimica, im-

pianti elettrici e così via. Il provvedimento ha riguardato, dunque, un po' tutti i settori e un po' tutte le aree e, in modo più marcato, le regioni del centro-nord. Inoltre, le aziende interessate esprimevano quasi l'intera gamma delle forme societarie: aziende individuali, società per azioni, cooperative.

Quanto ai risultati, purtroppo, abbiamo ottenuto una risposta di cui dovremmo tenere conto. L'applicazione del cosiddetto decreto Prodi non ha fornito una risposta brillante ed ha dimostrato che l'obiettivo del risanamento e della continuità delle aziende è un obiettivo difficile. Nella maggioranza dei casi non ce l'abbiamo fatta. Al contrario, nella maggioranza dei casi, gli impianti sono stati ceduti a nuovi imprenditori e le attività residuali sono state liquidate. I sindacati hanno avanzato una serie di critiche, manifestando grande preoccupazione per la caduta occupazionale, che non siamo riusciti a recuperare. I dati ministeriali lo confermano. Sto parlando delle relazioni di allora.

Dunque, l'accusa rivolta al primo provvedimento Prodi è che, alla fine, non è riuscito a soddisfare nemmeno i creditori. Si è verificato un esproprio da parte di alcuni interessi prevalenti e non sono stati soddisfatti neppure tutti i creditori. Poi, si è avuta una dichiarazione molto esplicita, con le due sentenze della Corte di giustizia europea sull'incompatibilità del provvedimento con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato. Soprattutto per superare l'incompatibilità denunciata dalla Comunità europea, nasce il decreto legislativo Prodi-*bis* (n. 270 del 1999). Si tratta non tanto di recuperare lo spirito iniziale della legge, che puntava alla continuità dell'azienda, al risanamento e alla soddisfazione dei creditori, quanto di superare l'inghippo degli aiuti di Stato. Quanto alle molte aziende del passato, vorrei citarne qualcuna, perché fanno parte della nostra storia: gruppo Bosi, Cartiere di Tolentino, gruppo Marelli, Einaudi — che ho ricordato prima —, gruppo Graziano, Liguigas, gruppo Monti, Montesi e così via. Si tratta di aziende che, quanto a dimensioni, andavano dai 5 mila dipen-

denti (come il gruppo Marelli) fino a 4 dipendenti. Nel decreto legislativo Prodi-bis si dice che le norme si applicano soltanto alle grandi aziende, tentando anche una limitazione in base alla specializzazione. Comunque, tutto è sempre in funzione della necessità di ovviare alle sentenze della Corte di giustizia europea.

Quindi, abbiamo impostato la Prodi-ter introducendo alcune modifiche ed integrazioni alla struttura portante del Prodi-bis, che aveva risolto tutti i punti critici, rispondendo alla necessità di salvaguardare un po' di più l'azienda rispetto agli altri interessi, pur legittimi. Questa è stata la nostra preoccupazione: se predisporre uno strumento più legato al passato o, invece, più aperto ad altre situazioni, se pensare soltanto a questa soluzione o occuparsi di mettere in campo anche altre misure. In generale, quindi, il provvedimento Prodi-ter, di cui ci stiamo occupando in questo momento, ha fatto registrare alcuni passi in avanti ed ha apportato qualche miglioramento che potrebbe essere significativo. Lo verificheremo, perché nessuno ha la verità in tasca. Il provvedimento in esame comprime la fase istruttoria all'ammissione, sostituisce il commissario giudiziale con il ministro delle attività produttive, sostituisce il tribunale con il Ministero delle attività produttive.

Questo potrebbe essere un fatto positivo in base al ragionamento che facevo prima, rilevando un interesse prevalente verso l'economia reale, non per distruggere e liquidare, ma per prestare attenzione al futuro. Non è l'azienda di cui dobbiamo occuparci il fatto prevalente: il nostro obiettivo è quello di un risanamento più generale, più vasto, magari di settore, oppure di aree o di zone che hanno bisogno di un intervento.

Ora i destinatari delle norme sono i creditori dell'impresa e, soprattutto, si tende alla prosecuzione ordinata dell'attività industriale: questo mi pare che sia il punto più significativo. In particolare, vorrei fare qualche osservazione sugli articoli: si tratta sempre di osservazioni costruttive e non di preoccupazioni di chi — ripeto — ha la verità in tasca. Ad esempio, l'articolo

1 riguarda i requisiti dell'ammissione: si parla di grandi imprese, con almeno mille unità di occupati e un debito, comprese le garanzie, non inferiore a un miliardo di euro. Ma qui vi è un punto da chiarire, che ci è stato indicato dal Comitato per la legislazione: per quei casi che sono stati già dichiarati in stato di insolvenza, si applica la legge Prodi oppure no? Infatti, questa legge si applica successivamente alla dichiarazione dello stato di insolvenza. A mio avviso sarebbe da inserire anche il caso di un'azienda che è già stata dichiarata insolvente.

Sull'articolo 2 vi è un problema, già sollevato dalla Commissione lavoro, che mi sembra di poter condividere. L'articolo 2 prevede l'ammissione immediata all'amministrazione straordinaria. Secondo la procedura prevista, l'impresa si rivolge al ministro che, con un decreto, dispone l'amministrazione straordinaria e nomina il commissario straordinario. La Commissione lavoro sostiene la possibilità che in termini contestuali i lavoratori abbiano subito anche la cassa integrazione guadagni senza dover aspettare mesi o tempi successivi. Nello stesso decreto-legge (o comunque successivamente) si dovrebbe mettere in moto la cassa integrazione guadagni straordinaria. Questo è importante perché darebbe, da subito, un po' di ossigeno sul piano finanziario all'impresa insolvente, che viene gestita per una continuità dal commissario straordinario.

L'articolo 3 riguarda le funzioni del commissario straordinario, che sono ampie. Tuttavia, anche l'articolato nella sua rubrica recita « Funzioni del commissario straordinario » senza precisare le sue funzioni primarie che possono essere dedotte in altra sede. Tuttavia, anche l'articolato soffre dell'incapacità di far emergere questo testo di legge fuori dalle procedure concorsuali, o comunque di dare una svolta alle procedure concorsuali: sembra ancora una legge destinata al fallimento dell'azienda. Questo è sbagliato culturalmente.

L'articolo 4 si sofferma sull'accertamento dello stato di insolvenza e poi sul programma di ristrutturazione e questo è

un aspetto importante che mi trova concorde. La norma dà potere al commissario straordinario e finalmente introduce un programma di ristrutturazione. Infatti, se l'azienda poi continua la sua attività e può avere un futuro un po' più equilibrato, tutto questo va certamente a soddisfare gli interessi dei creditori.

L'articolo 4-*bis* ha introdotto il concordato che il decreto-legge non aveva previsto. Secondo me, questo è un fatto importante, perché si tratta di uno strumento in più per i creditori, i quali sono ammessi a partecipare, possono dire la loro e possono concordare quanto loro è dovuto, in base anche alle possibilità del futuro dell'azienda, in base cioè ad un ragionamento o comunque ad una partecipazione che prima non c'era. Prima decideva il giudice, quasi d'autorità, in base a conteggi spesso molto superficiali; qui, invece, almeno c'è l'apertura alla partecipazione dei creditori che votano sul concordato.

Purtroppo, al comma 6 dell'articolo 4-*bis* è prevista una norma sull'approvazione del concordato che recita: « Il concordato è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza del valore assoluto dei crediti ammessi ». Questo è un problema, perché i piccoli creditori, in tal modo, potrebbero rimanere esclusi. Infatti, se il concordato viene votato in termini di valore, i grandi creditori possono chiudere la partita; abbiamo visto un conflitto di interessi pieno, anche da parte di istituti finanziari — in un caso precedente al caso Parmalat — che, pur di rientrare, non hanno avuto nessun riguardo verso i risparmiatori. Questa osservazione è necessaria per capire se il comma 6 va a salvaguardare i piccoli creditori, le piccole imprese. Spesso, infatti, i creditori non sono soltanto i piccoli risparmiatori sul piano finanziario, ma anche le piccole imprese che vantano dei crediti, magari piccoli, ma che per la piccola impresa sono grandi, sono importanti e spesso decidono della vita stessa della piccola impresa. Mi pare, quindi, che si sia di fronte ad un punto critico.

Infine, l'aspetto di maggior criticità è rappresentato dall'articolo 7. Ho fatto questo *excursus* storico proprio per dimostrare che il provvedimento non potrà essere chiamato « legge Parmalat », ma piuttosto legge Prodi o legge Marzano, cioè un « vestito » adatto ai casi di crisi che, purtroppo, ogni giorno stanno emergendo, che riguarda cioè problemi un po' più vasti. Mi pare allora che questo articolo 7 sia una forzatura, perché non c'è soltanto il Ministero delle politiche agricole e forestali. Ho letto l'elenco contenuto nella relazione del ministero in cui praticamente tutti i settori dell'economia sono coinvolti. Quindi, l'intesa prevista dovrebbe essere con i rispettivi ministeri competenti, il che non è sbagliato e nella prassi già avviene. L'allora Ministero dell'industria oggi è Ministero delle attività produttive: già questo passaggio fa capire che l'economia reale da noi è — o dovrebbe essere — gestita dal Ministero delle attività produttive, mentre l'economia finanziaria e tutti gli aspetti finanziari vengono gestiti dal Ministero dell'economia. Questa è un po' la suddivisione di competenze che noi abbiamo attribuito ai ministeri. Quindi, per quanto concerne l'articolo 17, nutro qualche perplessità sull'intesa del ministro dell'industria con il ministro delle politiche agricole.

Concludo le mie osservazioni, ribadendo ovviamente l'aspetto positivo del provvedimento. Oggi la Prodi-*ter* da sola certamente non può essere sufficiente a rispondere a quella complessità di problemi che abbiamo davanti: il tema delle liberalizzazioni, dell'economia globale, del conflitto permanente di interessi tra banca e impresa, tra finanziatori e utilizzatori, tra organismi di controllo che probabilmente non sono autonomi, un po' tutto quello che sta emergendo dall'indagine parlamentare.

La mia riflessione è che la cosiddetta Prodi-*ter* possa rappresentare uno strumento rivolto più al passato che al futuro; tuttavia, esiste l'urgenza e la necessità di una risposta immediata, e vi è anche la

responsabilità del Parlamento di favorire il recupero di credibilità delle istituzioni bancarie.

Infatti, se una parte del mondo delle banche è entrato in crisi, oppure è stato causa di crisi, la nostra responsabilità ci suggerisce di non esprimere un giudizio negativo sul sistema bancario; anzi, il nostro compito è restituire fiducia ai nostri risparmiatori e alle nostre piccole imprese, affinché credano ancora nella possibilità di ripresa dell'economia e nella serietà non solo, come in questo particolare caso, delle istituzioni finanziarie, ma anche delle istituzioni in generale.

La nostra responsabilità, dunque, ci permette di esprimere un giudizio positivo (anche se non intendo dare una valutazione definitiva prima della votazione finale) su tutto il lavoro prodotto in Commissione, sulla relazione svolta e sulla necessità di avere, comunque, uno strumento efficace ed urgente per rispondere, in modo serio ed il più possibile onesto e credibile, ai problemi emersi, perché ciò diventa un fattore positivo di creazione di stabilità per il paese (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

ERMINIO ANGELO QUARTIANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, il decreto-legge all'attenzione del Parlamento, recita: « Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza », anche se è conosciuto come « decreto salva-Parmalat ».

È noto, infatti, che il presente decreto-legge ha preso le mosse da una particolare ed urgente situazione determinatasi per il gruppo Parmalat, con il rischio di chiusura immediata di attività industriali importanti per il paese, date sia dalle risorse economiche e umane impiegate nelle aziende del gruppo industriale, sia dalla rilevante quantità di imprese agricole legate a tale impresa da contratti di fornitura, dalla produzione dedicata alla trasfor-

mazione e al confezionamento dei prodotti e dai servizi alle imprese.

Si trattava, dunque, e si tratta, comunque, di un evento di rilevanza internazionale, che agisce sul mercato globale non solo dei prodotti e delle relazioni finanziarie e bancarie, ma anche delle relazioni tra industrie e mercati dei diversi paesi interessati dalla presenza del gruppo di Parma; esso agisce, peraltro, nel rapporto, non meno rilevante, tra industrie e risparmiatori. Si apprende oggi, infatti, che a settembre il « buco » finanziario era di oltre 14 miliardi di euro, accrescendo, con ciò, l'ansia e le attese.

Senza il tono della polemica, ma con l'obiettività che deve essere assunta a parametro dell'analisi delle condizioni in cui si trova il paese ed il suo settore industriale, anche dopo quell'11 settembre, data a partire dalla quale si sono moltiplicati i segni della stagnazione ed i rischi della recessione (in particolare, nel settore produttivo dell'industria nazionale impegnata nel mercato globale), vorrei significativamente far presente, tuttavia, che con la stagnazione e la recessione si poteva prevedere, in qualche modo, l'aumento anche dei rischi di criminalità economica e finanziaria.

La Parmalat è solo l'ultima delle società che giungono al limite dello stato di insolvenza, oppure che si trovavano in fase di accertamento per l'avvio della procedura di amministrazione straordinaria già alla data di confezionamento del decreto-legge in discussione.

Cito una delle società che hanno ottenuto la procedura di cui al cosiddetto Prodi-*bis* il 22 dicembre, vale a dire il giorno prima che il Governo adottasse il decreto-legge al nostro esame: si tratta della Tecnosistemi Spa di Milano, con duemila dipendenti, operante in tutto il mondo nel settore informatico e delle telecomunicazioni e caratterizzata da un capitale di lavoro e di sapere di alta qualità, eccellente sul piano delle prestazioni industriali, essa stessa vittima, però, di processi di finanziarizzazione spinta e dei giochi delle cosiddette scatole cinesi, distratta dal *core business* e votata al

fallimento certo se non fosse stata adottata per tempo la procedura di amministrazione straordinaria prevista dal decreto legislativo n. 270 del 1999.

Ora chiedo al Governo quante società siano state sottoposte ad accertamento per l'avvio della procedura di amministrazione straordinaria nel 2002 e nel 2003 e quante siano in procinto di esserlo. È possibile che nuove procedure e, naturalmente, snellimenti delle stesse, siano stati proposti soltanto a seguito del caso eclatante di Parmalat, la cui entità non poteva essere nascosta? Esiste, probabilmente, una responsabilità oggettiva del Governo se alcune aziende, non avendo beneficiato delle stesse condizioni di cui beneficia oggi — per fortuna! — Parmalat, vanno incontro ad un sicuro fallimento anziché ad un piano di salvataggio e di ristrutturazione.

Domando ancora: è possibile che procedure di urgenza vengano adottate solo per le grandi aziende e non anche per quelle piccole e medie, che rappresentano l'ossatura vitale della nostra identità produttiva nel mondo? È vero: dopo il decreto che ha parzialmente modificato la legge Prodi, per il salvataggio di aziende che hanno più di 200 dipendenti (quindi, per le aziende medio-grandi), vale ancora lo stesso Prodi-*bis*, ma il salvataggio va incontro alla procedura di infrazione europea se supera la durata di sei mesi; inoltre, anche la ristrutturazione è passibile, in qualche modo, di essere interpretata in termini di aiuti di Stato impropri. Vorrei altresì sottolineare che queste aziende, pur aventi più di 200 dipendenti, non hanno la possibilità di beneficiare di una celere definizione della procedura volta ad ottenere l'amministrazione straordinaria: queste aziende debbono infatti attendere la dichiarazione dello stato di insolvenza da parte del tribunale competente.

Il quadro è il seguente. D'ora in poi, per le aziende che hanno i requisiti dei mille dipendenti e di un alto debito (ma mi domando perché mai non debbano essere sottoposte a procedura di ristrutturazione quelle che, pur essendo in crisi, abbiano un debito inferiore), può essere

adottata una procedura privilegiata, trattata direttamente dal ministro delle attività produttive.

Ciò pone problemi di equità e di *par condicio* anche dal punto di vista della norma costituzionale. Sotto questo profilo, occorrerà riflettere e, semmai, provvedere ai necessari aggiustamenti, affinché la norma risponda pienamente ai requisiti di costituzionalità richiesti. Credo, anzi, che alcuni miglioramenti possano e debbano essere introdotti da questo Parlamento già nel corso della conversione in legge, proprio per evitare che la norma venga impugnata da soggetti i quali si ritengano privati di un'opportunità che, invece, viene discrezionalmente concessa ad altri.

Segnalo che, quando è consegnata in mano alla decisione esclusiva del potere politico-amministrativo di un ministro, anziché nelle mani di un tribunale terzo, secondo criteri prestabiliti nella norma, tale discrezionalità costituisce un fattore di possibile speditezza della decisione — certo — ma, nel contempo, anche una prerogativa che va al di là della neutralità, dell'imparzialità di un soggetto terzo quale può essere il magistrato. In tal modo, essa rischia di degenerare in eccessi di soggettività politica a vantaggio di taluni ed a danno di altri. Non oso parlare di favori o di sfavori, anche se, nella norma, è insita la logica dello scambio, che, naturalmente, va evitata e non perseguita.

Dico ciò, dunque, non per evocare il rischio dello scambio, ma per evitarlo, anche attraverso un'adeguata revisione, in quest'aula, del decreto-legge, così come è stato proposto dal Governo e parzialmente modificato in Commissione e come facciamo noi con le proposte emendative presentate dal gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo.

Peraltro, vorrei ricordare che l'obiettivo del legislatore non può essere solo il salvataggio di un'azienda, ma anche la difesa dei risparmiatori, degli investitori e dell'occupazione, vale a dire la stabilità del sistema economico e la qualità della sua democraticità, che è condizione per una più ampia e forte democrazia.

Anzitutto, l'eccesso di discrezionalità nelle mani del ministro va temperato almeno da alcuni accorgimenti da inserire in norma per controbilanciarne i poteri. Quali? Ad esempio la definizione puntuale della documentazione necessaria per presentare istanza di amministrazione straordinaria da parte degli imprenditori oppure la riproposizione dei criteri per la nomina del commissario straordinario, già stabiliti dalla legge Prodi: vanno riproposti, anziché, di volta in volta, definiti dal ministro, che, peraltro, con relativa perdita di tempo utile, dovrebbe provvedervi con propri decreti ministeriali, oppure, una maggiore garanzia per coloro che possono opporsi o decidano di opporsi all'amministrazione straordinaria, riproponendo integralmente l'articolo 33 del decreto legislativo n. 270 del 1999. Va poi potenziata e garantita la rappresentanza dei creditori, come quella dei lavoratori, nel comitato di sorveglianza. Va ripresentato, nella sua integrità, l'articolo 56 della legge Prodi, che indica chiaramente cosa deve contenere il programma di ristrutturazione, proprio per evitare trattamenti difformi tra impresa ed impresa. Va meglio definito l'istituto del concordato che il Governo non aveva previsto nel testo che ha proposto al Parlamento e che, parzialmente, è stato introdotto dal relatore in Commissione; ciò va ulteriormente migliorato. Al riguardo, va garantita non solo la maggioranza dei creditori per le decisioni, ma anche la rappresentanza dei due terzi dei crediti, per meglio difendere i piccoli risparmiatori, così come, sul versante della restituzione dei crediti, potrebbero essere previsti, per i creditori, obbligazioni convertibili e titoli di debito. Vanno agevolate, anche con crediti di imposta compensabili, le aziende fornitrici di aziende in crisi (spesso piccole e medie aziende). Va evitata — mi rivolgo anche ai colleghi del gruppo di Alleanza nazionale che lo hanno riproposto, oggi, nel corso della discussione — la procedura dell'intesa tra ministri; anche per la Parmalat, basta il Ministero delle attività produttive, perché un eccesso di intese tra ministeri non produrrebbe altro che una procedura buro-

cratica appesantita e ancor di più accentrata nei ministeri, più di quanto già il decreto-legge non faccia.

Inoltre, credo che la responsabilità della gestione delle imprese deve essere chiaramente posta in capo al commissario, rendendo esplicito che al Ministero e al ministro spettano essenzialmente poteri di vigilanza, non di gestione, e che tali poteri di vigilanza non possono, né eludere né sostituire quelli propri della magistratura. Ciò è importante, proprio per evitare di far tornare dalla finestra ciò che, negli anni passati, gli italiani hanno cacciato dalla porta, ossia le logiche aberranti delle vecchie partecipazioni statali, ancor più nel periodo della loro degenerazione e dello Stato imprenditore in tutto, capace di inquinare il mercato attraverso la sua ingombrante presenza.

Questa non è una cosa del passato: è un aspetto che interessa noi. Deve interessare il modo di legiferare di questo Parlamento e del Governo nazionale. Regole dunque, non gestione dell'economia.

Anche questo decreto-legge deve attenersi a questo spirito, a questo compito fondamentale di uno Stato moderno. Al riguardo, vorrei che risultasse in modo evidente che, nonostante i Democratici di sinistra-l'Ulivo non voteranno contro il decreto-legge, il nostro voto di astensione sul decreto è strettamente legato non solo al recepimento di alcune importanti modifiche da noi richieste, da me riassunte e dal collega Gambini più ampiamente illustrate, ma anche ad una precisa e visibile volontà del Governo che si manifesti in modo esplicito nel corso del dibattito, affinché resti chiaro che non sia possibile l'utilizzo della norma al fine di configurare una stortura nel mercato e nell'organizzazione delle aziende né nel rapporto delle stesse con lo Stato ed il ministero o il ministro e viceversa. Nessun ministero è autorizzato a surrogare i compiti propri del mercato e men che meno a definire, in luogo del mercato, acquisti, vendite o affitti di aziende o rami di aziende in crisi. Deve cioè risultare chiaro che non si è aperta e non si aprirà nessuna svendita con saldi di occasione sulla piazza italiana

per nessuno. Ciò vale per tutti i potenziali acquirenti italiani ed esteri; per tutti deve valere questa norma e questo modo di comportarsi. Ciascuno dovrà pagare ciò che acquista in base al suo valore di mercato e chi acquista dovrà farlo sulla base di precisi dispositivi anche di gara ad evidenza pubblica, ove previsto.

Se ciò risulta chiaro, la nostra astensione non può essere perciò intesa come benevola concessione ad un ministero e a un ministro, che volessero così accrescere di poteri impropri le funzioni loro assegnate dalla legge. La nostra astensione è soprattutto legata alla fiducia che riponiamo nei lavoratori, nei dipendenti, nei dirigenti onesti, negli imprenditori come negli operatori onesti, alle prese con le gravi crisi industriali di quelle aziende, dalle quali, con impegno e con intraprendenza, sapranno certo risollevarsi, riconsegnando al paese le condizioni per una industria migliore, più competitiva, più trasparente, più libera da vincoli impropri ed eticamente all'altezza delle responsabilità che le competono nella società. Ciò vale per i lavoratori e per le imprese del gruppo Parmalat come per tutte le imprese che oggi e domani si trovino in stato di insolvenza e ricerchino le strade per il rilancio produttivo ed occupazionale.

L'auspicio è che l'urgenza di oggi ci porti ad una riflessione di più ampio respiro sulle politiche industriali, che non si sono fatte e che non si fanno oggi in questo paese, guardando cioè oltre la pur decisiva esigenza di evitare truffe e mancati controlli attraverso la riorganizzazione ed il rafforzamento delle competenze e dei poteri delle autorità a ciò preposte — dalla Banca d'Italia, alla Consob e all'antitrust —, che vanno immediatamente e certamente perseguite, si badi bene. Queste misure, però, vanno inserite in un quadro di certezze naturalmente date anche da scelte strategiche, che vanno compiute in modo limpido per il settore alimentare ed agroalimentare come per tutta l'industria italiana, grande, piccola e media. A ciò il Governo non può sottrarsi, né di volta in volta può provvedervi con

decreti d'urgenza, né credo il Parlamento italiano possa attendere solo l'iniziativa del Governo.

La Commissione attività produttive della Camera, grazie anche all'impegno del suo presidente, l'onorevole Tabacci, ha concluso la sua indagine conoscitiva sulla crisi del settore industriale; il quadro tracciato e gli indirizzi che ne derivano potrebbero essere l'occasione per formulare proposte avanzate e credibili per rilanciare l'economia del nostro paese.

Non vorrei, insomma, che altri casi specifici possano costituire la circostanza che spinga il Governo a proporre altri decreti e norme in maniera frammentata; non vorrei che, sfruttando la situazione specifica di allarme dell'opinione pubblica, del mercato e dei risparmiatori, ci si approfitti per accreditare al ministro e al Ministero delle attività produttive compiti propri dell'autorità giudiziaria e delle autorità terze.

Non vorrei che questo decreto-legge determinasse le condizioni per aprire la strada a comportamenti ed a ruoli impropri nelle nomine dei commissari straordinari e nella definizione dei poteri degli stessi.

Le possibili ricadute nella vecchia malattia del ministerialismo e della burocrazia statalista vanno evitate: il Governo dimostri di volerle evitare in concreto.

Comunque, il gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, l'opposizione di centro-sinistra, farà di tutto per evitare queste ricadute, certo con l'impegno propositivo, ma anche con la necessaria vigilanza su tutta la fase di attuazione del cosiddetto decreto salva Parmalat. Così vigilerà su quei casi che potranno manifestarsi in futuro, come non mancherà di vigilare sui casi già manifestatisi, quali Cirio, Giacomelli e Tecnosistemi, che già sono in amministrazione straordinaria.

I Democratici di sinistra si comporteranno come deve fare una forza di opposizione responsabile, ma al tempo stesso garante del buon funzionamento delle istituzioni, nell'interesse dei cittadini risparmiatori, dei cittadini consumatori, dei cittadini lavoratori, nell'interesse dell'Italia

che produce e risparmia e nell'interesse delle sue famiglie (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4592)**

PRESIDENTE. Constato l'assenza del relatore, onorevole Gastaldi: si intende che abbia rinunciato alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIO VALDUCCI, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei svolgere solo alcune considerazioni sul provvedimento in discussione. Si tratta di un provvedimento che riguarda eventi catastrofici di natura economica, che incidono profondamente sul tessuto economico e industriale del nostro paese. Ricordo che i parametri di riferimento sono mille dipendenti e mille milioni di euro di debiti: si tratta di parametri molto alti per il tessuto economico del nostro paese, composto prevalentemente da piccole e medie imprese. Nel momento in cui si generano stati di insolvenza di tali dimensioni, si registrano gravi ripercussioni anche sull'intero settore economico del paese e sull'indotto collegato a questi grandi complessi industriali.

Riteniamo che l'intervento del Governo in questi casi si renda necessario e opportuno, così come è necessario ed opportuno che il Governo si assuma le proprie responsabilità. Ricordo che con quelle che nei tribunali vengono denominate procedure concorsuali ben poche volte si riescono, percentualmente, a rimborsare in modo non dico adeguato ma minimamente adeguato i creditori nella loro generalità.

Ritengo, quindi, sicuramente necessaria l'assunzione di questa responsabilità politica quando si creano situazioni di crisi aziendali di così vasta dimensione per la nostra economia.

Non si tratta di voler far prendere arbitrariamente decisioni al commissario delegato a seguire la crisi aziendale di questi complessi industriali, ma sicuramente vi è la necessità di far sì che la procedura prevista consenta al commissario di governare queste gravi crisi aziendali con tutti gli strumenti disponibili del caso.

Questa era la volontà del Governo quando ha adottato il decreto-legge e penso di poter dire che questa era la volontà dell'intera Commissione parlamentare attività produttive, che ha lavorato sul testo iniziale del Governo, emendandolo positivamente anche nel senso indicato dagli interventi che mi hanno preceduto.

I dubbi riguardavano il tema dello stato di insolvenza — nel testo emendato si prevede un avvicinamento del momento della nomina del commissario rispetto alla dichiarazione dello stato di insolvenza da parte del tribunale — e quello delle azioni revocatorie, per le quali è stato esplicitamente previsto che debbano svolgersi nell'interesse di tutti i creditori. Infine, si evidenziano gli importanti emendamenti che vanno nella direzione di inserire temi determinanti nella strumentazione da attribuire al commissario, quali quelli del concordato e dell'accertamento del passivo.

Sicuramente — e non farò una replica di natura generale sui temi di politica industriale perché non è questa la sede idonea —, il decreto legislativo n. 270 del 1999 necessita di grandi modifiche per far sì che lo strumento riguardante le aziende in crisi con più di 200 dipendenti sia reso ancora più efficace e diretto nella propria azione. Penso tuttavia che questo tema debba essere trattato in sede di riforma del diritto fallimentare, che sicuramente il Governo e il Parlamento dovranno affrontare nei prossimi mesi.

Vi è l'esigenza di tutelare non soltanto i creditori intesi in senso stretto, come creditori dell'azienda, e chi opera nella stessa, ma anche quelle decine di migliaia di risparmiatori che avevano investito i loro risparmi in questo tipo di investi-

menti. Ricordiamo che i casi qui citati — Parmalat, Cirio, Giacomelli — riguardano società non solo quotate in borsa, ma che avevano emesso, nel corso degli ultimi tre o quattro anni, titoli obbligazionari sui mercati internazionali in grande quantità.

Per questa ragione, ritengo che lo strumento in esame sia necessario ed essenziale per affrontare le crisi aziendali; ma credo che sia fondamentale anche il lavoro svolto dalle Commissioni competenti, e dal Parlamento nel suo complesso, sui temi legati alla tutela del risparmio e dei risparmiatori, che richiedono un approfondimento dopo gli eventi degli ultimi mesi.

Infine, si tratta di un provvedimento che riguarderà i grandi complessi aziendali e tutti i settori della nostra economia; sicuramente, il settore dell'agroalimentare rappresenta uno dei settori primari della nostra economia, ma questa è composta anche di altri comparti. Per questa ragione, non possiamo vincolare l'intesa del ministero rispetto ad aziende che potrebbero entrare in questa procedura e che appartengono ad altri settori dell'economia (non voglio qui citarle perché, un domani, una di tali aziende potrebbe entrare in crisi e quindi io sembrerei una persona che non guarda ottimisticamente al futuro). L'intesa di un Ministero come quello delle politiche agricole e forestali su altri temi sembrerebbe del tutto fuori luogo.

Penso quindi che l'intesa debba rimanere, ma precisando che, quando si interviene in qualità di commissario straordinario dinanzi ad una grave crisi dell'economia nazionale (perché di questo stiamo parlando, e non di una singola azienda), meno « scalini » burocratico-politici e meno vincoli si inseriscono, maggiore è la probabilità che i commissari operino in modo utile ed efficace per il riequilibrio aziendale, ma anche per fare in modo che l'economia di un paese come il nostro riesca a superare questi momenti di grave crisi industriale.

Per tale ragione, ritengo vi sia ancora la possibilità, nel corso del dibattito parla-

mentare, di migliorare ulteriormente il testo per contribuire alla soluzione delle grandi crisi aziendali.

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

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia (4594) (ore 17).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento del tribunale delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4594)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

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

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

CIRO FALANGA, *Relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge in esame, composto da nove articoli portati ad otto dopo l'esame in sede referente della Commissione, contiene disposizioni urgenti dirette ad intervenire su varie materie attinenti a diversi settori dell'amministrazione della giustizia.

In particolare, l'articolo 1 detta disposizioni urgenti relative al funzionamento ed alla composizione dei tribunali delle

acque. Come già evidenziato nella relazione illustrativa di accompagnamento al decreto-legge, le disposizioni di cui all'articolo in esame intendono assicurare la completa ripresa dell'operatività dei tribunali delle acque. Infatti, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale nn. 305 e 353 del 2002, i tribunali medesimi sono stati posti nell'impossibilità di esercitare la giurisdizione.

Secondo la prima pronuncia, la mancata previsione da parte delle norme istitutive della nomina di membri supplenti dei titolari determina l'incostituzionalità del combinato disposto degli articoli 139 e 143, comma terzo, del regio decreto n. 1775 del 1933 nella parte in cui non sono previsti meccanismi di sostituzione del componente astenuto, ricusato o legittimamente impedito del collegio del tribunale. Con la seconda sentenza, la normativa sui tribunali delle acque è illegittima nella parte in cui prevede che siano aggregati al tribunale membri tecnici dell'ex genio civile, di cui uno deve intervenire nel collegio giudicante.

In effetti, la prima pronuncia della Corte costituzionale ha accertato la violazione degli articoli 24, primo comma, 102, 103, 111, primo e secondo comma, e 113 della Costituzione in quanto, nel caso di astensione obbligatoria o in altre ipotesi di legittimo impedimento di uno o più componenti del tribunale, la mancata previsione di membri supplenti e l'impraticabilità di forme di temporanea sostituzione determinerebbero l'impossibilità di comporre il collegio giudicante in conformità alla disciplina processuale vigente, traducendosi, essenzialmente, in una lesione del diritto alla tutela giurisdizionale ed in un *vulnus* al corretto e regolare esercizio della giurisdizione sotto i diversi profili evocati dai parametri costituzionali indicati.

La seconda sentenza, che ha fatto riferimento alla composizione del collegio giudicante da parte di funzionari del genio civile, ha accertato la violazione del principio di cui all'articolo 108 della Costituzione e del principio di indipendenza e terzietà del giudice quale elemen-

ziale alla stessa intrinseca natura della giurisdizione, che si identifica nell'indipendenza istituzionale del giudice e nella sua posizione di terzo imparziale qualunque siano le parti in giudizio, compresa la pubblica amministrazione. Detto principio, quindi, riguarda anche i giudici delle giurisdizioni speciali ed i componenti cosiddetti laici che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Il comma 1 dell'articolo 1 preventivamente stabilisce un limite temporale dell'efficacia delle disposizioni dettate dal comma medesimo, tutte volte a dare attuazione alle citate sentenze della Corte costituzionale. Si tratta dell'entrata in vigore della complessiva riforma della disciplina concernente la giurisdizione in materia di acque pubbliche. In realtà, non può dirsi che trattasi di una vera e propria clausola abrogativa, in quanto sarebbe impossibile prevedere con una norma la temporanea efficacia della stessa in attesa del verificarsi di un momento futuro ed incerto quale quello della complessiva riforma della materia.

Si può leggere questa parte del comma 1 dell'articolo 1 come una sorta di manifestazione d'intento circa la volontà di riformare la materia del tribunale delle acque, alla quale non è ricollegabile alcun effetto normativo. Questa disposizione, interpretata in tal modo, è inserita in modo corretto. In particolare, si modifica l'articolo 138 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, prevedendo la sostituzione nel collegio giudicante dei tre funzionari dell'ex genio civile con tre esperti iscritti nell'albo degli ingegneri e nominati con decreto del ministro della giustizia, in conformità alla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, adottata su proposta del presidente della corte d'appello. Si inserisce, inoltre, nel citato regio decreto, l'articolo 139-*bis*, diretto a prevedere la nomina, nelle stesse forme stabilite per i titolari, di componenti supplenti del tribunale superiore delle acque, retribuiti per il servizio effettivamente prestato. Con queste due disposizioni si evita, quindi, di incorrere in quelle violazioni che la stessa Corte costituzionale ha indicato.

L'articolo 2 del decreto-legge riconferma nelle funzioni, fino al 31 dicembre 2004, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari, il cui mandato sarebbe dovuto scadere entro il 31 dicembre 2003.

Passiamo ora ad esaminare la composizione dei tribunali ordinari, nonché la necessità di tenere ancora in carica i giudici onorari, i quali in qualche maniera risolvono il grave disagio in cui versa l'amministrazione della giustizia. Al riguardo, la norma si rende necessaria perché la disciplina di dettaglio per la nomina e la conferma dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari è stata recentemente oggetto di riforma da parte di due circolari del Consiglio superiore della magistratura del 26 maggio 2003. Al fine di consentire una più celere definizione delle procedure ed una tempestiva copertura dei posti scoperti, le nuove circolari innovano radicalmente le modalità di reclutamento dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari. L'attuale sistema, sostanzialmente casuale, viene sostituito da una procedura di tipo concorsuale decentrata, mediante la predisposizione in ogni distretto di corte d'appello, da parte del consiglio giudiziario, di una graduatoria degli aspiranti, con validità biennale, alla quale attingere periodicamente in tutti i casi di vacanza di organico.

La necessità e l'urgenza di provvedere è derivata da un fatto molto singolare. Le citate circolari del Consiglio superiore della magistratura del 26 maggio 2003, di modifica della disciplina relativa ai criteri di nomina e conferma dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari, prevedevano la data del 30 luglio 2003 quale termine ultimo per la presentazione delle domande da parte degli aspiranti magistrati onorari. Tuttavia, i decreti del ministro della giustizia del 18 luglio 2003, di recepimento delle indicate circolari, sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* solo il 6 novembre 2003, quindi dopo che il termine del 30 luglio 2003 era ampiamente scaduto. Essendo, pertanto, impossibile assicurare tempestivamente,

per l'inizio del 2004, l'entrata in servizio dei nuovi magistrati onorari ed anche in considerazione dei tempi tecnici necessari alle selezioni e al tirocinio, l'articolo 2 del decreto-legge, per scongiurare vacanze di organico ed i prevedibili disservizi nell'amministrazione della giustizia, provvede a riconfermare nell'ufficio, fino al 31 dicembre 2004, la quota di magistrati onorari di tribunale (circa 800 giudici secondo la relazione governativa), i quali, già confermati dopo il primo mandato triennale, avrebbero dovuto lasciare l'incarico per il raggiunto limite di sei anni, fissato dall'articolo 42-*quinquies* dell'ordinamento giudiziario.

L'esame in sede referente si è concentrato in particolare sull'articolo 3, che sostituisce integralmente l'articolo 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (codice in materia di protezione dei dati personali), che, qualora non fosse stato emanato il decreto-legge in esame, sarebbe dovuto entrare in vigore nella sua originaria formulazione il 1° gennaio 2004.

L'articolo 132, nel testo originario, poneva, secondo il Governo, due ordini di problemi: da un lato, faceva riferimento espressamente ai soli dati relativi al traffico telefonico, non potendosi applicare, pertanto, anche ai dati relativi ad Internet; dall'altro, prevedeva, per finalità di accertamento e repressione di reati, un termine massimo per la conservazione dei dati pari a 30 mesi, non prorogabile nemmeno in caso di commissione di delitti di particolare gravità che, assai frequentemente, implicano la necessità di indagini lunghe e complesse.

Al fine di ovviare a tali difficoltà, il decreto-legge ha eliminato ogni riferimento alla natura telefonica del traffico: si parla più genericamente di dati di traffico ed è stata prevista la possibilità di proroga del termine massimo di conservazione dei dati per un periodo di ulteriori 30 mesi. Ciò quando debbano essere perseguiti i delitti in danno di sistemi informatici o telematici e quelli di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

La Commissione, dopo un approfondito esame, al quale hanno partecipato, attraverso lo strumento dell'audizione, anche il Garante per la protezione dei dati personali ed il Procuratore nazionale antimafia, ha ridotto, sotto i profili oggettivi e temporali, la portata dell'obbligo di conservazione dei dati di traffico (che rimane circoscritto al traffico telefonico ed alla corrispondenza in via telematica). Inoltre, il termine per la conservazione dei dati è stato ridotto a 24 mesi, prorogabili per ulteriori 24 mesi, sempre quando debbano essere perseguiti quei gravi delitti, per i quali il decreto-legge già prevedeva la proroga.

Il testo originario del decreto, nella parte in cui estende ai dati Internet l'obbligo di conservazione dei dati di traffico, è apparso alla Commissione non pienamente conforme al dettato costituzionale, in quanto, sia pure per esclusive finalità di perseguimento di particolari delitti, potrebbe comportare una limitazione eccessiva del diritto alla protezione dei dati personali ed alla libertà e segretezza della comunicazione.

Le modifiche apportate dalla Commissione, in particolare quelle che restringono alla sola comunicazione telematica l'obbligo di conservazione dei dati, escludendo, quindi, che debbano essere conservati anche quei dati telematici dai quali è possibile ricostruire la personalità e l'inclinazione dell'utente di Internet, consentono comunque di superare i dubbi di costituzionalità, trattandosi di dati non dissimili da quelli relativi ai tabulati telefonici.

Anche relativamente alle modalità di acquisizione e di conservazione dei dati, il decreto-legge contiene rilevanti innovazioni.

In riferimento alle prime, nulla disponeva il precedente testo dell'articolo 132. Il decreto-legge, invece, prevede una disciplina dettagliata e differenziata, a seconda che l'acquisizione dei dati debba avvenire nel corso dei primi 30 mesi o nel corso del periodo successivo. Nel primo caso, i dati sono acquisiti anche a seguito di istanza di parte, con decreto motivato dell'autorità

giudiziaria (pubblico ministero nel corso delle indagini e giudice nel corso del giudizio), ovvero direttamente dal difensore dell'indagato o dell'imputato, tramite estrazione di copia (articolo 391-*quater* del codice di procedura penale). Nel secondo caso, scaduto il termine dei primi 30 mesi, sia il pubblico ministero, sia il difensore devono rivolgersi al giudice, che provvederà con decreto motivato.

La Commissione ha modificato tale disciplina, rendendola maggiormente garantista e più conforme al principio costituzionale di parità delle parti processuali. Si è voluto precisare che spetta al giudice e non al pubblico ministero (una delle parti processuali) autorizzare l'acquisizione dei dati su richiesta delle parti.

Quanto alla disciplina delle modalità di conservazione di trattamento dei dati, mentre il precedente articolo 132 si limitava ad un rinvio ad un successivo decreto ministeriale, la nuova disposizione, pur prevedendo l'adozione di un decreto del ministro della giustizia, da emanarsi di concerto con il ministro dell'interno, con il ministro delle comunicazioni e con quello per l'innovazione e le tecnologie, su conforme parere del Garante, detta alcuni principi ai quali esso dovrà attenersi.

In particolare, dovranno prevedersi specifici sistemi di autenticazione informatica e di autorizzazione degli incaricati al trattamento dei dati, analoghi a quelli contenuti nell'allegato B del codice; dovranno disciplinarsi le modalità di conservazione separata dei dati per il periodo successivo ai primi 24 mesi, garantendo che, nel corso di tale periodo, l'accesso sia consentito esclusivamente nell'ambito delle limitazioni prima esaminate — previo decreto motivato del giudice — e di quelle previste all'articolo 7 del codice civile; dovranno infine individuarsi le modalità tecniche per la periodica distruzione dei dati, una volta trascorso il periodo di 30 mesi e quello eventuale di proroga.

L'articolo 4 aggiunge il comma 6-*bis* all'articolo 181 del decreto legislativo n. 196 del 2003. Si introduce una disposizione transitoria in materia di conservazione dei dati, relativi al traffico di abbo-

nati o di utenti, in possesso del fornitore di una rete pubblica di comunicazioni o di un servizio di comunicazione elettronica alla data del 31 dicembre 2003.

L'articolo 123 del codice civile prevede che il trattamento dei dati relativi al traffico, in particolare di quelli strettamente necessari ai fini di fatturazioni o pagamenti per interconnessione, sia consentito per un periodo della durata massima di 6 mesi. In via transitoria — cioè, fino alla data del 31 dicembre 2005 — si dispone, invece, che la conservazione dei dati relativi al traffico sia consentita sino alla fine del periodo durante il quale può essere legalmente contestata la fattura o preteso il pagamento.

L'articolo 5 è stato soppresso dalla Commissione per ragioni di coordinamento, ma si può tranquillamente affermare che ciò sia avvenuto perché non si è compreso il tenore e la necessità del suo contenuto.

L'articolo 6 provvede ad autorizzare per il 2004 una spesa pari a 700 mila euro, al fine di assicurare il funzionamento nonché il potenziamento del Consiglio di giustizia amministrativa della regione Sicilia, organo che, ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto, esercita funzioni consultive e giurisdizionali di appello nella regione. La norma si è resa necessaria a seguito dell'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, il 7 novembre 2003, del decreto legislativo di riassetto della composizione e del funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana.

L'articolo 7 dispone che la sottoposizione a procedura fallimentare delle società autorizzate alla concessione di finanziamenti sotto forma di *leasing* non comporta né la possibilità per il curatore di optare per lo scioglimento dei contratti né, tantomeno, lo scioglimento automatico di questi ultimi. Quindi, poiché nonostante la procedura concorsuale, i contratti di *leasing* non si considerano sciolti, resta ferma la facoltà per l'utilizzatore di acquistare la proprietà del bene verso il pagamento del relativo prezzo.

In assenza di una disciplina organica della materia, le interpretazioni giurispru-

denziali, in più occasioni, hanno sancito l'applicazione in via analogica delle disposizioni previste dagli articoli 1526 e seguenti del codice civile, in materia di vendita con riserva della proprietà, anche ai contratti di locazione finanziaria di tipo traslativo e, in particolare, alla risoluzione anticipata di contratti per inadempimento o per altre ragioni tassativamente previste dal codice.

Tali interpretazioni, relative prevalentemente a casi di risoluzione del contratto di locazione finanziaria per inadempimento dell'utilizzatore, hanno trovato fondamento nella considerazione che il canone di locazione finanziaria di tipo traslativo ha essenzialmente la funzione di anticipazione rateizzata del prezzo di acquisto del bene alla scadenza prevista dal contratto. In effetti, è sulla natura del contratto di *leasing* che si interviene, anche al fine di comprendere fino a che punto tale contratto sia un contratto di locazione assimilabile alla classica locazione, prevista espressamente dal nostro ordinamento, o se invece si tratti di un contratto particolare in cui il canone di locazione non viene pagato soltanto per l'utilizzazione del bene, ma quale anticipato prezzo di acquisto del bene stesso.

È stata, pertanto, disposta la restituzione all'utilizzatore della parte del prezzo d'acquisto corrisposta prima della risoluzione, al netto del compenso per l'uso del bene stesso, oltre al risarcimento del danno, in analogia con quanto previsto per la risoluzione anticipata del contratto di vendita con riserva della proprietà.

Le pronunce giurisprudenziali hanno inoltre rilevato che il concedente assume nell'operazione, sia essa di *leasing* traslativo o di godimento, il ruolo d'intermediario finanziario cui resta estranea l'utilità alla cui soddisfazione il bene è destinato, che è unicamente quella dell'utilizzatore del bene. Anche nell'ipotesi di assoggettamento del concedente a procedure concorsuali, si deve ritenere prevalente l'esigenza dell'utilizzatore del bene finanziato con il *leasing* di preservarne l'utilizzo,

mantenendo al contempo l'aspettativa dell'acquisto del bene alla scadenza del contratto.

Nella relazione si legge che divergenti pronunce giurisprudenziali riguardanti le conseguenze del fallimento del concedente hanno però condotto ad un'incertezza sul regime applicabile; in particolare, una recente sentenza della Corte di cassazione del 9 aprile 2003, la n. 5552, ha sancito, in relazione al fallimento nel 1998 di una piccola società di *leasing*, lo scioglimento dei contratti di *leasing*, smentendo così le interpretazioni sulla base delle quali le agenzie internazionali di *rating* attribuivano il massimo *rating* alle operazioni di cartolarizzazione italiana.

PRESIDENTE. Onorevole Falanga, si avvii a concludere.

CIRO FALANGA, *Relatore*. Concludo, Presidente.

A seguito di tale pronunciamento, le agenzie di *rating* sono intenzionate a ridurre il *rating* a tutte le operazioni italiane, con conseguenze drammatiche per il settore del *leasing* nel suo complesso, ove con apposita norma non si proceda a ristabilire la certezza di contesto giuridico cui si era fatto affidamento. Ragioni di tutela dell'utilizzatore, anche quale contraente debole, e identità di *ratio* con le norme fallimentari in tema di riserva della proprietà e di finanziamenti bancari rendono indispensabile un immediato chiarimento in via normativa dell'incertezza sul trattamento in sede concorsuale dei contratti di locazione finanziaria, sia a carattere traslativo sia di godimento, cui, a questi limitati fini, si equiparano. La norma in questione è, pertanto, intesa a chiarire l'applicabilità, anche al contratto di locazione finanziaria stipulato da intermediari finanziari a ciò autorizzati, del principio della continuazione del rapporto in caso di assoggettamento del concedente a procedure concorsuali.

L'articolo 8 del decreto-legge in esame provvede alla copertura finanziaria, mentre l'articolo 9 stabilisce che le disposizioni dello stesso decreto entrano in vigore il

giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, fatte salve le disposizioni contenute negli articoli 1, 6 e 8, la cui entrata in vigore è posticipata al 1° gennaio 2004.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Sta bene.

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

PIER PAOLO CENTO. Signor Presidente, intervengo con riferimento, in particolare, ad una parte del provvedimento in esame. Mi riferisco all'inserimento, a mio avviso improprio e in qualche modo forzato, in un decreto-legge, che nasce per garantire il funzionamento del tribunale delle acque, di un tema di grande rilevanza come quello delle norme per il funzionamento e l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento agli articoli che riguardano il mantenimento dei dati di traffico telefonico e su Internet, al fine di consentire le indagini dell'autorità giudiziaria e l'attività investigativa delle forze di polizia.

Questa è, a mio parere, la prima anomalia riscontrabile. Il decreto-legge in esame, che nasce per affrontare una questione rilevante come il funzionamento del tribunale delle acque, contiene, impropriamente, norme di tutt'altro genere e rilievo, concernenti sia i profili della tutela della libertà individuale e collettiva delle persone sia i profili che riguardano la tutela e la protezione dei dati personali.

Il Governo e la maggioranza hanno motivato tali misure, sia in sede di Commissione sia nella relazione, definendole urgenti e necessarie per il proseguimento di alcune importanti indagini della magistratura e, in generale, per garantire, nell'ambito della lotta al terrorismo, la pos-

sibilità di intervenire utilizzando fonti e dati derivanti dai contatti telefonici tra le persone ed anche dai contatti — è questa la novità di maggiore rilievo — tra le persone mediante Internet.

Si tratta dunque di un provvedimento che desta preoccupazione, in primo luogo per la forma utilizzata, quella del decreto-legge. Tale strumento, infatti, secondo quanto previsto dalla Costituzione, va utilizzato con « parsimonia », e, soprattutto, quando vi sono motivi di urgenza non derogabili. Non soltanto la materia in esame non richiedeva tale intervento, perché, fortunatamente, le indagini della magistratura si stavano svolgendo con le norme previgenti senza, a mio avviso, subire né ritardi né danni, ma il bene che tale normativa va ad intaccare è un bene di tale rilievo, anche in base alla Costituzione, da meritare un approfondimento serio in sede parlamentare, senza il ricatto dell'approvazione a pena di decadenza di un decreto-legge.

In Commissione si sono svolte alcune importanti audizioni sul decreto-legge in esame. Ricordo, in quanto ritengo che debba essere considerata con attenzione da parte della Camera e del Parlamento intero, l'audizione del Garante per la protezione dei dati personali, professor Rodotà, che in maniera puntuale e precisa ha segnalato — e la Commissione ha accolto alcuni rilievi — tutti i rischi che tale normativa, così com'è stata introdotta dal Governo e se dovesse essere approvata dal Parlamento, può determinare in materia di garanzie delle libertà individuali e della tutela della *privacy*.

Non si possono in alcun modo utilizzare per Internet le stesse forme di controllo e di intercettazione che vengono utilizzate per i contatti telefonici. Infatti, i collegamenti e i contatti che avvengono tramite Internet sono diventati un grande spazio pubblico democratico che merita una tutela particolare: tale necessità è stata colta anche da questa Camera con l'approvazione della mozione Folena ed altri n. 1-00215. Pertanto, i collegamenti via Internet non possono essere oggetto di restrizioni senza che queste siano forte-

mente motivate e legate al perseguimento di reati e comportamenti specifici messi in atto attraverso un uso illegittimo dello spazio stesso.

L'esempio di maggiore rilievo ed importanza, anche dal punto di vista dei risultati delle investigazioni, è costituito dal modo in cui si affronta la necessità di colpire i pedofili che usano Internet quale strumento non solo di contatto ma anche di commissione di reati nei confronti dei bambini e degli adolescenti.

Ebbene, abbiamo constatato — e ce lo insegnano le numerose inchieste che, fortunatamente, la magistratura e le forze dell'ordine, ne va dato atto, portano avanti con esiti positivi — come vi siano già gli strumenti per poter perseguire reati gravi, quali quelli collegati alla pedofilia commessi attraverso l'uso di Internet, mediante gli attuali mezzi ordinari di investigazione, di intervento e di repressione dell'uso improprio di questo importante spazio di comunicazione, che è in espansione e in crescita.

Il gruppo dei Verdi si domanda per quale motivo sia stata avvertita l'esigenza di andare ad equiparare in maniera forzata, dal punto di vista della necessità di controllo, l'uso di Internet alle telefonate e ai contatti telefonici. Non vi è né una ragione investigativa, né una ragione di carattere generale.

Vi è, a mio avviso, la tendenza autoritaria — che questo Governo e questa maggioranza hanno manifestato già più volte e in più settori — di avere la presunzione di poter costruire una rete di controllo e una rete disciplinare di autoritarismo moderno nei confronti dei nuovi spazi di comunicazione che l'innovazione tecnologica ci consegna; questa tendenza, attraverso una repressione preventiva, consente di creare un controllo particolare ed invasivo nei confronti dei comportamenti individuali e collettivi, anche quando non hanno niente a che vedere con la commissione o con la preparazione di reati.

Nel corso dei lavori in Commissione vi è stato, in realtà, un parziale accoglimento di questo ragionamento: credo si tratti di una questione rilevante che sta a cuore,

con livelli diversi di preoccupazione e di tono, non solo ai Verdi e all'opposizione ma a tutte le forze politiche e a tanti colleghi della maggioranza. In realtà, si è modificato il decreto-legge nella parte relativa ai contatti derivanti dalle comunicazioni via Internet, introducendo il concetto nuovo della corrispondenza telematica. Anche su quelle che, banalmente, definiamo la posta elettronica e la comunicazione via *e-mail* tra poste elettroniche che fanno capo a diversi soggetti, ci domandiamo se sia necessario — qui si sostanzia la critica forte che i Verdi avanzano a questa parte del decreto-legge — mantenere una sorta di equiparazione tra i contatti telefonici e quelli che avvengono tra le persone attraverso l'uso della posta telematica. Lo dico in maniera provocatoria ma credo che ciò abbia un fondamento: è come se tenessimo un registro aggiornato di tutta la corrispondenza cartacea che nel paese viene scambiata; è come se in ogni ufficio postale — oggi è questo il paragone corretto che dobbiamo fare — ci fosse l'elenco (e fosse tenuto a disposizione per un certo numero di mesi) di tutta la corrispondenza ordinaria che avviene tra le persone.

Oggi la forma moderna di comunicazione è la posta elettronica e noi vogliamo introdurre un controllo sulla stessa, fosse anche solo un controllo sui contatti — e, certamente, non sul contenuto — tra le diverse persone. Tuttavia, sappiamo che, attraverso l'informazione e i dati risultanti dai contatti di posta elettronica tra le diverse persone, possiamo risalire ad abitudini, a comportamenti abituali, ad orientamenti di carattere religioso, politico e sessuale. Cosa c'entra questa grande banca dati che si vuole creare con la necessità di colpire la commissione di reati ed individuare i responsabili di atti criminosi, realizzati attraverso o con il concorso di Internet? Noi Verdi avremmo preferito — questo era il senso di un nostro emendamento presentato in Commissione — che tutta la materia e ciò che riguardava la necessità di un controllo su Internet fossero stralciati da questo decreto-legge, proprio per la particolarità degli argo-

menti che anche in considerazione dei rilievi sollevati dal Garante della *privacy* —, non possono mai diventare oggetto di un'azione repressiva, da parte del Governo o del Parlamento, che non faccia un esame dei diversi valori in campo: da una parte, la tutela dei dati personali, della *privacy*, delle libertà individuali e collettive e, dall'altra, la lotta al terrorismo, la prevenzione dei reati e la necessità di individuare i responsabili di azioni criminali che si avvalgono anche dell'uso di Internet.

Ancora oggi noi riteniamo che lo stralcio integrale di questa materia sia la strada migliore per poter tornare ad affrontare in maniera seria, rigorosa ma rispettosa dei diritti la necessaria tutela di Internet e dei dati personali, introducendo eventualmente, dopo un attento esame, forme di controllo che non siano invasive dei principi e dei diritti fondamentali. Se la scelta, invece, è quella di mantenere, seppure in forma più attenuata, il passaggio dal controllo generico e generale di tutto ciò che avviene su Internet al controllo della semplice corrispondenza telematica, noi diciamo che è una scelta che non ci convince e che contrasteremo con emendamenti, perché la riteniamo pericolosa per i suoi effetti e per le sue conseguenze sulla tutela delle libertà e dei dati personali in questo settore.

Vi è poi un'altra riflessione riguardante i dati telefonici. Il nostro è un paese che spende molto — a volte anche a sproposito — sulle intercettazioni telefoniche e sulla capacità investigativa assegnata solo e unicamente a questo strumento di prevenzione e di repressione dei reati. Non è vi paese in Europa nel quale i contatti telefonici — non il contenuto, su cui sappiamo deve esservi espressamente un'autorizzazione dall'autorità giudiziaria — vengano conservati per un periodo di tempo così lungo e così ampio. Non vi è paese in Europa in cui sia previsto un lasso di tempo così ampio per tenere in una grande banca dati le informazioni telefoniche riguardanti la generalità dei cittadini, non i cittadini che vengono accusati di un determinato reato e su cui vi sono le indagini della magistratura, ma la ge-

neralità dei cittadini! Durante una delle audizioni in Commissione giustizia ci è stato detto che vi sono 500 miliardi di dati che vengono conservati a vario titolo senza alcuna garanzia e che riguardano la vita di ognuno di noi!

Noi Verdi crediamo che anche su questo punto vada introdotta una riflessione su una limitazione temporale. Anche qui, parzialmente, la Commissione ha fatto una qualche riflessione positiva in questa direzione: tuttavia, riteniamo che sia ancora troppo poco. È eccessivo il tempo in cui questi dati vengono conservati e vengono tenuti nella disponibilità di interventi che non sempre sono leciti e che hanno a che fare con un esercizio legittimo della giustizia.

Per concludere, noi ci auguriamo che l'occasione di questa discussione — impropria in un decreto-legge sbagliato —, che andava fatta su un piano completamente diverso, rappresenti però un'occasione affinché il Parlamento prenda coscienza e conoscenza del fatto che parliamo della tutela dei dati personali, un tema che non a caso è stata inserita anche nella Convenzione di Nizza e nei lavori preparatori della nuova Costituzione europea: quindi, si tratta di una questione relevantissima in questa epoca moderna di comunicazione telematica. Il Parlamento non può affrontarla come fosse una discussione di *routine* o peggio una discussione ingabbiata dentro le procedure tipiche della conversione in legge di un decreto-legge adottato dal Governo. Noi Verdi ci opporremo a questo decreto-legge se non verranno accolti alcuni degli emendamenti che vanno nella direzione che abbiamo indicato, con particolare riferimento a questa parte. Ci opporremo, con la convinzione che è necessario lanciare un messaggio di libertà, di capacità di tenere insieme interessi diversi, meritevoli tutti di una tutela da parte della legge nazionale.

Ci opporremo perché guardiamo con forte preoccupazione al rischio di uno Stato di polizia moderno, basato sulla creazione di grandi banche dati da utilizzare, a seconda dei momenti, più che per prevenire i reati, per controllare i com-

portamenti sociali, culturali, religiosi, sessuali, politici dei cittadini italiani. Su questo invitiamo il Governo, il Parlamento, l'opposizione — che ovviamente già in Commissione ha condotto una battaglia di civiltà —, ma anche i colleghi della maggioranza, a riflettere prima di approvare superficialmente e frettolosamente norme che incideranno fortemente sulla vita e sulla libertà di ognuno di noi (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Verdi-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

BEATRICE MARIA MAGNOLFI. Signor Presidente, per prima cosa voglio riconoscere il valore della discussione che abbiamo svolto in Commissione giustizia (discussione, per la verità, già affrontata precedentemente in quest'aula, quando approvammo, all'unanimità, le mozioni Folena e Leone), anche se in quella sede abbiamo avuto pochissimo tempo.

Lo sottolineo per ribadire, ancora una volta, come ha già fatto il collega Cento, la contrarietà del nostro gruppo al ricorso massiccio, indiscriminato ed ingiustificato alla decretazione d'urgenza. In questo provvedimento si mettono insieme il tribunale delle acque, i giudici onorari, la questione delicatissima del trattamento dei dati personali e tutto ciò che essa sottende. Si mettono insieme argomenti completamente diversi, nel valore e nella qualità.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza non si giustifica, a nostro parere: la straordinaria necessità ed urgenza può essere giustificata soltanto perché c'è l'abitudine di procedere in maniera sommaria ed emergenziale su questioni che meriterebbero di essere affrontate in modo più sistematico. Mi riferisco, in particolare, allo statuto dei giudici onorari, materia importantissima, sulla quale si continua ad operare con l'istituto della proroga anziché affrontare la questione nel suo complesso.

Il lavoro della Commissione, tuttavia, ha avvertito il limite di una discussione costretta entro ambiti temporali ben definiti e ristretti, quando invece vi era

l'esigenza di discutere senza scadenze di tempo sulle questioni sollevate dagli articoli 3, 4 e 5 del provvedimento in esame.

In questi articoli, infatti, si riscrive l'articolo 132 del codice per il trattamento dei dati personali, entrato in vigore il 1° gennaio 2004 dopo essere stato approvato con decreto legislativo nel giugno 2003. Si tratta, tra l'altro, di un codice che è frutto di un lavoro lungo ed attento da parte della commissione appositamente insediata dal Ministero della funzione pubblica e che, con il decreto-legge in esame, si è voluto modificare in maniera anche sostanziale, prima ancora di aver verificato l'efficacia della nuova normativa rispetto ad una materia così complessa e delicata.

Infatti, la questione che sta dietro al decreto-legge e ai citati articoli in particolare è di enorme importanza per ogni paese democratico, poiché investe la qualità stessa della democrazia. Noi sappiamo, infatti, che vi sono molti tipi di democrazia, ma quello che va fatto è un ragionamento di tipo qualitativo, che riguarda le garanzie fondamentali, quali sono quelle sottese a tali articoli. Mi riferisco al diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati sensibili, questioni che sono sancite — e il percorso non è stato breve — in tutti gli atti nazionali e internazionali, ed anche nella Costituzione.

Si tratta di una questione enorme, che sta a cuore soprattutto a chi, come noi, si batte, con coerenza per la modernizzazione del paese, nell'ottica degli obiettivi sanciti dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 2000, e dunque è impegnato nella costruzione della società della conoscenza.

Pensiamo, tuttavia, che si debba dedicare altrettanta energia a prevenire il rischio che la società della conoscenza possa assumere i tratti di una società della sorveglianza o del controllo dei cittadini. Si tratta di questioni che attengono alla libertà e che del resto, come è stato già ricordato, erano già comprese nel testo della mozione presentata dal collega Follena, sottoscritta da numerosi deputati e approvata dall'Assemblea quasi all'unani-

mità, contenente indirizzi che si sono rivelati preziosi anche nella discussione svolta presso la Commissione giustizia.

I Democratici di sinistra hanno creduto (ma anche altri colleghi, appartenenti alla maggioranza, hanno ritenuto fondate tali osservazioni) che fosse importante inquadrare tale questione nel quadro di un bilanciamento tra le esigenze di tutela dei diritti di libertà, da una parte, e quelle relative alla sicurezza, dall'altra. Ci troviamo, infatti, in una fase difficile, perché vi è l'esigenza di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata. Occorre, dunque, mettere a disposizione delle indagini gli strumenti necessari, ma ciò va perseguito nell'ambito di due principi ritenuti fondamentali: il principio di efficacia e quello di proporzionalità.

Abbiamo richiesto, in tal senso, lo svolgimento di alcune audizioni informali, che sono state molto interessanti. Sono stati auditi il Garante per la protezione dei dati personali, il professor Stefano Rodotà, ed il Procuratore nazionale antimafia, Pier Luigi Vigna, i quali ci hanno illustrato, anche sulla base della loro importante esperienza, la rilevanza delle questioni che stiamo affrontando.

Grazie a tale dibattito, che giudico serio (lo affermo perché ritengo che ciò non accada sempre nelle Commissioni, ma questa volta reputo giusto esprimere un tale giudizio), il testo del decreto-legge ha subito modifiche piuttosto importanti per quanto concerne sia la durata della conservazione dei dati, sia la definizione dei dati da conservare. Il testo originario del provvedimento, infatti, parlava molto genericamente di « traffico », senza specificare a quale tipo di traffico si facesse riferimento. È stato limitato e circoscritto, in tal modo, un possibile sbilanciamento, proprio alla luce del principio di proporzionalità delle esigenze della sicurezza rispetto a quelle relative alla tutela della libertà, riducendo da cinque a quattro anni la durata della conservazione dei dati telefonici e specificando che si tratta di mantenere e conservare non i dati relativi

all'intero traffico Internet, ma solamente quelli attinenti alla corrispondenza in via telematica.

Vorrei affermare da subito, con grande pacatezza, che su questo aspetto non siamo d'accordo, e che rimane un'importante punto di differenziazione rispetto al testo giunto all'Assemblea, sul quale ci batteremo, attraverso le nostre proposte emendative, nel seguito della discussione in questa sede. Non siamo d'accordo su tale aspetto, perché il ragionamento si inquadra in un contesto — che ho già illustrato — caratterizzato dalla particolare fase storica in cui viviamo e dal rischio di intensificazione degli strumenti di controllo, di identificazione e di sorveglianza sui cittadini, sui loro dati sensibili e sul loro stesso corpo.

Il professor Rodotà ha scritto che il corpo umano sta diventando una *password*: l'iride, le impronte digitali, un pezzo della nostra identità fisica, sembrano non avere più valore, non avere più diritto ad essere tutelati, in una fase in cui le contraddizioni si moltiplicano. E pensare che, a livello europeo, già da molto tempo si è aperto un dibattito concernente la brevettabilità del *software* o, addirittura, di ogni singola idea, di ogni singolo pacchetto *software*! Da una parte, c'è un'attenzione quasi ossessiva per la tutela della proprietà intellettuale; dall'altra, si registra un'invasività molto forte rispetto a beni di ben altra rilevanza, quali la stessa identità personale dei cittadini.

Venendo al testo del provvedimento e, più direttamente, alla questione sulla quale non siamo d'accordo, cosa significa conservare la corrispondenza in via telematica (ovvero quella che chiamiamo, più semplicemente, posta elettronica), sia pure per un lasso di tempo minore rispetto a quello originariamente previsto (siamo passati da cinque anni a due)?

Noi pensiamo, intanto, che vi sia un discrimine sottile tra l'accesso ai dati di traffico, ai collegamenti, e l'accesso ai contenuti. L'abbiamo detto anche in Commissione, ma vogliamo ripeterlo in questa sede perché si tratta di un punto fondamentale: Internet è diverso dalla comuni-

cazione attraverso il telefono. Internet è un grande spazio di libertà. La navigazione in Internet è diventata un modo per esercitare quegli stessi diritti che, prima, denominavamo diritti di espressione delle convinzioni religiose, di manifestazione del pensiero e persino di associazione. In rete, tali diritti acquistano una connotazione diversa, ma si tratta pur sempre degli stessi, sacrosanti diritti, i quali vanno tutelati anche in questo nuovo spazio che la tecnologia offre ai cittadini.

Pensiamo che invadere lo spazio di Internet con strumenti di controllo che rischiano di non essere proporzionati all'obiettivo della sicurezza (che pure riteniamo importante), sia pure nel limitato campo della posta elettronica, rappresenti un passo estremamente rischioso. Vorremmo avere più tempo per discuterne e vorremmo anche dare il nostro contributo. Crediamo, altresì, che un contributo importante possa venire anche da chi, in questi anni, ha svolto un ruolo ed ha maturato un'esperienza significativa in tale campo: il Garante per la protezione dei dati personali, il quale, peraltro, si è mostrato disponibile a collaborare con noi.

Riteniamo che la disposizione in questione vada cancellata dal testo che l'Assemblea si accinge ad approvare — è questa la condizione per avere il nostro consenso — perché temiamo che l'intervento relativo alla corrispondenza in via telematica possa preludere all'invasione dello spazio di Internet.

Ho parlato del principio di proporzionalità, ma c'è anche il principio di efficacia. Noi riteniamo che la grande criminalità ed il terrorismo internazionale siano in possesso, purtroppo, di sistemi assai sofisticati, che consentono di aggirare anche questo tipo di controlli e di strumenti.

Dunque, sorvegliare tutti i cittadini in modo indiscriminato e preventivo, senza colpire chi realmente attenta alla sicurezza degli stessi, costituirebbe una beffa ed una violazione inutile dei diritti sacrosanti di libertà.

Per quanto riguarda il principio di efficacia, abbiamo anche il timore che tutto ciò si risolva semplicemente in un

aggiramento delle disposizioni di legge. Vi sono i paradisi fiscali; non potranno nascere, in tal modo, i paradisi digitali? Sarà sufficiente abbonarsi ad un *provider* straniero per aggirare le disposizioni di un testo che, nell'ambito dei paesi europei, rappresenta un'eccezione. Il Garante ha ricordato (tutte le audizioni lo hanno confermato) che nessun paese prevede la conservazione, per un tempo tanto lungo, di così tanti dati. L'unico paese che ha legiferato in questo senso ha compiuto una scelta diversa, delimitando il tetto minimo. Mi riferisco al Belgio, che ha stabilito la conservazione dei dati per un periodo minimo di un anno, senza definire il tetto massimo.

Crediamo vi possa essere un'assoluta inadeguatezza ed inefficacia dietro una legislazione che vede l'Italia isolata rispetto alle normative vigenti in altri paesi europei, soprattutto se si vogliono combattere fenomeni come quelli della criminalità internazionale e del terrorismo internazionale, che hanno una valenza ben più ampia rispetto a quelli circoscritti ad un singolo paese.

Non mi soffermo sugli aspetti economici, che pure vi sono. Il nostro paese, con grande ritardo, si sta avviando sulla strada dello sviluppo digitale e della società della conoscenza. Di recente, vi è stata la privatizzazione del gestore. Siamo di fronte ad un mercato, anche molto vivace ed interessante, ma costituito da soggetti di piccole dimensioni dal punto di vista economico. La tenuta di questa massa di dati, che in ogni caso non sarà estesa a tutto il traffico Internet ma limitata alla posta elettronica, potrebbe rivelarsi, dal punto di vista economico, un ostacolo allo sviluppo dell'economia nel nostro paese. Un ostacolo insormontabile soprattutto per i piccoli gestori, che non hanno la forza di approntare una tecnologia così costosa.

Per quanto riguarda gli abusi, ricordo che uno degli aspetti su cui il Garante della *privacy* si è soffermato in modo particolare in sede di audizione in Commissione è il seguente: più dati di traffico per più tempo può voler dire più abusi. Il nostro paese non ha ancora approntato un

sistema efficace di controlli e di deterrenza rispetto ai possibili abusi. Penso alla vendita di questa mole di dati; essa potrebbe essere molto appetibile per il mondo del *marketing*, degli affari e del commercio, che già invade, attraverso il fenomeno dello *spamming*, le nostre caselle di posta elettronica e, quindi, il nostro diritto alla *privacy* e alla tutela dei dati personali. Crediamo che un principio di grande cautela vada esercitato in questa materia.

Riteniamo di partecipare a questa discussione con grande interesse, ma anche con la necessaria fermezza su questo punto: le disposizioni relative alla corrispondenza in via telematica vanno espunte dal testo, perché necessitano, come si conviene a tutte le questioni relative ad Internet che fin qui ho cercato di trattare, di un maggiore approfondimento, di una maggiore attenzione al modo in cui tenere insieme il diritto alla sicurezza e l'importantissimo diritto alla tutela dei dati personali, in una parola, alla libertà.

Questa sarà la nostra linea nel corso del dibattito in Assemblea. Ci batteremo sui nostri emendamenti, perché riteniamo che questo testo, per quanto modificato in Commissione, sia ancora migliorabile.

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

ROBERTO RUTA. Signor Presidente, soltanto alcune annotazioni su un testo che, come già è stato detto, contiene un po' di tutto. Contiene norme diverse che non sono assolutamente omogenee tra di loro e che, oltre tutto, sono collocate all'interno di un decreto-legge.

Non voglio essere monotono, ma devo sottolineare ancora una volta che il Governo utilizza lo strumento della decretazione d'urgenza per introdurre disposizioni fortemente eterogenee, che non sembrano rivestire carattere di urgenza. Sono, infatti, norme di natura ordinamentale sia quelle dell'articolo 1, in materia di composizione del tribunale delle acque pubbliche, sia quelle dell'articolo 2, concernenti la proroga degli incarichi dei giudici

onorari, beni che non sembrano giustificare un intervento di tipo legislativo, ma, semmai, potrebbero essere oggetto di normazione secondaria.

Non v'è dubbio che questo decreto-legge interviene in talune materie perché vi era la necessità di farlo. La disposizione che proroga l'incarico dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari, prossimi alla scadenza, affronta un problema che esiste oggettivamente e che andava urgentemente risolto, ma lo fa in modo parziale, perché vi era la necessità di una riforma organica in tema di magistrati onorari, loro incarichi e loro funzioni. C'è un altro anno di tempo; speriamo che il Governo non lo utilizzi interamente per disciplinare questa parte del nostro ordinamento.

La questione che necessita di maggiore attenzione è quella dell'estensione della conservazione dei dati personali anche ai dati relativi ad Internet. L'articolo 3, così come originariamente proposto dal Governo, prevedeva l'estensione della conservazione dei dati personali anche ai dati relativi ad Internet mediante l'abrogazione del termine « telefonico », lasciando ampia e generica la dizione « traffico »; l'allungamento del termine massimo di conservazione dei dati per un periodo ulteriore di 30 mesi rispetto a quello già esistente (sempre di 30 mesi), nei casi in cui dovessero essere perseguiti — così recitava l'articolo 3 — delitti in danno di sistemi informatici o telematici e quelli di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ossia in considerazione di indagini che avessero ad oggetto gravi fenomeni delittuosi, tra cui la criminalità mafiosa ed il terrorismo.

Inoltre, l'articolo 3 prevedeva la conservazione dei dati presso il fornitore per il periodo ordinario di 30 mesi, termine suscettibile di proroga di ulteriori 30 mesi in presenza di indagini relative a reati di particolare gravità, nonché l'acquisizione dei dati presso il fornitore disposta d'ufficio dall'autorità giudiziaria o su istanza del difensore dell'imputato, dell'indagato o delle altre parti private. Lo stesso articolo prevedeva, poi, la possibilità per il pub-

blico ministero e il difensore dell'imputato, una volta decorso il primo termine di 30 mesi, di richiedere l'autorizzazione ad acquisire dati al giudice, il quale decideva con decreto motivato. Prevedeva, infine, una serie di principi di cui tenere conto nel trattamento dei dati personali, a garanzia dell'interessato, e stabiliva che le modalità di trattamento dei dati dovessero essere fissate con decreto ministeriale, sulla base dei principi indicati nello stesso articolo 3, di concerto con gli altri ministri e su parere del Garante.

Le modifiche apportate in Commissione sono state anche significative, ma il primo dato da considerare è che comunque la proposta del Governo non andava assolutamente bene: è una proposta negativa, che presta il fianco ad una serie di eccezioni e questioni che sono state evidenziate in Commissione non soltanto dall'intera opposizione ma anche da figure istituzionali, come il Garante per la protezione dei dati personali.

Anche nelle altre audizioni svolte in Commissione, come quella del Procuratore nazionale antimafia, sono emerse alcune esigenze ed è venuto in luce, complessivamente, che questa non è una materia ordinaria, non è una materia qualunque, ma è materia di straordinario interesse, che riguarda il futuro e di cui — ne sono convinto — tanti cittadini non hanno alcuna consapevolezza.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA
(ore 18,10)

ROBERTO RUTA. Vi è l'idea che esista la possibilità di conservare tutto ciò che ormai rientra in abitudini abbastanza diffuse, nei gesti quotidiani, quelli che normalmente le persone compiono con l'idea di non essere visti, né ripresi. Ciò non perché tali gesti debbano essere compiuti di nascosto, ma perché rientrano nella sfera delle attività proprie della persona, che la Costituzione vuole preservate dall'altrui conoscenza e, magari, anche da un uso non garantito, non chiarito e non definito.

Certamente, si pone una questione di interesse investigativo, come ha rilevato lo stesso procuratore antimafia, legato all'esigenza che questo profilo venga garantito con continuità per alcune attività che sono state e che continuano ad essere svolte. Dall'altra parte, va considerata la tutela di libertà importanti, quali quelle di comunicazione, di associazione, di libera manifestazione del pensiero, di confronto.

Come non riconoscere che oggi questi strumenti telematici rappresentano un modo di comunicare incisivo, molto libero ed anche un modo di confrontarsi con le persone più diverse, di associarsi e anche di manifestare? In qualche modo, quelle nelle quali ci si ritrova attraverso i nuovi mezzi di comunicazione telematici sono piazze virtuali.

Si tratta di un nuovo strumento di libertà e, come tutti gli strumenti di libertà, deve conoscere un limite, deve avere un controllo, ma non tollera invasioni, proprio perché la tutela di quegli articoli della nostra Costituzione funziona qualunque sia lo strumento utilizzato. Si tutelano, infatti, quei diritti ovunque essi si svolgano ed ovunque si esplichino la loro efficacia.

Allora, è normale che vi sia stata un'ampia riflessione in Commissione. Anzi, vorrei definirla profonda e non ampia: si ricorre infatti allo strumento della decretazione d'urgenza su una materia che non riguarda i prossimi mesi o la gestione di qualche giornata, trattandosi di un provvedimento che potrebbe avere efficacia per anni e che, in qualche misura, negozia uno spazio di libertà di questa società che nel futuro sarà importante e significativo.

Così come significativo era, ed è ancora oggi, lo spazio riservato ai cittadini attraverso la semplice comunicazione, quella fatta attraverso la scrittura e l'invio di una lettera dai contenuti propri ed esattamente riservati, che attengono alla persona e alla sfera individuale. La registrazione di una massa incredibile di dati — una cifra che negli anni diviene astronomica e che non è raccontabile — è ferma lì. Certo, ci sono le esigenze investigative: tuttavia, questa massa di dati, è stato ben detto, oltre che

ad essere utilizzata per finalità commerciali, e questo preoccupa fino ad un certo punto, investe il fatto che ogni democrazia è fondata sulla bontà delle regole, non tanto su quella delle persone. La bontà delle regole vuole che se vi è un « accantonamento » di informazioni che le persone offrono involontariamente e queste vengono raccolte, occorre avere certezza sull'uso di quelle informazioni, nel senso di un uso non lesivo dei diritti costituzionalmente garantiti in una società che cerca di compiere passi in avanti nel senso della civiltà; non, dunque, avendo come meta l'anarchia, bensì una società di uomini responsabili e, per questo, sempre più liberi.

Rispetto a questi dati, credo che occorra una riflessione, che il Governo avrebbe dovuto svolgere già nell'adottare questo decreto-legge e che invece non ha compiuto, perché in campo vi è una questione delicata, che riguarda il nostro futuro e le nostre libertà individuali. Su questo tema deve essere avviato un ragionamento non di parte, ma un ragionamento che abbia all'orizzonte la libertà, al di là degli slogan e delle cose dette, che allarmano certamente nell'immediato. Penso al discorso del Presidente del Consiglio dei ministri, che rimane tale anche quando si reca alle *convention* di Forza Italia o quando festeggia i compleanni, ai discorsi del ministro di giustizia, quando va in piazza, come qualche giorno fa, e dice cose che allarmano e che raccontano di un'emergenza quotidiana sul fronte complessivo dei rapporti istituzionali e delle modalità con le quali deve essere gestita la materia giustizia nei rapporti fra poteri dello Stato.

Occorre un approfondito dialogo su questi aspetti, che sembrano marginali perché trattati dal Governo in un decreto-legge sul tribunale delle acque, che ha un'autonoma importanza, ma che rappresentano un foglio sottile, il velo che esiste tra lo Stato e la libertà individuale; un velo che, perché non venga infranto, necessita di una riflessione svolta da chi guarda negli anni a venire, nei prossimi decenni, con l'idea fissa che esiste un limite alla

libertà dello Stato nei riguardi dei cittadini. Questo Stato si fonda sulle regole della convivenza, che raccontano i progressi — ed è questo il modo di giudicare uno Stato — in termini di civiltà e libertà.

Non dobbiamo abbassare mai la guardia, come Parlamento, verso il raggiungimento di un grado superiore di libertà. Infatti, non avendo ancora regole certe e controlli forti sul modo di utilizzo di quei dati, il rischio che si corre è più grande di qualsiasi azione investigativa che potrebbe essere compromessa. Il rischio è quello della libertà e su tale tema non bisogna abbassare mai la guardia, oggi più di ieri.

In conclusione, il testo del provvedimento in esame è sicuramente meno allarmante di quello proposto dal Governo perché in Commissione sono stati recepiti alcuni emendamenti, risultato degli interrogativi posti e delle considerazioni svolte dal Garante della *privacy*. Quello al nostro esame è un testo che dà maggiore tranquillità o, comunque, preoccupa meno. Tuttavia, resta un tema più generale e più ampio di cui il nostro Parlamento si dovrà occupare. Se il decreto-legge in esame verrà convertito senza le ulteriori modifiche, che sembrano oggettivamente necessarie, andrà posto con immediatezza il tema del confronto. Dovrà essere un confronto molto più approfondito perché siano individuati sistemi di controllo molto più efficaci, certi e forti.

In gioco vi è una parte importante della libertà degli individui. Siamo chiamati a dare il nostro contributo per negoziare il futuro che abbiamo davanti in maniera più convinta e coerente con il desiderio, che credo animi tutti indistintamente, di libertà (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

PIETRO FOLENA. Signor Presidente, vorrei aggiungere alcune considerazioni a quelle svolte con efficacia, poco fa, dall'onorevole Magnolfi a nome del nostro gruppo, ed anche a quelle svolte dall'ono-

revole Ruta e dall'onorevole Cento. Le mie considerazioni muovono, innanzitutto, dalle mozioni che il 14 gennaio scorso l'Assemblea ha approvato all'unanimità. In tale occasione sono state approvate due mozioni: una a prima firma mia e l'altra a prima firma dell'onorevole Leone.

Nella prima parte del dispositivo della mia mozione si impegna il Governo ad adottare un'iniziativa volta a favorire una riforma della disciplina vigente che miri a rafforzare la tutela della *privacy* sulla rete Internet e che rimuova tutte le norme potenzialmente lesive dei diritti di riservatezza previsti dalle leggi nazionali e dalla normativa europea in materia, nonché dall'articolo 15 della Costituzione. Tale formulazione è esplicita e non poteva esserlo di più perché era già previsto l'esame da parte dell'Assemblea del decreto-legge n. 354 del 2003.

Ho avuto modo di apprezzare la convergenza che da culture politiche diverse e da posizioni politiche tante volte contrapposte sui temi della giustizia, dei diritti e della libertà si è verificata attorno al recepimento di alcune osservazioni. Mi riferisco, innanzitutto, alla relazione annuale del 2002 sullo stato di attuazione della legge n. 675 del 1996 in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali ed alle osservazioni che il Garante della *privacy* aveva fatto il 24 dicembre di quello stesso anno, e con lui anche molti di noi, a proposito del decreto liberticida con il quale si voleva imporre la conservazione per cinque anni dell'intero traffico *on line*.

Credo che quel dibattito sia stato utile, per il lavoro che è stato compiuto dai colleghi della Commissione giustizia con il concorso anche dei colleghi della Commissione affari costituzionali. Vorrei cogliere l'occasione per esprimere davvero parole di apprezzamento per i colleghi dell'opposizione ed anche per quelli della maggioranza, i quali hanno inteso recepire — o perlomeno avviarsi verso una linea di recepimento — le osservazioni avanzate lo scorso 14 gennaio nelle mozioni presentate e condivise all'unanimità dal Parlamento.

Le modifiche sono state di tre tipi. La prima ha riguardato il traffico telefonico. Non dimentichiamoci, infatti, che anche questo è un problema serio nel nostro ordinamento, perché le comunicazioni telefoniche, oggi, nelle abitudini quotidiane e collettive dell'intera società, si sono moltiplicate in un modo assolutamente esponenziale. La conservazione per cinque anni di tutti i materiali poneva dei problemi molto delicati, che, se combinati con quelli relativi alla possibile localizzazione del titolare dell'utenza di telefonia mobile e con quelle relativi ad un'altra serie di controlli, davvero rischiavano di disegnare quello scenario di controllo totale, di Grande Fratello, che è stato paventato. Ritengo sia stato importante avviarsi lungo una linea di riduzione, di parziale recepimento di molte delle osservazioni che venivano dal Parlamento e dal Garante della *privacy*, fissando a 24 mesi rinnovabili la conservazione dei dati sul traffico telefonico. Siamo, quindi, di fronte ad una parziale riduzione di quella larga espansione che allora era stata prevista.

In secondo luogo, in un dibattito che per la verità si è svolto in un modo un po' contraddittorio in Commissione giustizia, si è inteso in un primo momento raccogliere l'osservazione che veniva dall'opposizione, circa la necessità di escludere tutto il traffico *on line*; poi, per iniziativa del presidente della Commissione giustizia, è stato reinserito il riferimento alla posta elettronica. Anche se apprezzo il fatto che venga esclusa un'altra parte importantissima del traffico *on line*, ritengo tuttavia che, alla fine, la lesione del principio di libertà e di segretezza della corrispondenza e della comunicazione, che è un principio costituzionalmente garantito, avvenga proprio con la norma che autorizza la conservazione del traffico di posta elettronica.

La terza modifica è stata quella di impedire, per questo tipo di traffico, la proroga.

Pertanto, abbiamo una curiosa normativa: da un lato, essa riduce quell'espansione eccessiva del controllo sul traffico telefonico, che prima era prevista; dall'al-

tro, inserisce, a differenza del testo precedente, solo una parte del traffico *on line*, e cioè la posta elettronica, e per tale tipo di comunicazione riduce il periodo di conservazione dei dati a soli 24 mesi, senza proroga. Quindi, anche se apprezzo il fatto che 24 mesi sono meglio di 48, tuttavia occorre fare attenzione, colleghi, perché nel momento in cui riconosciamo che non è prorogabile questa conservazione del traffico Internet di posta elettronica, in qualche modo riconosciamo che siamo di fronte ad un « bene » che va tutelato in una forma più attenta, più speciale e più significativa, di quanto non vada tutelato il « bene » del traffico telefonico.

Ragioniamo, allora, su questo bene. L'onorevole Magnolfi ha testé svolto alcune considerazioni concrete che non dovrebbero essere ignorate dal Parlamento. Tante volte legiferiamo ignorando la concretezza delle decisioni che assumiamo.

Esistono vari ordini di problemi, chiaramente esplicitati nel corso delle audizioni svoltesi la settimana scorsa in Commissione, che vale la pena di riprendere in questa discussione. Vi è, in primo luogo, un enorme problema che attiene alle modalità tecniche: non sappiamo ancora attraverso quali modalità tecniche si garantirà la conservazione dei dati. In secondo luogo, si avverte una grandissima problematica sotto il profilo dei costi della conservazione: ci si domanda, infatti, sulle spalle di chi graveranno i costi della stessa. Siamo di fronte — è stato affermato dall'onorevole Cento e ribadito poco fa dall'onorevole Ruta — ad una quantità di traffico di dimensioni gigantesche.

Rischiamo, soprattutto, di compiere inconsapevolmente una scelta che dà un colpo ai *provider* italiani ed aiuta quelli stranieri, permettendo, come affermato dall'onorevole Magnolfi, la costruzione o la definizione di paradisi o, comunque, di luoghi di traffico *on line*, al di fuori del controllo della legislazione italiana. Oggi le aziende italiane, anche nel campo delle telecomunicazioni, non hanno certamente bisogno di perdere altre decine o centinaia

di migliaia di clienti solo per la fretta di convertire un decreto-legge entro il 27 febbraio!

Tutto ciò, come anche la contraddizione che ho rilevato nel differente trattamento previsto nell'attuale formulazione del testo, modificato dalla Commissione, tra il traffico telefonico e quello di posta elettronica (il primo è prorogabile, mentre il secondo non lo è), ci fa interrogare su cosa sia, in realtà, Internet e su come si possa definirlo nell'ambito della legislazione ed in rapporto alla Costituzione.

Si tratta di un tema rilevante: certamente non possiamo caricare sulle spalle, già molto robuste, colte e giuridicamente davvero straordinarie, del costituente italiano la novità, così straordinaria, di una rivoluzione digitale che ha visto crescere questo spazio di comunicazione come nessuno, più di cinquanta anni fa, poteva immaginare. Pensiamo a cosa rappresenta Internet nel campo del commercio, della pubblica amministrazione, della comunicazione, della libertà di associazione, della comunicazione delle idee, della corrispondenza, e via dicendo. Al riguardo, intervengono molti articoli della Costituzione repubblicana. Lo stesso legislatore viene invitato a pensare, in modo più compiuto, a come ricondurre o riportare entro gli alvei costituzionale, normativo, legislativo, anche di natura ordinaria, quest'enorme novità che, sicuramente, ha bisogno di una regolamentazione, prima di tutto su scala globale, internazionale, e poi su quella nazionale.

Per ciò che riguarda la posta elettronica, l'articolo 15 della Costituzione non lascia equivoci: la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La libertà e la segretezza della corrispondenza sono definizioni di principi che non riguardano soltanto il contenuto, ma anche il destinatario.

La violazione della libertà e della segretezza della corrispondenza avviene anche attraverso un sistema che permette, in un modo compiuto, di controllare tutti gli indirizzi a cui la corrispondenza viene inviata. Quando, pertanto, si parla di posta

elettronica, non ci si riferisce al traffico telefonico sotto altro nome; altro conto è l'aspetto industriale, riferendomi con tale espressione alle aziende telefoniche che gestiscono una parte importante di questo servizio (sarebbe come se le industrie telefoniche, un domani, comprassero le poste italiane o aziende private di recapiti; le grandi aziende di comunicazione hanno interessi diversificati).

Pensate se il Governo, un domani, emanasse un decreto che stabilisce che le Poste italiane devono registrare gli indirizzi di tutta la corrispondenza per ragioni investigative. O se, un domani, stabilissimo con decreto che, attraverso un *chip* applicato su tutte le automobili — oggi la tecnologia digitale lo permette: stiamo guardando le immagini dei crateri esistenti su Marte —, si debba controllare dove si dirigono. La mafia sicuramente porta una parte del suo potenziale comunicativo attraverso l'uso di quel principio costituzionale, tutelato dall'articolo 16, che è la libertà di circolazione.

Questi esempi possono apparire dei paradossi, ma lo sono fino ad un certo punto. Infatti, dobbiamo essere coscienti che esiste un problema di grandissimo rilievo, che ci porta a sottolineare con grande forza — tutta l'opposizione lo ha fatto attraverso la presentazione degli emendamenti —, avendo fatto un primo passo importante in direzione di una diversificazione, la necessità di espungere la materia della posta elettronica dal decreto in esame, avviando un vero tavolo di discussione sul tema.

Noi della sinistra veniamo accusati di essere statalisti, di voler mettere lacci e laccioli, di essere giustizialisti, ma figuratevi se possiamo essere insensibili a questo tema! So bene che la mafia e la grande criminalità sono sofisticate. Quando, 15 giorni fa, in sede di discussione delle mozioni sulla protezione dei dati personali, ho affermato che la mafia non usa la posta elettronica, non mi riferivo al fatto che essa non utilizza le nuove tecnologie, ma al fatto che sicuramente nessun investigatore troverà Totò Riina che, attraverso la posta elettronica,

scrive a Bernardo Provenzano! Vi sono sistemi molto più sofisticati e, come tali, in grado di aggirare le nostre forme di controllo; sistemi che richiedono tecniche investigative particolari.

Tuttavia, al di là della decisiva questione della lotta al terrorismo e alla mafia e della regolamentazione del traffico Internet anche in rapporto al tema generale della sicurezza, ritengo che la questione di fondo sia quella della regolamentazione e della definizione di principi e norme che possano superare l'attuale condizione di anarchia e di minaccia alla libertà personale.

Occorre evidenziare che, nella vicenda relativa al decreto-legge in esame, è successo qualcosa di importante. Sono tornato due giorni fa da Bombay dove, insieme ad altre colleghe e colleghi, ho partecipato al Forum sociale mondiale, nel corso del quale si è discusso molto anche di questi temi. Dunque, senza alcuna retorica, vorrei sottolineare che, contro questa formulazione, ha preso corpo quello che definirei il «popolo della rete». Si tratta di decine di migliaia di persone che, consapevoli di ciò che potrebbe succedere, hanno cominciato ad usare la soggettività di questa nuova forma di comunicazione per fare pressione anche su noi parlamentari e sul Governo.

A questo punto, ritengo vi sia la necessità di avviare un confronto molto ampio, se volete anche di natura virtuale, con queste nuove domande di soggettività sapendo che, quando parliamo di norme che si occupano dell'intero mondo Internet, ci riferiamo non solo ai possibili abusi dello Stato — che, ad esempio, attraverso il decreto-legge in esame, intende controllare per 5 anni l'intero traffico *on line* —, ma anche degli abusi del privato. Infatti, lo *spamming* non è altro che una forma pesantissima di abuso della libertà della persona da parte di alcuni privati, come lo è anche la pornopedofilia, sia pure in maniera diversa.

Credo che vi siano dei beni e dei valori che dobbiamo riuscire a tutelare trovando il giusto equilibrio tra esigenze diverse; ma, per fare questo, occorre uno spirito differente. Non, quindi, l'utilizzo di un

decreto-legge che modifica e stravolge le abitudini, ma un serio confronto sul modo in cui riuscire a regolamentare diversamente e nuovamente tutti questi temi legati al mondo di Internet e alle grandi questioni della libertà. Se da un lato il procuratore Vigna solleva problemi reali e giusti sulla questione della sicurezza, dall'altro noi dobbiamo iniziare a pensare ad uno statuto dei diritti della persona nella rete, cioè ad una normativa che possa regolamentare e garantire di più la grande opportunità di libertà, di cultura, di apprendimento e di conoscenza che oggi c'è nella rete, e che rappresenta l'altra faccia, quella positiva, largamente prevalente rispetto a tutti i rischi esistenti. Pertanto, la questione è come riuscire a trovare un punto di equilibrio capace di valorizzare fino in fondo tutte queste grandi opportunità.

Insisto, pertanto, affinché il Governo si muova, anche in sede internazionale come previsto dalle mozioni approvate il 15 gennaio scorso, per promuovere tutte le convenzioni e gli accordi internazionali al fine di giungere ad una legislazione comune, ad un'armonizzazione legislativa a livello europeo. E questa è una delle ragioni che ci inducono ad affermare la necessità di stralciare la parte relativa ad Internet da questo decreto-legge, e di lavorare perché si proceda, in un mondo tormentato dal terrorismo e con crescenti problemi di sicurezza, senza far venir mai meno quei grandi principi di libertà della persona che sono a fondamento delle democrazie; quei grandi principi dell'*habeas corpus* che, purtroppo, in nome della lotta al terrorismo, recentemente anche nella legislazione americana hanno subito qualche duro colpo. Non vorremmo che, dopo tanta retorica sulla società della conoscenza, ci trovassimo in un sistema in cui c'è qualcuno che ha un'eccessiva conoscenza della società (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-Ulivo e della Margherita, DL-Ulivo*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4594)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Falanga, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, sebbene questa materia non sia di competenza del mio ministero, per cui oggi rappresento il Governo solo occasionalmente, non posso non ringraziare sia il relatore sia tutti i colleghi intervenuti per il tono di alto livello intellettuale e morale usato per affrontare un problema che afferisce alla libertà degli individui.

La legge, ovviamente, cerca, sia pure in via sperimentale, di porre, in tema di sicurezza esistente nella nostra società, una linea di bilanciamento fra i diritti individuali di libertà e i diritti collettivi di sicurezza. Ricordo, a me ed a tutti i parlamentari, che si suol dire che la libertà di un individuo finisce dove inizia la libertà dell'altro; quando poi gli altri sono tanti, e la società ha bisogno di sicurezza, probabilmente, definire in maniera giusta questo bilanciamento è una cosa molto difficile. Certamente, il testo del disegno di legge al nostro esame, così come è stato licenziato dalla Commissione giustizia, è completamente diverso, da questo punto di vista, rispetto al testo originario.

È stata introdotta la distinzione, di cui hanno parlato numerosi intervenuti nonché il relatore, onorevole Falanga, tra la riduzione del termine di trenta mesi rinnovabili genericamente e quella di ventiquattro mesi rinnovabili soltanto per i reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera *a*, del codice di procedura penale (si tratta — mi rivolgo ai colleghi che hanno formulato osservazioni critiche — di reati sui quali c'è grande attenzione e sensibilità, che riguardano la mafia, il terrorismo ed altri delitti infami).

L'onorevole Folena è intervenuto sul tema delle garanzie. L'esigenza di garanzie sull'utilizzo dei dati è tenuta in grande considerazione, sia nel testo originario sia in quello modificato dagli emendamenti. Infatti, l'acquisizione presso il fornitore dei dati telefonici e telematici relativi al traffico Internet, per il primo periodo di ventiquattro mesi è autorizzata dal giudice su richiesta del pubblico ministero in presenza non di un reato generico o di un fatto delittuoso che può verificarsi, ma in ragione di un reato che è in atto o di un delitto che già è stato commesso, in ordine al quale può essere determinante l'utilizzo di quei dati.

In ogni caso, vi sono le garanzie relative all'utilizzazione e alla distruzione dei dati e al mantenimento della libertà del singolo. Vi sono dunque tutte le garanzie che al momento, nel quadro definito dalla legge, sono, a giudizio del Governo e anche del relatore, accettabili.

Il Governo trae comunque dagli interventi spunti per un'ulteriore riflessione, e ritengo che anche il relatore voglia tener conto delle osservazioni che sono state formulate, al fine di verificare se vi sia la possibilità di trovare un percorso, comunque nell'ambito di questo quadro che a giudizio del Governo è accettabile nell'attuale fase della nostra società, in ordine alle questioni di assoluta novità poste dalla società dell'informazione, al fine di incrementare le garanzie, da una parte dell'individuo e dall'altra della collettività che richiedono maggiore sicurezza e tranquillità.

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

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2003, n. 356, recante abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004) (4595) (ore 18,48).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Con-

versione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2003, n. 356, recante abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4595)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto altresì che l'XI Commissione (Lavoro) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Emerenzio Barbieri, ha facoltà di svolgere la relazione.

EMERENZIO BARBIERI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il decreto-legge in esame dispone l'abrogazione dell'articolo 3, comma 78, della legge finanziaria 2004, relativo all'inquadramento nella IX qualifica funzionale, con posizione economica C3, del personale del Ministero dell'economia e delle finanze appartenente alla ex carriera direttiva con posizione economica C2, già in servizio al 31 dicembre 1990 nella ex VIII qualifica funzionale.

Nella premessa del provvedimento, si sottolinea che l'abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2004 si rende necessaria « al fine di ripristinare le ordinarie procedure di progressione in carriera previste, per tutto il pubblico impiego, dalla normativa vigente e dalla disciplina contrattuale ».

La relazione illustrativa mette infatti in evidenza come il citato comma 78, oltre ad essere un'interferenza in una materia demandata alla fonte contrattuale, costituisca una previsione dirompente, che produrrebbe inevitabili effetti di trascinarsi su tutte le altre amministrazioni, con imprevedibili riflessi anche sulla spesa

pubblica, e si traduca in una promozione generalizzata del personale interessato, non coerente con la disciplina relativa alle procedure di progressione in carriera per i dipendenti pubblici.

Il secondo periodo dell'articolo 1 rimanda alla contrattazione collettiva la definizione della posizione del personale appartenente al comparto ministeri, appartenenti alle ex carriere direttive, già in servizio al 31 dicembre 1990 nella ex VIII qualifica funzionale. Nella versione originaria del decreto-legge questa disposizione aveva carattere meramente ricognitivo dell'assetto delle fonti già previsto dalla normativa vigente. L'articolo 2, comma 3, del testo unico sul pubblico impiego, (decreto legislativo n. 165 del 2001) rimette infatti alla contrattazione collettiva i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, a seguito dell'approvazione in Commissione di un emendamento del relatore, si è specificato che la contrattazione collettiva potrà utilizzare le risorse economiche che con il comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004 erano state destinate allo scopo di reinquadrare il personale da un livello all'altro.

Il comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004 prevedeva, infatti, l'inquadramento nella IX qualifica funzionale — istituita dal decreto-legge n. 9 del 28 gennaio 1986, convertito dalla legge n. 78 del 24 marzo 1986 —, con posizione economica C3, del personale del Ministero dell'economia e delle finanze appartenente alla ex carriera direttiva, posizione economica C2, già in servizio al 31 dicembre 1990 nella ex VIII qualifica funzionale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 344 del 1990, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 1991 (per intenderci, corresponsione ai pubblici dipendenti di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-1990, nonché disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego).

Voglio ricordare che l'articolo 7 della legge n. 21 del 1991, con una misura di carattere eccezionale, laddove introduce un trattamento in deroga a favore di una

particolare categoria di impiegati statali, ha stabilito che il personale appartenente al comparto ministeri — assunto in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 312 del 1980 per le qualifiche dell'ex carriera direttiva di consigliere o equiparate e superiori, nonché il personale che lo precede in ruolo —, fosse inquadrato nella IX qualifica funzionale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 254 del 1988 con effetto dal 31 dicembre 1990.

Sull'applicazione di tale norma si è aperto un vasto contenzioso, soprattutto in relazione al requisito relativo al superamento dei concorsi banditi per l'ex carriera direttiva di consigliere o per carriere equiparate. La stessa Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 285 del 1995, è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale del citato articolo 7 nella parte in cui non prevede l'inquadramento nella IX qualifica funzionale del personale proveniente dal comparto enti locali e inquadrato nell'amministrazione dello Stato, comparto ministeri, ai sensi dell'articolo 46 della legge n. 186 del 27 aprile 1982, pur essendo tale personale stato assunto nelle amministrazioni di provenienza in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 312 dell'11 luglio 1980 per le qualifiche dell'ex carriera direttiva.

La Corte ha chiarito che il beneficio dell'inquadramento automatico nella IX qualifica funzionale riguarda soltanto il personale ministeriale assunto in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312, per le qualifiche della ex carriera direttiva di consigliere, e che a tale categoria non sono equiparabili coloro che in tale comparto sono transitati non attraverso un concorso bandito dall'amministrazione dello Stato, bensì provenendo da una carriera direttiva intrapresa presso un ente locale in esito al superamento di un concorso bandito dall'ente medesimo, carriera comportante funzioni e qualifiche non assimilabili a quelle di una carriera direttiva statale.

Con la successiva sentenza n. 4 del 1994, la stessa Corte ha ribadito che, in materia di articolazione delle carriere e passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici, deve essere riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità, sindacabile solo con riferimento ai profili di arbitrarietà o di manifesta irragionevolezza, in grado di ledere il principio di buon andamento della pubblica amministrazione o di determinare discriminazioni tra i soggetti interessati. Fu così dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8, primo comma, del decreto-legge 24 novembre 1990, n. 344, convertito dalla legge 23 gennaio 1991, n. 21, laddove aveva escluso il personale non docente universitario dall'inquadramento nella IX qualifica funzionale. Per quanto ancora oggi interessa, una delle motivazioni di tale sentenza richiama il fatto che il diverso assetto normativo delle categorie dei pubblici dipendenti è stato sancito dal decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68, attuativo della legge-quadro sul pubblico impiego 25 marzo 1983, n. 93, che ha distinto in separati comparti di contrattazione collettiva il personale dei ministeri, quello delle aziende e amministrazioni statali autonome e quello delle università. Tali comparti hanno successivamente posto in essere distinti accordi sindacali.

In base al citato comma 78 della legge finanziaria per il 2004, l'inquadramento nella IX qualifica funzionale decorreva ai fini giuridici dal 31 dicembre 1990 e ai fini economici dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 154 del 1998, che è il regolamento recante norme sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a norma dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94, senza peraltro il riconoscimento degli interessi e della rivalutazione monetaria sugli emolumenti arretrati maturati prima del 1° gennaio 2004. In conseguenza del nuovo inquadramento, si doveva procedere alla rideterminazione delle vacanze di organico nella

posizione economica C3, sottraendo i posti attribuiti al personale reinquadrato. Infine, era prevista l'estinzione di diritto con compensazione delle spese giudiziarie delle controversie pendenti avviate dal personale interessato al nuovo inquadramento funzionale.

La disposizione del citato comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2004 era stata adottata nelle more dell'attuazione della vicedirigenza, prevista dall'articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, ed al fine di tenere conto dei nuovi compiti gravanti sul personale del Ministero dell'economia in relazione alle disposizioni di cui al decreto-legge n. 194 del 2002, convertito dalla legge n. 246 del 2002, recante misure volte a garantire un rigoroso controllo degli andamenti di finanza pubblica, nonché una razionalizzazione delle procedure di spesa, ed al decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, recante misure atte a favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici.

La materia è stata introdotta nella legge finanziaria a seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio della Camera, di un emendamento dell'onorevole Peretti aggiuntivo di un comma all'articolo 16, ed è stata successivamente riprodotta dal maxiemendamento del Governo all'articolo 3, con una rilevante modifica concernente gli effetti economici del nuovo inquadramento. Mentre il testo approvato dalla Commissione bilancio prevedeva, infatti, che l'inquadramento avvenisse ai soli fini giuridici dal 31 dicembre 1990 senza alcun effetto di carattere economico, l'emendamento del Governo ha riconosciuto gli effetti economici a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 154 del 1998. Secondo quanto risulta dall'allegato 7 al disegno di legge finanziaria — che riporta gli effetti finanziari delle norme sui saldi di finanza pubblica — il comma in esame comportava un onere di 7,4 milioni di euro per il 2004 e di 1,2 milioni di euro a decorrere dal 2005. Si tratta esattamente delle risorse

che l'emendamento introdotto dalla Commissione riserva ora alla contrattazione.

Il secondo periodo dell'articolo 1 stabilisce che la posizione del personale dell'intero comparto ministeri appartenente alle ex carriere direttive e già in servizio alla data del 31 dicembre 1990 nella già ricordata ex VIII qualifica funzionale — non solo quindi del personale del Ministero dell'economia delle finanze cui era destinata la previsione del comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2004 — sarà definita mediante accordi tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

In merito allo stato della contrattazione collettiva, vale la pena sottolineare due fattori. Da un lato, la contrattazione relativa al personale dell'ex VIII livello funzionale dovrà valutare l'opportunità di contenere i possibili effetti negativi del contenzioso in atto che, se dovesse risolversi a favore dei dipendenti, porterebbe all'esborso di somme ben più cospicue, dovendosi in quel caso riconoscere gli arretrati maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria. L'estinzione dei giudizi in corso, subordinata al parziale soddisfacimento delle attese degli interessati, potrebbe giovare ad entrambe le parti, per cui nell'ambito della contrattazione l'ARAN dovrà in primo luogo valutare lo stato del contenzioso.

In secondo luogo, su un piano più generale, occorre ricordare che non è ancora stata concordata una disciplina contrattuale dell'area della vicedirigenza di cui all'articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, inserito dall'articolo 7, comma 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145.

Su questo punto, il Governo e i sindacati sono chiamati ad intervenire, in tempi solleciti, per dare seguito normativo ad un principio organizzativo chiaramente stabilito dalla legge.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordi-*

namento dei servizi di informazione e sicurezza. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

ANDREA DI TEODORO. Signor Presidente, intendo spendere soltanto poche parole sul decreto-legge in esame, anche perché la relazione testè svolta è stata oltremodo circostanziata, ed ha già ben delineato i motivi di fondo alla base dell'adozione di questo provvedimento. Come è stato ben detto, infatti, il comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2004 introduceva nell'ordinamento alcuni profili di problematicità di diversa natura.

Il primo profilo riguardava la violazione dell'autonomia della contrattazione collettiva. Infatti, come è stato testè ricordato, la disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego è una materia tipicamente demandata alla contrattazione collettiva.

Un altro profilo di problematicità era indubbiamente rappresentato dalla disparità di trattamento di una parte del pubblico impiego. Infatti, il comma richiamato prefigurava una promozione generalizzata del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, appartenente alla ex carriera direttiva (ex VIII qualifica funzionale, posizione economica C2). Ciò andava a discapito del personale appartenente ad altre amministrazioni dello stesso comparto.

Il terzo ed ultimo profilo di problematicità era indubbiamente legato ad un dato di natura economica, vale a dire alle risorse stanziare per il pubblico impiego. Infatti, l'effetto di trascinarsi che la citata disposizione avrebbe prodotto rispetto alle altre amministrazioni avrebbe sicuramente indotto pericolose conseguenze sulla spesa pubblica.

L'abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2004 sana, indubbiamente, questi tre profili di problematicità.

In primo luogo, infatti, ripristina la piena autonomia contrattuale, restituendo

alla disciplina della contrattazione collettiva l'avanzamento di carriera del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, ed, in generale, di tutto il comparto ministeri.

Viene sanata, inoltre, la disparità di trattamento tra il personale del suddetto ministero e quello appartenente ad altre amministrazioni, ripristinando, in tal modo, un principio di uguale trattamento tra i dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Viene risolto, infine, il problema economico, perché, grazie all'approvazione dell'emendamento presentato dal relatore, è stanziata una somma aggiuntiva alle risorse già previste a supporto della contrattazione nel pubblico impiego, prevenendone, tuttavia, una finalizzazione molto precisa. Infatti, grazie alla conversione di tale posta finanziaria in risorse a supporto della contrattazione, tutto il personale appartenente al comparto ministeri dell'ex carriera direttiva può accedere a funzioni superiori. Ritengo, pertanto, che il decreto-legge in esame sia corretto sia sotto il profilo giuridico-formale sia sotto quello sostanziale.

Come ha giustamente ricordato il relatore, la disposizione in oggetto era stata originariamente introdotta in Commissione bilancio con l'approvazione di un emendamento di iniziativa parlamentare, anche se è stata successivamente ripresa nel maxi-emendamento presentato dal Governo. Ciò ci fa indubbiamente riflettere anche sul modo di lavorare, attualmente in vigore, della sessione bilancio, perché, a causa del disordine e della confusione che spesso contrassegnano tali sessioni, si possono provocare errori di questo genere, che successivamente devono essere corretti.

In questo caso, però, si tratta di un errore provocato da una giusta motivazione: nelle more dell'attuazione dell'istituto della vicedirigenza, il tentativo, sicuramente onesto dal punto di vista delle intenzioni, era quello di porre in qualche modo rimedio al contenzioso seguito al riallineamento delle carriere direttive del comparto pubblico (pendente da lunghis-

simo tempo), fermo restando che il contenzioso medesimo era stato provocato dalla giusta aspirazione del personale a vedersi riconosciuta una corretta posizione all'interno del menzionato processo di riallineamento. Direi che il decreto-legge al nostro esame fa salva la correttezza delle aspirazioni di fondo del personale coinvolto, correggendo lo strumento giuridico e passando dalla promozione generalizzata *ope legis* allo stanziamento di risorse aggiuntive a supporto della contrattazione collettiva.

Ci auguriamo che il Ministero della funzione pubblica, qui autorevolmente rappresentato, possa emanare al più presto l'atto di indirizzo all'ARAN, affinché venga data attuazione all'istituto della vicedirigenza, che, probabilmente, rappresenta lo strumento principe per risolvere in via definitiva la questione del riordino delle carriere della dirigenza statale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare onorevole Sciacca. Ne ha facoltà.

ROBERTO SCIACCA. Signor Presidente, noi Democratici di sinistra-l'Ulivo siamo già intervenuti in Commissione lavoro per esprimere la nostra opinione su questo provvedimento. Cogliamo, ora, l'occasione offertaci dal dibattito in Assemblea per continuare a sostenere il nostro punto di vista.

È sicuramente vero che taluni meccanismi del lavoro parlamentare vanno rivisti. Tuttavia, per quanto riguarda la confusione prodottasi in occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria e, di conseguenza, le contraddizioni che ne sono risultate all'interno della legge, noi crediamo che le responsabilità siano da attribuire alla maggioranza e al Governo. Mi scuseranno i rappresentanti del Governo ed il relatore, ma noi crediamo che questa partita, e in particolare questo decreto-legge, siano stati gestiti male.

Da una parte, viene abrogato il comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria e, dall'altra, mediante un emendamento, si inserisce una norma che contraddice tale abrogazione! In al-

tre parole, lungi dal riparare allo sbaglio che era stato fatto con il disegno di legge finanziaria, da una parte si cerca di riparare e, dall'altra, si sbaglia di nuovo! Si potrebbe dire che il Governo fa e disfa senza minimamente tenere conto del dibattito parlamentare.

Desidero ricordare che, nel corso della discussione del disegno di legge finanziaria, nei pochissimi spazi a nostra disposizione, avevamo puntualmente denunciato che l'introduzione del comma 78 dell'articolo 3 avrebbe rappresentato un attacco alla contrattazione collettiva ed avrebbe prodotto effetti economici non prevedibili, in un quadro, a detta dello stesso Governo, contrassegnato da scarse risorse da destinare ai rinnovi contrattuali. Come sappiamo, il ministro Tremonti non ha voluto sentire ragioni: è andato diritto per la sua strada ed ha introdotto nella legge finanziaria non solo la promozione — per legge — di circa 300 dipendenti pubblici del Ministero dell'economia e delle finanze, ma anche aumenti e promozioni varie per il proprio personale di riferimento (finanziari, personale dell'agenzia delle entrate, dei monopoli di Stato, eccetera).

Ora, a fronte di tale situazione e di contraddizioni così evidenti, il Governo fa marcia indietro e ci chiede di abrogare il menzionato comma 78 dell'articolo 3. E per giustificare il decreto-legge in esame, che mira a tale scopo, nella relazione illustrativa, con parole che vale la pena richiamare (per evidenziare la contraddizione di cui dirò più avanti) e che anche lo stesso relatore ha ricordato, dopo avere affermato che la disposizione si traduce in una promozione generalizzata del personale in questione non coerente con la disciplina relativa alle procedure di progressione in carriera dei dipendenti pubblici, il Governo aggiunge: « Trattasi, pertanto, di una previsione dirompente che produrrebbe inevitabili effetti di trascinarsi su tutte le altre amministrazioni, con imprevedibili riflessi anche sulla spesa pubblica. La disposizione costituisce, inoltre, un'interferenza in una materia demandata, invece, alla fonte contrattuale ».

Questo, ripeto, è stato ricordato dal relatore e dal collega intervenuto prima di me. La maggioranza e il Governo finalmente hanno capito che era stato commesso un errore. Si potrebbe dire: meglio tardi che mai!

Apprendiamo con piacere che il comma 78 dell'articolo 3 viene abrogato. Ad un certo punto, arriva la sorpresa sulla quale noi, evidentemente, non siamo d'accordo: nel corso della discussione in Commissione, la maggioranza e il Governo introducono una modifica con riferimento alle risorse già destinate, nella legge finanziaria, alla copertura del comma 78 dell'articolo 3, da utilizzare ora per il finanziamento della contrattazione relativa alla posizione del personale del comparto Ministeri appartenenti alle ex carriere direttive, già in servizio alla data del 31 dicembre 1990 nella ex VIII qualifica funzionale.

A nostro avviso — lo abbiamo già ricordato in Commissione — tale modifica è in contraddizione addirittura con quanto espresso dal Governo nella relazione illustrativa del provvedimento in esame. Tali risorse andrebbero invece iscritte alla contrattazione del pubblico impiego in generale, e certamente incrementate, vista l'evidente scarsità delle stesse; in ogni caso, la loro destinazione deve essere definita in sede contrattuale.

Per concludere, il nostro non sarà un voto favorevole se si insisterà su questa proposta emendativa (di fatto, la maggioranza ha già deciso, perché ha espresso un voto favorevole ed il Governo ha dato il suo consenso). Viceversa, sull'abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 avevamo già espresso e ribadiamo ancora il nostro parere favorevole. Tuttavia, ripetiamo che il Governo, da una parte, ha posto riparo ad un errore e, dall'altra, appoggiando la richiamata proposta emendativa, ne ha commesso un altro. Il nostro voto, quindi, non potrà essere favorevole.

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4595)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Emerenzio Barbieri.

EMERENZIO BARBIERI, Relatore. Signor Presidente, il dibattito non è stato molto ampio. Mi rivolgo in particolare, al collega del gruppo dei Democratici di sinistra che ha parlato poc'anzi, per svolgere tre osservazioni.

Il Governo presenta un decreto-legge; la Commissione, con il consenso della maggioranza e l'astensione dei Democratici di sinistra (non parlo del resto dell'opposizione, perché non era presente in Commissione) modifica il decreto-legge del Governo, ma non va bene. Quando il Governo presenta decreti-legge definiti « blindati », si dice che non vi è la possibilità di discutere. Ora, invece, la Commissione introduce una modifica, su cui i Democratici di sinistra si astengono (non hanno preannunciato, almeno in quella sede, un voto contrario); eppure si afferma che vi è una contraddizione. È la normale dialettica tra Parlamento e Governo; non riesco a capire che problema vi sia, nella misura in cui vi è una normale dialettica tra il Parlamento e il Governo.

In secondo luogo, è possibile che siano stati commessi degli errori, ma il nodo fondamentale — lo sa bene il collega che è intervenuto poc'anzi — è che i Democratici di sinistra non sono favorevoli all'istituto della vicedirigenza; è inutile girarci attorno, altrimenti si raccontano fatti che non rispondono al vero. I Democratici di sinistra, ripeto, non sono favorevoli all'istituto della vicedirigenza.

In terzo luogo, il fatto di aver salvato, per questa finalità, un congruo numero di milioni di euro non mi pare un fatto irrilevante. Pertanto, *rebus sic stantibus*, credo si debba procedere nella direzione che mi sono permesso di indicare nella mia relazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. È vero, signor Presidente, che può esservi una contraddizione tra la posizione espressa dal Governo in sede di Commissione bilancio e quella che ha ispirato il provvedimento in esame. Quando si parla di pubblico impiego, ciò avviene sempre perché esistono diverse sensibilità: il Ministero dell'economia e delle finanze dice una cosa, la funzione pubblica ne dice un'altra; i singoli ministeri, sotto le pressioni dei sindacati di categoria (quindi, gli stessi soggetti responsabili, che devono compiere certe scelte), non hanno mai delle posizioni unitarie. La funzione pubblica, cabina di regia in queste materie, cerca di riportare ad unità la posizione del Governo e di fornire risposte serie.

Ringrazio il relatore per aver toccato anche la tematica delle fonti normative e quella della decisione della Corte costituzionale in ordine all'applicabilità dell'articolo 7, perché questo è il punto centrale. In tantissime amministrazioni l'articolo 7 della legge n. 21 del 1991 è stato applicato nel senso voluto dagli interessati del Ministero dell'economia e delle finanze; il Ministero dell'economia e delle finanze non l'ha mai fatto, però ha suggerito questo emendamento o, perlomeno, non è stato ad esso contrario in Commissione bilancio (nella quale non era presente il ministro per la funzione pubblica, ma il ministro dell'economia e delle finanze), confermando la correttezza — come diceva l'onorevole Di Teodoro — della posizione dei soggetti interessati.

A questo punto, noi ci troviamo di fronte ad un decreto-legge che mi sembra affermi preliminarmente: si abolisce il comma 78 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004, però state attenti — perlomeno, questa è la mia interpretazione e mi adopererò affinché la norma venga applicata in questo senso, qualora dovesse essere approvata —, perché è prioritario, anche ai fini del futuro contratto che andrete a stipulare, che l'ARAN, in

sede di contrattazione, tenga conto dell'aspettativa di questa categoria di avere una risposta positiva.

In questo senso, il relatore ha detto che, poiché l'aspettativa è giusta, si salvaguardano le risorse disponibili proprio per soddisfarla. Mi pare invece che dagli altri emendamenti di cui ho preso visione si evinca il seguente ragionamento: noi siamo d'accordo ad abolire il citato comma 78 dell'articolo 3, ma del diritto di questi soggetti non vogliamo sapere niente, perché le somme che scaturiscono da tale abolizione confluiranno nel fondo globale della contrattazione. Tra una disposizione che riconosce il diritto e sistema giuridicamente, seppure parzialmente per quanto riguarda la parte economica, e un'altra che addirittura annulla completamente ogni aspettativa, mi sembra che si possa trovare una strada intermedia. Lo faremo domani, in Commissione, dove spero si trovino convergenze necessarie per ottenere una soluzione che non sia mortificante per nessuno.

Comunque, faccio presente che alcuni aspetti del già citato comma 78 riguardavano talune posizioni di vertice apicale di IX livello, che si vorrebbe coprire con le cosiddetti procedure concorsuali interne, le cosiddette qualificazioni, fortemente volute da tutti i sindacati (e non soltanto da quelli confederali). Posso garantire in questa sede che noi daremo disposizioni affinché queste procedure di qualificazione, con cui sono già stati coperti i posti a cui aspiravano i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze, siano utilizzate in modo corretto, così come richiesto dalla Corte costituzionale, senza « doppi salti » (molte volte, in tante amministrazioni, ci sono stati doppi salti, dal quarto al quinto, al settimo livello), con una giusta attenzione alla necessità di garantire l'accesso ai giovani nelle pubbliche amministrazioni.

Quindi, dal provvedimento in discussione emergono tutti questi problemi.

In conclusione, vi ringrazio per avere esposto le vostre posizioni ed assicuro che domani, in sede di Comitato dei nove,

cercheremo di individuare soluzioni per giungere ad un testo che tenga conto di tutti gli interessi in campo.

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

Discussione della proposta di legge: Giulietti ed altri: Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli diffusi attraverso mezzi di comunicazione (2305) (ore 19,26).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge Giulietti ed altri: Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli diffusi attraverso mezzi di comunicazione.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è riprodotto in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 2305)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

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

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, affrontiamo oggi in Assemblea un provvedimento d'iniziativa parlamentare che credo si contraddistingua per una caratteristica non troppo frequente nelle nostre aule parlamentari nei tempi odierni. Mi riferisco ad una sostanziale condivisione della stessa proposta di legge d'iniziativa parlamentare, che vede come

primo firmatario l'onorevole Giulietti, ma che è stata sottoscritta anche da colleghi appartenenti praticamente a tutti i gruppi parlamentari, sia di maggioranza sia di opposizione.

La sensibilità dei colleghi si è manifestata riguardo ad un problema divenuto sempre più importante e che tocca gli interessi diffusi dei cittadini italiani in quanto « consumatori » — lo dico tra virgolette — di pubblicità e, comunque, spettatori o lettori rispetto a moltissimi mezzi di comunicazione sociale che trovano il loro sostentamento anche attraverso lo strumento assolutamente legittimo della pubblicità.

Proprio perché la pubblicità è uno strumento importante e, in molti casi, decisivo per lo stesso sostentamento delle emittenti televisive, dei mezzi di comunicazione, della stampa e via dicendo, è un dovere delle istituzioni tutelare i consumatori, gli utenti e gli stessi imprenditori onesti da chi, invece, della pubblicità fa un uso negativo ed illegittimo, da chi compie un abuso e diffonde quelli che già una normativa di recepimento di una direttiva comunitaria del 1992 definisce come messaggi pubblicitari ingannevoli.

La sensibilità dei colleghi presentati da questa proposta di legge che rende maggiormente incisive le norme volte a tutelare i consumatori da messaggi di pubblicità ingannevoli — ha costituito occasione, per la X Commissione attività produttive della Camera, per un riesame della normativa vigente e anche per una breve ma significativa indagine sviluppatasi, innanzitutto, attraverso le audizioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, delle associazioni dei consumatori e delle associazioni degli imprenditori.

Da questa breve indagine è scaturito non soltanto la necessità dell'inasprimento di alcune misure sanzionatorie, come era previsto dal testo della proposta di legge originaria, ma anche che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui sono attribuiti poteri anche in ordine alla difesa dalla pubblicità ingannevole, lamentava una forte carenza con riferimento ai poteri istruttori.

In definitiva, la richiesta che veniva dall'Autorità, così come dalle associazioni dei consumatori, trovava in effetti riscontro nella scarsa incisività dell'opera della stessa Autorità con riferimento alla possibilità di adottare provvedimenti di contrasto alla pubblicità ingannevole, a fronte della scarsa disciplina attualmente in vigore.

Si tratta, in particolare, del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, che è stato successivamente modificato a seguito del recepimento di direttive comunitarie riferite al tema in oggetto.

Abbiamo quindi ritenuto, con l'azione comune della Commissione e con il consenso di tutti i presentatori delle proposte emendative, di ampliare il testo originario della proposta di legge, intervenendo con una serie di emendamenti a mia firma, che sono stati unanimemente accolti dalla Commissione, proprio per arricchire il testo in ordine ai problemi emersi nel corso dell'indagine informale che ricordavo in premessa.

Si interviene quindi attraverso questa proposta di legge ora all'esame dell'Assemblea, prevedendo l'inserimento di proposte emendative all'articolo 7 del decreto legislativo n. 74 del 1992, che vanno in due ordini di direzioni: il primo è riferito ai poteri istruttori dell'Autorità per la tutela del mercato e della concorrenza, in questo caso per la tutela dei consumatori dall'insidia dei messaggi pubblicitari ingannevoli, attraverso l'ampliamento degli stessi poteri istruttori previsti dalla legge istitutiva dell'Authority, ma che sono riferiti, in quel caso, alla sua azione nell'ambito della tutela della concorrenza e del mercato e che non erano in alcun modo ripresi nella disciplina riferita alla pubblicità ingannevole e comparativa.

Con l'articolo 1 si interviene quindi prevedendo un rinvio alle norme previste in ordine ai poteri istruttori dell'Authority, che consentiranno quindi di agire in modo più tempestivo ed incisivo per la verifica dei ricorsi all'Authority presentati in ordine all'ipotesi di messaggi pubblicitari ingannevoli.

Con le successive disposizioni, si prevede che l'Authority, diversamente da quanto sino ad oggi previsto dalla normativa, nel momento in cui accerti l'effettiva ingannevolezza di un messaggio pubblicitario, oltre che emanare, come è stato e come è fino ad oggi, un provvedimento inibitorio di rettifica volto alla cessazione della diffusione di questi messaggi ingannevoli, debba sempre prevedere l'irrogazione di una sanzione pecuniaria che è stata prevista in una pena edittale che va da un minimo di mille ad un massimo di 100 mila euro, lasciando alla stessa Autorità la determinazione dell'ammontare nell'ambito di una « forchetta » piuttosto ampia, proprio in considerazione dei numerosi elementi che in questa fattispecie possono essere rilevanti: dalla diffusione del messaggio, alla maggiore o minore gravità della stessa ingannevolezza, dalla possibilità o meno che si faccia riferimento ai due aspetti già considerati più gravi dalla normativa vigente, ovvero quando ci si riferisca ad una pubblicità ingannevole con messaggi che riguardano la salute e la sicurezza delle persone, oppure quando si approfitti in qualche modo della particolare sensibilità che, a questo fine, è tipica di un pubblico giovane, e quindi dei bambini.

In questo caso, la sanzione pecuniaria viene stabilita comunque in un ammontare minimo e non inferiore ai 25 mila euro, proprio per la maggiore gravità della violazione aprioristicamente determinata.

Viene poi in qualche modo consentito all'Authority di utilizzare uno strumento efficace per ottenere dai proprietari dei mezzi di diffusione i messaggi, o meglio la copia di essi, che può essere ovviamente riferita a situazioni molto diverse: comunque si fa riferimento a supporti che possono essere una videocassetta piuttosto che una cassetta musicale, piuttosto ancora che copie di periodici o quant'altro, al fine di svolgere le attività di competenza (il controllo e la verifica circa l'effettiva ingannevolezza del messaggio diffuso) e per giungere poi alla decisione riguardante l'accoglimento o il rigetto del ricorso che sia stato presentato da singoli, da autorità

pubbliche, da associazioni di consumatori o da chi, secondo la legge, è abilitato a farlo nei confronti dell'Autorità della concorrenza e del mercato.

Questo perché, fino ad oggi, o l'Autorità riesce autonomamente a procurarsi tali supporti per la verifica delle denunce che le vengono indirizzate o, altrimenti, non ha mezzi sufficienti per ottenere coattivamente le copie dei messaggi su cui poter operare tale verifica. È stato deciso, dunque, che l'Autorità possa chiedere al proprietario del mezzo di diffusione la consegna di una copia e, nel caso che tale richiesta non venga ottemperata, si prevede una sanzione pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro.

Inoltre, si è intervenuti, in maniera a mio avviso puntuale, per collegare meglio le modalità riferite all'irrogazione di tali sanzioni amministrative pecuniarie alle disposizioni generali previste dalla nota legge di depenalizzazione, la n. 689 del 1981. Si è previsto, cioè, che si osservino, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nella suddetta legge.

Con l'articolo 2, è stato eliminato il riferimento che attribuiva poteri sanzionatori di natura penale alla competenza del giudice di pace. Infatti, come lamentato dalla stessa Autorità e dalle associazioni dei consumatori — ma si tratta di esperienza comune —, la procedura penale è caratterizzata da un'estrema macchinosità. Come noto, può prevedere fino a tre gradi di giudizio e vi è la necessità dell'intervento dell'autorità giudiziaria su denuncia della stessa Autorità della concorrenza e del mercato. Inoltre, l'eventuale irrogazione di sanzioni, comunque limitate dal punto di vista contenutistico, avviene in tempi molto lontani dalla commissione del reato. Ciò ha consigliato di evitare tale meccanismo e di concentrare il tutto in forma di sanzioni amministrative, che potranno essere irrogate direttamente dall'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato, senza la necessità dell'intervento dell'autorità giudiziaria penale, che ha già molte altre cose da fare e sarebbe meglio che su queste si concentrasse.

È stato, dunque, eliminato il riferimento al giudice di pace, che aveva creato un'ulteriore distonia nell'ambito della disciplina, in quanto le stesse pene previste nel provvedimento sulla pubblicità ingannevole trovavano un'obbligatoria modifica riduttiva nell'ambito della norma introdotta per definire la competenza in materia penale del giudice di pace.

Ci sembra che la disciplina proposta all'Assemblea possa significativamente rispondere alle tante esigenze rappresentate. Innanzitutto, all'esigenza, importantissima, di tutelare i consumatori dalla sempre più vasta schiera di imprenditori illegali, di ciarlatani, di diffusori di messaggi, che millantano qualità divinatorie o taumaturgiche o attribuiscono a sostanze che non ne hanno la proprietà la capacità di risolvere gravi problemi di salute.

L'elenco potrebbe essere infinito, ma lo lascio all'esperienza comune dei tanti colleghi. Ancora una volta sottolineo, invece, il consenso unanime che queste disposizioni normative hanno trovato, prima fra i proponenti, poi all'interno della X Commissione attività produttive, ma anche nei pareri formulati dalle Commissioni in sede consultiva, che hanno espresso tutte, sostanzialmente all'unanimità, un parere favorevole, senza osservazioni né condizioni.

Per questo, cogliendo anche l'occasione per ringraziare il Governo che ha ritenuto di assecondare la volontà del Parlamento, già espressa da molti colleghi, auspico che il provvedimento possa essere definitivamente approvato in tempi brevi, dal momento che chiunque osservi come spettatore uno schermo televisivo può comprendere quanto queste norme siano necessarie.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIOVANNI DELL'ELCE, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

GIUSEPPE GIULIETTI. In questi giorni, lo avrete notato, si è parlato molto, per altri versi, dei « tarocchi » in TV; al riguardo, vi sono state polemiche piuttosto forti. Questo provvedimento, tuttavia — lo ha detto in modo molto puntuale il relatore Gamba, che ringrazio per il modo serio e appassionato con cui ha seguito questa vicenda —, cerca di occuparsi di quei « tarocchi » di cui si parla meno, quelli avvelenati, che possono colpire il cittadino, specie il più sprovveduto, e che quindi molto spesso, purtroppo, non fanno notizia.

Il provvedimento in esame ovviamente, non si occupa di altri « tarocchi », cioè delle faziosità, delle false notizie, delle rettifiche non date, di tanta parte della realtà sociale cancellata. È del tutto evidente che questi « tarocchi » continueranno ad esistere e che sarebbe necessario — mi auguro, peraltro, che affronteremo questo tema in un altro provvedimento — un clima libero da conflitti di interessi e dal prevalere degli interessi esclusivi dei proprietari, qualunque essi siano, che portano a terrorizzarsi persino quando si parla di pubblicità ai minori o di tarocchi, come se fosse chissà quale arcana vicenda per colpire chissà chi. Il problema è quello di un equilibrio, come il sottosegretario sa, tra il diritto di chi è proprietario oggi e lo sarà domani e il diritto del cittadino ordinario, in particolare di chi ha meno o, meglio, di chi è meno provvisto di strumenti per tutelarsi.

In questo senso — mi rivolgo a lei, vicepresidente Mastella, ma anche al Presidente della Camera —, esprimo (perché c'entra in qualche modo con i « tarocchi ») la più profonda solidarietà a tutte quelle redazioni, in ultimo a quella del Tg1, che stanno protestando proprio contro il rischio di un altro tipo di « tarocchi », cioè contro il rischio di un inquinamento della comunicazione e di una cancellazione delle diversità. Mi auguro, anzi, che la Presidenza della Camera e l'autorità di garanzia vogliano intervenire, alla vigilia di una difficile campagna elettorale, per consentirci di poter procedere in un clima di grande correttezza.

Ho voluto porre tale questione perché sarebbe singolare che si fingesse di non vedere che tutto ciò è legato alla necessità di un clima più sereno e di maggiore rispetto. Proprio per questo, chiederemo alla Presidenza della Camera e alla Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi di aprire un'istruttoria formale sul tema delle pari opportunità e dei rischi di inquinamento in un momento così delicato.

Tornando allo specifico della proposta di legge in esame, essa è stata affinata, migliorata e resa più efficace dal lavoro svolto dal relatore e dai colleghi della Commissione di merito; penso agli interventi dell'onorevole Ruggeri, che è presente in aula, ma anche a quelli dell'onorevole Gambini e di altri, così come penso anche ai suggerimenti del professor Tesauro e dell'Autorità di garanzia. Questa proposta di legge, infatti, che è stata firmata da decine di colleghi di ogni schieramento politico — per questo ho distinto l'elemento polemico dalla stessa, che nasce attraverso un confronto di persone molto diverse tra loro in quest'aula —, ha tratto spunto anche dalle relazioni del professor Tesauro, nelle quali si segnalava la carenza della precedente normativa dal punto di vista sia della capacità di istruttoria, sia delle sanzioni. Si segnalava, cioè, un meccanismo che portava l'eventuale imbroglione a perseverare nel suo comportamento, dal momento che si arrivava ad una soluzione dopo anni, con la conseguenza che il danneggiato continuava a subire questo tipo di danno senza intervento alcuno. Dunque, carenze sia in fase istruttoria, sia in fase sanzionatoria.

Con la vecchia legge, riprendendo l'intervento dell'onorevole Gamba ed usando un'immagine simbolica, l'autorità poteva sostanzialmente ammonire l'eventuale ciarlatano, imponendo il blocco del messaggio e la rettifica; con la nuova legge può continuare a fare tutto ciò, ma può anche colpire l'eventuale imbroglione nelle tasche. È una sorta di contrappasso dantesco legislativo, perché, potremmo colpire nel portafoglio l'imbroglione che ha colpito il cittadino nel portafoglio! Questa è

la sintesi migliore. In questo modo, credo si possa garantire la tutela, in particolare, del cittadino meno difeso e meno attento.

Tale norma va a colpire non l'emittente in quanto tale o il pubblicitario (anzi, tutela gli onesti), ma altri, come ha detto in modo molto argomentato e puntuale l'onorevole Gamba e come risulta dagli interventi di tutti i colleghi intervenuti in Commissione (vorrei esplicitarlo in modo chiaro, anche perché, nel Veneto, ma non solo in tale regione, sono state sollevate forti polemiche): siamo arrivati alla promessa di guarigione dei tumori in diretta televisiva, alla promessa di guarigione attraverso l'imposizione delle mani televisione, alla promessa di elisir di lunga vita, alla promessa di dimagrimenti miracolosi!

È evidente che siamo in presenza di un messaggio falso, dell'assenza di qualsiasi controprova scientifica, di qualcosa che corrisponde ad un imbroglio mediatico; credo che spetti al Parlamento ascoltare l'appello di chi chiede l'introduzione di strumenti al riguardo (è evidente, poi, che vi è un problema di coscienza individuale e collettiva). Non possiamo non ascoltare chi lamenta una carenza normativa che non consente un intervento immediato.

Esiste, del resto, un'ampia letteratura presso l'autorità competente, ma esistono anche tante associazioni dei consumatori che hanno svolto un ruolo essenziale e da tempo chiedono uno strumento in più e più efficace (penso alle tante denunce dell'Adiconsum, dell'Adusbef, del Codacons, della Federconsumatori, delle diverse associazioni dei consumatori).

Vorrei svolgere alcune considerazioni, su cui intendo richiamare l'attenzione del Governo e del relatore. Mi ha colpito un'inchiesta molto dettagliata (ve ne sono state altre, svolte dai giornali in altre regioni), pubblicata oggi su *Il Gazzettino*, condotta dal telefono antiplagio di Cagliari che ha fornito un dato, relativamente alla zona del nord e nord-est del paese, secondo il quale sono stati spesi 28 milioni di euro in questa direzione. È chiaro che non dobbiamo criminalizzare tutto e tutti, ma è stato detto quali e quante denunce sono state presentate e poi trasferite al-

l'autorità giudiziaria, in attesa di una sanzione futura. Il segnale è che esiste un problema che richiede un intervento immediato.

Provate a proiettare queste cifre su tutto il territorio nazionale: ciascuno di voi potrà avere un'immagine della mole di affari e della capacità di penetrazione di questo tipo di fenomeno. Penso che il provvedimento in esame, come è stato affermato anche da altri colleghi, sarà utile alla maggioranza di emittenti oneste che non hanno nulla a che spartire con i trafficanti e i truffatori, che spesso non sono iscritti neanche alle associazioni che fanno capo all'Istituto di autodisciplina pubblicitaria, giurì al quale aderiscono le più importanti e serie aziende (anche dei pubblicitari) e che spesso interviene. È un mondo *a latere* rispetto a queste grandi organizzazioni.

Se il provvedimento in esame verrà approvato, anche con ulteriori modifiche migliorative annunciate dai colleghi, esso potrà rivelarsi di una certa efficacia. Naturalmente, avrà bisogno di uno straordinario sostegno anche da parte del sistema dell'informazione. Mi piacerebbe che quanti si sono scambiati querele ed insulti in questi giorni sulla questione dei « tarocchi » in televisione dessero, invece, una mano a rendere noto alla comunità nazionale quali sono gli strumenti di garanzia dei cittadini non potenti e non noti rispetto agli imbrogliatori. Mi pare francamente più appassionante. Mi piacerebbe, cioè, che chi si è scambiato denunce sul tema dei « tarocchi » desse conto degli strumenti effettivi, creasse un osservatorio permanente sul rischio dei « tarocchi » mediatici, facesse conoscere le leggi e le nuove disposizioni e diventasse un punto di riferimento per tanti cittadini.

È per questo che mi fa piacere ricordare che tale provvedimento è frutto del rapporto positivo tra maggioranza ed opposizione, del rapporto positivo con le autorità, con le associazioni dei consumatori, ma anche con alcune trasmissioni che hanno seguito con grande positività la vicenda. Penso a *Striscia la notizia* di Ricci, a *Mi manda Rai Tre* di Marrasso,

nonché ad alcune trasmissioni delle radio, da *Radio a colori* di Oliviero Bea, al programma *Baobab*, che ha seguito in modo continuativo questa vicenda.

Penso a *Istruzioni per l'uso* di Emanuela Falcetti, penso ad alcune trasmissioni specifiche della RAI, di Mediaset e di La7, penso ad un grande settimanale come *Il Salvagente* e a tanti altri. Dico ciò in quanto non sempre vi deve essere una contrapposizione rissosa, in quanto è possibile costruire un percorso e poi costruire il passo successivo, rappresentato dalla legge ma anche dalla conoscenza della stessa.

Per tale motivo mi auguro che, se tale proposta di legge dovesse essere approvata, ci possa essere un contributo determinante del sistema della comunicazione. A me piacerebbe — non so se ciò possa essere realizzato attraverso un ordine del giorno comune presentato in questa sede, in Commissione, o in Commissione di vigilanza — che, in particolare la televisione pubblica, raccogliesse un forte appello, proveniente da tutte le associazioni dei consumatori, volto a promuovere una sorta di dipartimento dei diritti civili, una sorta di osservatorio permanente su questi temi, una sorta di fascia quotidiana radiofonica e televisiva capace di operare liberamente a tutela prevalente del cittadino-consumatore, che non è di destra o di sinistra, bensì un soggetto con pienezza di diritti che deve essere difeso dalle truffe e dagli imbrogli. Ritengo che ciò possa rappresentare un elemento di grande positività.

A me ha colpito, ad esempio, il fatto che, in queste settimane, tutti abbiamo riscoperto un grande autore comico come Beppe Grillo, ma solo sulla vicenda Parmalat. Tuttavia, a nessuno è venuto in mente di invitarlo, avendo seguito questi temi da sempre, a darci una mano sul tema degli imbrogli televisivi. Infatti, esistono professionalità di grande capacità che potrebbero fornire su ciò un contributo molto serio, invece di essere utilizzate solo strumentalmente a seconda dei giorni

del calendario. Mi auguro che anche su questo elemento si possa trovare un'ampia convergenza con tutti i colleghi.

Intendo infine rivolgere un doveroso ringraziamento a chi ha curato questa proposta di legge in tutti i suoi aspetti, agli uffici, al relatore, al presidente Tabacci, ai vicepresidenti e a tutta la Commissione, nonché al mio gruppo, che ha creduto con grande forza in questa proposta che avrebbe potuto essere approvata in sede legislativa se non fossero mancate le condizioni previste dal regolamento per riconoscere a tale provvedimento, che rappresenta un elemento di civiltà condivisa, la possibilità di una corsia preferenziale.

Ringrazio inoltre il professor Alberto Mastroianni dell'Università di Napoli che, in modo molto disinteressato ed appassionato, ha lavorato dall'inizio a questo progetto, come ad altri progetti riguardanti i diritti dei consumatori, seguendo in modo attento questa vicenda.

Mi sembra giusto ricordare anche chi, fuori di quest'aula, ha seguito questo tema con grande attenzione da diverse collocazioni politiche, professionali, personali e produttive, ma sempre nella convinzione che questa proposta di legge — come ha affermato il relatore — possa consentirci di compiere un passo in avanti e di riconoscere solidità ai diritti dei consumatori.

Mi auguro, dunque, che nel corso di questa settimana, si possa salutare con questa stessa convergenza e serenità l'approvazione del presente provvedimento.

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

LORENA MILANATO. Signor Presidente, intendo aggiungere solo qualche breve considerazione alla dettagliata relazione svolta dal collega Gamba, che ci ha illustrato il lavoro svolto dalla Commissione e i contenuti di questo provvedimento.

La proposta di legge oggi in discussione è volta a garantire una maggiore tutela per il consumatore nei confronti della pubblicità ingannevole e ciò ne rappresenta l'aspetto principale. Questo provvedimento

si propone, quindi, di rafforzare le sanzioni in caso di pubblicità ingannevole o illecita, diffusa attraverso i mezzi di comunicazione, per meglio salvaguardare tutti i consumatori.

Il testo in esame attribuisce all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato non solo il potere di richiedere al proprietario del mezzo che ha diffuso il messaggio pubblicitario ogni informazione idonea ad identificare il committente del messaggio, ma anche quello di richiedere all'operatore pubblicitario, ovvero al proprietario del mezzo che ha diffuso il messaggio pubblicitario, di esibire copia dello stesso messaggio ritenuto ingannevole o illecito.

Inoltre, all'Autorità garante è attribuito sia il potere di inibire la continuazione della diffusione del messaggio pubblicitario ritenuto ingannevole e di ordinare la pubblicazione della pronuncia di inibizione, sia il potere di disporre una sanzione amministrativa.

Si tratta, quindi, di un provvedimento che ci sembra vada nella direzione giusta, oggetto di un'attenta riflessione in Commissione e che mette in primo piano la figura del consumatore che deve essere sempre tenuta presente quando si parla di questi temi.

Più volte in questi anni abbiamo assistito a vere e proprie truffe ai danni dei cittadini — l'onorevole Giulietti poc'anzi ne ha citato una relativa ad una emittente del Veneto che ha rappresentato, per così dire, un caso limite — provocando perdite economiche sensibili. Si evidenzia, quindi, la necessità di modificare il sistema normativo vigente al fine di prevenire e reprimere comportamenti illeciti, nonché di assicurare il corretto svolgimento ed utilizzo delle comunicazioni di massa nei confronti dei cittadini consumatori.

La pubblicità ingannevole e la pubblicità comparativa illecita possono causare gravi danni economici ai consumatori e alle imprese oneste (ricordo che molte di queste lo sono) e possono, nel contempo, rappresentare un elemento distorsivo del mercato. Pertanto, è necessario intervenire, come avviene con questa proposta di

legge, per impedire che soggetti troppo spregiudicati influenzino artificiosamente la propensione all'acquisto dei consumatori, creando così un danno economico sia ai consumatori sia alle imprese concorrenti. È opportuno, pertanto, punire con sanzioni chi commette questo genere di attività, agevolando invece un uso corretto e giusto della pubblicità.

Questo provvedimento, allo stato, sembra andare nella direzione giusta anche se il sistema sanzionatorio, a mio avviso, è obiettivamente oneroso, specie per le piccole emittenti. Ritengo sia necessaria una riflessione sull'eccessiva forbice tra l'entità minima e massima della pena pecuniaria irrogabile da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Anche la pena della sospensione dell'attività d'impresa fino a 30 giorni potrebbe essere difficilmente sostenibile da parte delle piccole emittenti; forse, sarebbe più opportuno delimitarla ai casi chiaramente più gravi.

Con queste precisazioni, resta comunque il giudizio di fondo dell'opportunità di un intervento normativo su questo tema. Un intervento che andrebbe forse affinato o meglio calibrato riguardo agli interessi pubblici e privati da tutelare.

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

RUGGERO RUGGERI. Signor Presidente, anch'io mi associo alle considerazioni svolte poc'anzi dall'onorevole Gamba. Ringrazio il relatore e il Governo che hanno capito l'urgenza e la necessità di modificare alcune norme al fine di attribuire più potere all'Autorità preposta.

Qui non si tratta soltanto di creare una maggiore trasparenza e, quindi, una concorrenza più leale per il sistema delle imprese e per la tutela dei consumatori, bensì di tutelare in modo particolare le categorie più deboli. Riguardo a quest'aspetto, desidero sollevare la questione, che ho già denunciato presentando un'interrogazione, concernente la categoria dei soggetti più deboli anche perché il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, all'ar-

ticolo 6, fa riferimento soltanto a bambini e ad adolescenti. Non tiene, quindi, in considerazione quella fetta non indifferente di persone — gli anziani — i quali hanno la capacità giuridica di stipulare un contratto; ed è proprio lì dove si riscontrano le maggiori truffe. La mia idea è di lavorare in sede di Comitato dei nove e con il Governo o, qualora ciò non fosse possibile, di presentare un ordine del giorno affinché gli anziani siano assimilati, in qualità di soggetti deboli, ai bambini e agli adolescenti. Si tratta, a mio parere, di un aspetto centrale che riguarda la capacità di risposta delle istituzioni, le quali dispongono di pochi strumenti per intervenire e per tutelare questa bersagliata categoria di soggetti.

Vi sono persone anziane, nei centri storici, che vivono sole, che spesso non comprendono il messaggio pubblicitario, soprattutto quando non è chiaro ed è ingannevole, e che sono il bersaglio preferito di operatori senza scrupoli — non stiamo parlando di tutti gli operatori, ma di una parte di essi — che, come ho rilevato nell'interpellanza che ho presentato, si recano nelle case e fanno firmare contratti-capestro.

Ritengo infine che, in linea con la volontà sottesa alla proposta di legge in esame, l'ambito di applicazione della norma dovrebbe essere esteso nel senso indicato, al fine di impedire che i furbi la facciano franca.

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

***(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 2305)***

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIOVANNI DELL'ELCE, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive.* Signor Presidente, la proposta di legge in questione di iniziativa parlamentare è stata presentata nel febbraio 2002. Essa punta a rafforzare i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole, intervenendo sul decreto legislativo n. 74 del 1992. La X Commissione ha votato gli emendamenti nel giugno 2003 e successivamente è stata valutata l'opportunità del trasferimento del provvedimento in sede legislativa. Il testo all'esame dell'Assemblea è il risultato della proposta formulata dalla X Commissione.

Nel dettaglio, si osserva che l'iniziativa legislativa in questione consente all'Autorità di richiedere all'operatore o al proprietario del mezzo che ha diffuso il messaggio copia dello stesso, avvalendosi dei poteri inibitori e sanzionatori. La disciplina sanzionatoria è inoltre innovata con la previsione di una forte sanzione pecuniaria e con l'abolizione delle sanzioni penali. In caso di inottemperanza è anche possibile la sospensione dell'attività dell'impresa coinvolta nella diffusione del messaggio pubblicitario, fino a un massimo di trenta giorni.

Ricordo infine che la X Commissione, ha acquisito le valutazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle associazioni dei consumatori.

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

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

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

Martedì 27 gennaio 2004, alle 10:

1. — Svolgimento di interrogazioni.

(ore 15)

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (4592-A).

— *Relatore:* Gastaldi.

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

Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia (4594-A).

— *Relatore:* Falanga.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2003, n. 356, recante abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004) (4595-A).

— *Relatore:* Emerenzio Barbieri.

5. — *Seguito della discussione della proposta di legge (previo esame e votazione di una questione pregiudiziale):*

CIRIELLI ed altri: Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi (2055-A).

— *Relatore:* Cirielli.

6. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

GIULIETTI ed altri: Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli diffusi attraverso mezzi di comunicazione (2305-A).

— *Relatore:* Gamba.

La seduta termina alle 20.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa alle 21,50.

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.

€ 1,08

Stampato su carta riciclata ecologica



14STA0004130