

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 15,30.

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 31 gennaio 2005.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Aprea, Armosino, Azzollini, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Buttiglione, Cicu, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Galati, Gasparri, Manzini, Maroni, Martinat, Martusciello, Matteoli, Micciché, Pistone, Possa, Prestigiaco, Ramponi, Rosso, Rodeghiero, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Sospiri, Stefani, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

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

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo per l'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli

esperti contabili (Approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (3744-B)
(ore 15,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Delega al Governo per l'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi del dibattito è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali A.C. 3744-B)

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

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 disegno di legge oggi all'esame di questo ramo del Parlamento è volto a conferire al Governo la delega per l'unificazione degli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali e delle rispettive casse di previdenza ed assistenza. Il provvedimento è stato già approvato in prima lettura dalla Camera e, quindi, ci limiteremo ad esaminare unicamente le parti — come vedremo, marginali — modificate dal Senato rispetto al testo approvato dalla Camera.

Ciò nonostante, ritengo opportuno ribadire quanto fu da tutti condiviso in occasione della prima lettura del provvedimento. L'unificazione dei due ordini professionali è una necessaria conseguenza dell'ormai pressoché globale identità dei contenuti e dei percorsi formativi delle due attività professionali. Si tratta di una riforma necessaria che elimina un'anomalia tutta italiana, quale la coesistenza di due ordini professionali caratterizzati oramai da un medesimo percorso formativo e, sostanzialmente, dalle stesse competenze.

Solo in Italia, infatti, accade che per svolgere una medesima professione ci si possa iscrivere in due distinti albi professionali. Sia in un contesto di riferimento comunitario, nel quale vige il principio della corrispondenza tra percorsi formativi e titoli professionali, sia alla luce della riforma universitaria che ha introdotto due livelli di laurea, quello triennale e quello quinquennale, risulta sempre più ingiustificato il mantenimento della distinzione tra i due ordini, attesa la perfetta identità dei percorsi formativi, sia triennali che quinquennali, cui corrisponde identità di competenze professionali.

Come è stato evidenziato anche nel corso dei lavori parlamentari, le due professioni che si unificano, infatti, sono sostanzialmente già identiche, per cui nulla viene tolto o aggiunto all'una o all'altra. In sostanza, si sancisce una situazione di fatto, razionalizzando e semplificando un settore professionale importante e delicato, anche nell'interesse del cittadino utente dei servizi professionali.

Prima di passare all'unica modifica apportata dal Senato, vorrei ricordare che le iniziative assunte dal Governo con questo disegno di legge sono state condivise, volute e — come ebbi modo di sottolineare in occasione dell'esame in prima lettura — concordate con le categorie professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri.

Vorrei anche ricordare il lavoro svolto dalla II Commissione (Giustizia) quando per la prima volta si è trovata ad esaminare il disegno di legge. In tale occasione furono auditi non soltanto i rappresentanti

delle due categorie professionali interessate, dottori commercialisti e ragionieri, ma anche altri soggetti che in qualche modo potevano essere considerati interessati dalla riforma. Così abbiamo ascoltato i giovani praticanti, le associazioni di esperti contabili non iscritti né nell'uno né nell'altro albo e le associazioni sindacali di categoria.

Abbiamo dato, insomma, il più ampio spazio a tutte le voci. Vi sono stati alcuni dissensi, ma la maggioranza dei soggetti auditi ha espresso parere favorevole sul provvedimento. Vi sono stati alcuni dissensi anche nell'ambito della categoria professionale dei dottori commercialisti. Abbiamo tenuto conto delle ragioni poste a fondamento di tali dissensi, ma applicando un principio fondamentale di democrazia, anche in considerazione del fatto che vi è stato un referendum promosso dagli ordini professionali nel quale è emerso come la riforma sia condivisa, abbiamo ritenuto di poter proseguire in questo percorso legislativo.

Per quanto riguarda le modifiche introdotte dal Senato, queste si limitano a una precisazione, forse ultronea, relativa ai principi ed ai criteri direttivi che il Governo, ai sensi dell'articolo 4, deve rispettare nell'esercizio della delega per l'emanazione delle misure di sostegno degli organi amministrativi delle casse di previdenza dei due ordini professionali. In particolare, si è provveduto ad integrare il contenuto della lettera a) del comma 1 dell'articolo 4, specificando che nel processo di unificazione delle casse eventuali modifiche dei regimi previdenziali non possano comportare effetti peggiorativi sui risultati finanziari delle gestioni previdenziali rispetto alla normativa vigente. La precisazione potrebbe essere considerata ultronea in quanto, essendo le due casse di previdenza soggetti di diritto privato, la loro unificazione è comunque regolata dal codice civile.

Secondo il Senato, la specificazione è necessaria in quanto, qualora dall'esercizio dei criteri di delega derivasse un peggioramento dei risultati delle gestioni previdenziali dei dottori commercialisti e

degli esperti contabili, si determinerebbero comunque effetti immediati sulla finanza pubblica. Infatti, gli enti previdenziali privatizzati — da questo punto di vista le osservazioni del Senato sono condivisibili — in ragione della loro funzione sostitutiva e non integrativa della gestione di forme di previdenza obbligatoria sono inclusi nel conto consolidato della pubblica amministrazione. In tal senso, la modifica introdotta dal Senato può essere ritenuta opportuna. Pertanto, il principio dell'invarianza degli oneri per la finanza pubblica può essere assicurato solo nel caso in cui, nell'attuazione dei criteri di delega, non si determini alcuna modifica rispetto alle prestazioni attualmente erogate.

In considerazione della notevole attesa da parte degli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri rispetto al provvedimento in esame, è necessario non modificare il testo trasmesso dal Senato, del resto modificato solo marginalmente rispetto a quello approvato dalla Camera. Non sono stati presentati emendamenti in sede di esame del provvedimento da parte della Commissione giustizia, se non due, dichiarati inammissibili per estraneità di materia, e un terzo presentato dall'onorevole Mantini e successivamente ritirato.

Raccomando pertanto l'approvazione del provvedimento da parte dell'Assemblea, attesa l'urgenza e la necessità di dare una risposta ai soggetti interessati. Si tratta di un provvedimento voluto dai destinatari del provvedimento stesso, e la sua approvazione vede realizzata pienamente la funzione del parlamentare, vale a dire quella di essere interprete adeguato degli interessi dei cittadini. Il provvedimento in esame è stato voluto dai cittadini interessati al provvedimento stesso, e il Parlamento, con sensibilità, ha varato una riforma necessaria e moderna, che vede finalmente soddisfatte le categorie professionali interessate. Non è dunque mancata la sensibilità del Parlamento, anche da parte dei colleghi dell'opposizione: si è infatti registrata un'intesa straordinaria, e ringrazio per la collaborazione attenta e puntuale l'onorevole Mantini, l'onorevole

Magnolfi, l'onorevole Finocchiaro e tutti i colleghi dell'opposizione, che hanno dato un contributo notevolissimo. Le categorie interessate possono essere dunque grate alle forze politiche, che hanno finalmente approvato un provvedimento che rende più moderno, più snello, più attuale e coerente con l'ordinamento comunitario l'ordinamento dell'esercizio della loro professione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge in materia di unificazione delle professioni economiche è stato, come puntualmente ricordato dal relatore, onorevole Falanga, condiviso dall'intero Parlamento e, ad onor del vero, avviato già nella scorsa legislatura con un regolamento che non ebbe poi esiti a causa della interruzione della legislatura stessa, a dimostrazione della convinzione, diffusa ed unanime, della necessità e dell'opportunità di dare vita ad un processo di unificazione dei profili professionali di quelle categorie che operano nel campo economico.

Si tratta di un processo di armonizzazione che viene sollecitato in sede europea, ma che è anche figlio e frutto della riforma universitaria, prevista dal decreto ministeriale n. 509 del 1999. I presupposti sono chiari e, come ricordato dall'onorevole Falanga, riguardano la natura pressoché unitaria dei rispettivi ambiti professionali (quello dei dottori commercialisti e dei ragionieri, per i quali nella suddetta riforma universitaria è stata prevista la laurea) e dell'identità degli attuali percorsi formativi; l'unificazione si inserisce, dunque, in un quadro legislativo e regolamen-

tare già in rapida evoluzione, ponendosi sia nel solco del riferimento comunitario che in quello della recente riforma universitaria.

Per evitare, quindi, sia fenomeni di duplicazione di figure professionali, anche a seguito della riforma degli ordinamenti universitari, sia l'attribuzione di competenze speculari, nonché per rendere trasparente al cittadino la reale qualificazione nell'ambito della fornitura dei servizi, il disegno di legge ha ritenuto opportuno procedere alla riqualificazione ordinamentale delle professioni economico-contabili.

È utile anche indicare l'esistenza di un ambito determinato e specifico derivante dalla riforma universitaria, che rende anche urgente questa riforma. In particolare, per ciò che riguarda i commercialisti e i ragionieri, l'articolo 3 del decreto-legge 10 giugno del 2002, n. 107, ha confermato sostanzialmente la natura speculare dei *curricula* e delle professioni contabili. Nell'attesa del riordino delle professioni di dottore commercialista, di ragioniere e perito commerciale si è inteso consentire, e da qui l'urgenza del provvedimento di unificazione, ai possessori delle nuove lauree triennali e specialistiche nelle discipline economiche, di iniziare il tirocinio per le professioni di dottore commercialista, di ragioniere e di perito commerciale, facendo salva la possibilità di iscrizione nel registro dei praticanti dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali per i laureati in economia e commercio secondo l'ordinamento universitario vigente.

È stata in seguito prevista la possibilità che i titolari di laurea, rilasciata dalle facoltà di economia e commercio secondo l'ordinamento previgente alla riforma universitaria, possano iscriversi alternativamente nel registro dei praticanti dell'uno o dell'altro albo professionale: da qui l'urgenza dell'unificazione al fine di dare certezza di esiti di sbocchi professionali anche alle nuove figure.

Come ha ricordato il relatore, il testo che viene sottoposto al nostro esame è stato modificato dal Senato soltanto su un

punto. In particolare, oggetto di modifica è stato l'articolo 4: con riferimento al contenuto della lettera *a)*, il Senato ha specificato che, nella definizione delle regole da seguire nel processo di unificazione delle casse delle due categorie professionali interessate — tema di assoluto rilievo —, eventuali modifiche ai regimi previdenziali non possono comportare effetti peggiorativi sui risultati finanziari delle gestioni previdenziali previsti a normativa vigente. In effetti, il punto è di grande rilievo e, nel processo di unificazione, ha destato qualche preoccupazione poiché gli effetti pratici relativi ai risultati gestionali delle casse non sono speculari.

Il relatore ha anche ricordato che ho presentato, in Commissione, e successivamente ho ritirato, d'intesa con il Governo, un emendamento volto a precisare che il processo di unificazione delle casse si svolga in conformità ai principi della loro autonomia privatistica. Avendo avuto la soddisfazione di registrare, sul piano dell'interpretazione, il consenso del sottosegretario Vietti, d'accordo con il Governo, ho ritirato l'emendamento in parola anche al fine di favorire l'approvazione definitiva della riforma, con l'intesa che avrei presentato un ordine del giorno di analogo contenuto. Naturalmente, la sottolineatura di cui ho detto ha carattere interpretativo e tende ad evitare che i decreti di attuazione possano prevedere ingerenze pubblicistiche nel percorso di unificazione. Quindi, l'intesa ed il consenso sul testo in esame sono pieni.

Tuttavia, signor Presidente, mi sia consentito accennare al fatto che l'unificazione delle professioni economico-contabili è — e, forse, sarà — l'unica riforma in materia di professioni dall'inizio della legislatura.

Il problema dell'unificazione si pone anche per altre categorie che hanno già avviato una riflessione al riguardo (ad esempio, per i periti industriali ed i geometri) con l'aspettativa di dare vita ad un unico profilo, in Italia, di professioni tecniche. Soprattutto, vi è un'aspettativa molto forte, che rimane delusa a causa dell'inerzia del Governo, sul tema più

generale della riforma delle professioni, contesto in cui il provvedimento in esame si colloca.

Dopo tante promesse — si è anche parlato di *professional day* — assistiamo, in realtà, ad un'inerzia del Governo sul tema della riforma delle professioni che è del tutto ingiustificata. Sappiamo che la riforma è invocata anche come diretta conseguenza dell'attuazione dell'Agenda di Lisbona, il cui obiettivo è quello di fare dell'Europa una delle regioni più competitive al mondo (è fissato al 2010 un obiettivo nel campo dell'economia della conoscenza), e sappiamo anche che le professioni italiane sono rette da normative che risalgono all'inizio del Novecento.

Sin dall'inizio della legislatura, abbiamo offerto un contributo di proposte di legge, di idee e di attività che è stato apprezzato anche dal Governo. Dunque, vi sono le condizioni ottimali per realizzare una riforma che, peraltro, costituirebbe un elemento di modernizzazione del paese, raggiungibile a costo zero, ovvero senza incidere significativamente sulla finanza del paese.

Nel momento in cui ci accingiamo a votare l'unificazione delle professioni economico-contabili, il ritardo va rimarcato.

Vorremmo che fosse colmata la distanza che separa lo stato normativo che regge il sistema delle professioni in Italia dalle esigenze del paese. Abbiamo avanzato molte proposte, soprattutto per la necessità di accrescere le nostre professioni attraverso lo sviluppo delle società interprofessionali, delle garanzie per i giovani professionisti, dei tirocini alternativi di semplificazione degli esami di Stato e del diritto all'equo compenso. In breve, modernizzazione degli ordini e riconoscimento delle nuove professioni.

Sono questi i temi che fanno da sfondo al provvedimento oggi in discussione. Ci auguriamo che anche su questi temi decisivi per il progresso, l'equità e la competitività del nostro paese si possa recuperare il ritardo accumulato e procedere verso il voto, sebbene, allo stato attuale, non vi siano elementi di conforto lungo questo percorso.

Il nostro pessimismo resta suffragato da quello di una parte del Governo e della maggioranza che vede vanificati anni di faticoso lavoro (mi riferisco in particolare al sottosegretario Vietti).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 3744-B)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

CIRO FALANGA, Relatore. Signor Presidente, nel corso del mio intervento ho dato atto alle forze di opposizione di questa Camera di aver collaborato nel licenziare il provvedimento in esame in Commissione giustizia. Lo stesso onorevole Mantini ha ricordato che esso fu esaminato già nella passata legislatura senza peraltro approdare al voto finale. Con questo Governo ce l'abbiamo fatta!

La riforma delle libere professioni, che sta tanto a cuore anche all'onorevole Mantini (così si è capito dal suo intervento), attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, è una riforma epocale che interessa tutte le categorie professionali. Indubbiamente, richiede tempi lunghi, perché provvedimenti di questo genere vanno adottati sulla base della cultura della condivisione di chi ne è destinatario.

Quindi, anche nel campo della riforma delle libere professioni questa maggioranza si è attivata e sta lavorando in maniera tenace e veloce, per rendere tutte le professioni più moderne, più snelle e più attuali, anche nel contesto comunitario. Preoccupazioni dunque non ve ne sono. Va a questo Governo e a questa maggioranza, e non ad altri, il merito di aver prestato le proprie attenzioni alle categorie professionali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, concordo con le considerazioni svolte in replica dal relatore.

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

Discussione della proposta di legge: Ghedini ed altri: Disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato (3452)
(ore 15,53).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati: Ghedini ed altri: Disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato.

Avverto che lo schema recante le ripartizioni dei tempi dibattito è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3452)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

NICCOLÒ GHEDINI, *Relatore*. Signor Presidente, cercherò di essere sintetico, non tanto per il numero degli istanti (è sempre un piacere), ma perché si tratta di un istituto certamente non nuovo.

Come lor signori sanno, già nel 1988, nel procedimento minorile, vi fu l'inserimento assai efficace della sospensione del processo e della messa alla prova. Ora, in sede di Commissione — devo dire che questo è un provvedimento assolutamente condiviso, che, da una originaria proposta di legge, ha poi riportato delle sostanziali modifiche, con il concorso di tutti i commissari (quindi vi è stato, sia da parte dell'opposizione, sia da parte della mag-

gioranza una condivisione dei principi generali) —, si è addivenuti ad un provvedimento che traspone nel procedimento ordinario l'istituto della messa alla prova, ovviamente, con tutta una serie di modifiche che non comportino quell'allargamento straordinario che invece vi è nel procedimento davanti ai minorenni, per il quale anche nei processi per i quali è prevista una pena elevatissima è possibile la messa alla prova.

La *ratio* della norma — questo deve essere chiaro, perché vi sono state alcune prese di posizione, che evidentemente fanno comprendere come non vi sia stata chiarezza da parte di questi commentatori nella lettura dell'articolato — è proprio quella di utilizzare la messa alla prova per una maggiore efficacia della pena, per una maggiore prevenzione criminale rispetto alla medesima, per una maggiore certezza della pena stessa. Credo che noi tutti abbiamo contezza della scarsa efficacia delle pene oggi, in parte perché non vi è più il senso dell'antigiuridicità della condotta, dovuto al panpenalismo, per cui tutto è sanzionato penalmente, in parte perché effettivamente la pena, in concreto, non viene scontata. Allora, soprattutto quando si tratta di pene non elevate — si badi che questo provvedimento riguarda soltanto pene edittali nel massimo di tre anni (quindi è agevole comprendere a quali reati si rivolga) —, anziché svolgere un processo, che è lungo e costoso, soprattutto per l'ordinamento, si può verificare l'ipotesi — ma deve essere il giudice a verificarlo caso per caso — di mettere alla prova il cittadino, e, se la prova dà esito positivo, si estingue il reato. Ovviamente, proprio perché abbia maggior forza di prevenzione, si è previsto che la messa alla prova, nel processo ordinario, possa aver luogo solo ove la persona offesa dia il consenso.

Questo fa sì che vi sia da parte dell'indagato imputato una maggiore propensione a risarcire il danno per poter ottenere la messa alla prova. Quindi, questa è una finalità ulteriore, che dovrebbe garantire sia la deflazione dei processi, sia il risarcimento del danno, sia l'efficacia della

sanzione, che mira alla rieducazione, come previsto dalla nostra Costituzione. Non solo; come è facile evincere dal testo, vi è anche la sospensione della prescrizione e, quindi, ove la prova non abbia esito positivo, il processo riprende dal punto in cui si era sospeso. Quindi, non c'è nessun rischio da parte dello Stato di perdere la possibilità di perseguire penalmente il soggetto in questione.

Queste sono le linee generali del provvedimento. È ovvio che, se saranno presentati emendamenti, in sede di Comitato dei nove si valuterà la possibilità di migliorare ancora il testo (testo, ripeto, condiviso sostanzialmente da tutte le forze politiche, tranne alcuni distinguo da parte della Lega emersi in Commissione). Ritengo che questo sarà un provvedimento utile, sia per la deflazione del processo, sia per consentire alle persone offese, cioè alle vittime del reato, di ottenere il risarcimento dei danni a loro dovuto, sia per i fini squisitamente rieducativi che la sanzione penale dovrebbe avere e, purtroppo, non sempre ha.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. È iscritto parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova, come già osservava il collega relatore, l'onorevole Ghedini, costituisce una relativa innovazione nel nostro panorama processuale e nel nostro sistema penale; il provvedimento, che persegue certamente uno scopo deflattivo dei processi, innova l'ordinamento perché anticipa alla fase del processo l'applicazione di una misura alternativa alla pena già contemplata dal nostro sistema penale quando sia intervenuta la condanna. Si tratterebbe, quindi, di un istituto che,

anticipando l'applicazione delle misure alternative alla pena, le renderebbe, in un certo qual modo, alternative al processo.

La *ratio* deflattiva è evidente e, tuttavia, sarebbe forse una forzatura sostenere la piena continuità dell'istituto con la messa alla prova già applicata nel processo minorile o, altresì, con analoghe esperienze già in uso nel mondo anglosassone (quali, ad esempio, la *probation*). Ciò, per due motivi. Il primo, in quanto, obiettivamente, l'applicazione dell'istituto della messa alla prova, previsto dall'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 sul processo minorile, è ragionevolmente fondata sull'intenzione, appunto, di scommettere sull'evoluzione della psiche e della formazione del soggetto minore, evitando il carcere in una fase assai delicata dell'evoluzione della personalità; dunque, si tratta di un contesto del tutto diverso rispetto all'adulto: evitando la pena, si erogano — proprio perché il carcere può avere un effetto alquanto criminogeno se interviene in una fase evolutiva — misure di libertà vigilata, di messa alla prova, di affidamento ai servizi sociali o di altro genere.

Diversa è la situazione nel mondo anglosassone, dove la *probation* interviene, per l'appunto, dopo la condanna e, soprattutto, si giova di un sistema di servizi sociali e di tradizioni assolutamente incomparabile con il nostro, anche sotto il profilo delle misure alternative (che, ad esempio, possono prevedere obblighi di *facere*).

Dunque, pur avendo condiviso e condividendo l'introduzione del nuovo istituto delineato con la proposta di legge in esame, devo notare come esso presenti taluni tratti di tipicità che affondano le radici, evidentemente, nella crisi della giustizia penale italiana: una crisi grave e peculiare, che richiederebbe interventi sicuramente di sistema, ben più organici di quello attuale.

In ogni caso, ritengo che il relatore, onorevole Ghedini, sia stato chiaro anche nella descrizione dell'istituto; esso si applica « quando si procede per reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della

reclusione non superiore nel massimo a tre anni»: ebbene, il giudice « prima delle formalità di apertura del dibattimento su istanza dell'imputato, sentite le parti e con il consenso della persona offesa o della parte civile, può disporre con ordinanza la sospensione del processo quando presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati e ritiene di doverne valutare la personalità all'esito della prova (...) ».

La disposizione non si applica ai recidivi ed il processo è sospeso per un periodo non superiore a tre anni.

Nel testo del provvedimento sono descritte anche le misure alternative, in questo caso, al processo (e non alla pena). Infatti, con ordinanza di sospensione, il giudice affida l'imputato ai servizi sociali per lo svolgimento delle opportune attività di osservazione, di trattamento e di sostegno e, ove necessario, impartisce disposizioni per le attività di controllo, tramite la polizia giudiziaria. I servizi sociali, inoltre, riferiscono al giudice, ogni sei mesi, sulla evoluzione della messa alla prova.

Sempre all'articolo 1 del provvedimento in esame, al comma 5, è previsto che, con il medesimo provvedimento, il giudice possa impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato, a promuovere la conciliazione con la parte offesa dal reato, nonché la riparazione del danno. Ciò, ripeto, avviene al di fuori di un giudizio di condanna, e dunque all'inizio del processo.

È altresì importante evidenziare che la sospensione è revocata in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte o se chi ne ha usufruito commette un delitto non colposo per il quale riporta una condanna a pena detentiva. Vorrei rilevare che, nel sistema anglosassone, in caso di trasgressione sono previste anche pene maggiorate (dunque, più severe), oltre alla revoca della sospensione.

L'effetto dell'istituto della messa in prova è costituito dal fatto che il giudice fissa, al termine del periodo di sospensione di tre anni, oppure se avviene la riparazione o la conciliazione, una nuova udienza, nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se ritiene che il compor-

tamento dell'imputato è stato conforme alle prescrizioni; diversamente, il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero o fissa una nuova udienza per la prosecuzione del processo.

Come detto, riteniamo utile il provvedimento in esame, il quale persegue uno scopo deflattivo; d'altra parte, sappiamo anche che, in virtù sia della cosiddetta legge Simeone, sia degli articoli 47 e seguenti della legge n. 354 del 1975, anche un processo che dovesse concludersi con l'irrogazione di una pena inferiore a tre anni vedrebbe disposto, analogamente, l'affidamento ai servizi sociali, e comunque misure alternative alla detenzione. Ritengo logico, dunque, anticipare al momento dell'apertura delle formalità del processo tale valutazione.

Pertanto, nel confermare a nome sia del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo, sia dei gruppi appartenenti all'Ulivo l'orientamento favorevole a tale misura, non possiamo che auspicare che si intervenga in maniera più organica e sistematica sulle questioni dell'efficienza della giustizia penale in Italia, poiché anche il provvedimento in esame risulta un palliativo utile, ma assai limitato. Probabilmente, dovremmo lavorare per rivedere il sistema delle impugnazioni, al fine di garantire sia il principio costituzionale di ragionevole durata del processo, sia la certezza della pena.

Naturalmente, ritengo che la condivisione del provvedimento in esame rappresenti la prova provata del fatto che, quando vengono presentati provvedimenti utili, o quantomeno opportuni, in materia di efficienza della giustizia l'opposizione garantisce il suo contributo ed il suo consenso.

Lo abbiamo fatto anche per altre misure: in materia di liberazione anticipata, di allargamento del patteggiamento, di misure penali contro il terrorismo ed in altre circostanze ancora. Tale dovrebbe, dunque, essere la strada da seguire: quella del confronto, essendo tutti consapevoli — anche se la maggioranza attuale mostra spesso di dimenticarlo — che la giustizia è

un bene pubblico, su cui il confronto dovrebbe prevalere rispetto allo scontro.

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. 3452)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: S. 396
— Senatore Calderoli ed altri: Disciplina
del riscontro diagnostico sulle vittime
della sindrome della morte improvvisa
del lattante (SIDS) e di morte inaspettata
del feto (Approvata dalla XII Com-
missione permanente del Senato)
(4248) (ore 16,18).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, d'iniziativa dei senatori Calderoli ed altri già approvata dalla XII Commissione permanente del Senato: Disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (vedi calendario).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4248)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Ercole.

CESARE ERCOLE, *Relatore*. Signor Presidente, la proposta di legge in esame rappresenta il primo provvedimento legi-

slativo finalizzato ad incentivare la ricerca e la prevenzione in un settore della medicina ancora oggi poco conosciuto ed indagato: quello relativo alla morte improvvisa del lattante ed alla morte inaspettata del feto. La SIDS, comunemente conosciuta come «morte in culla», è il nome attribuito in ambito medico per indicare la morte improvvisa ed inaspettata di un lattante apparentemente sano il cui decesso, anche in seguito all'applicazione degli ordinari riscontri diagnostici, non sembra trovare spiegazioni scientifiche.

La SIDS è stata riconosciuta come entità nosologica a sé stante fin dal 1969 e rappresenta, a tutt'oggi, un vero e proprio enigma della medicina, nonché un problema socio-sanitario denso di conseguenze psicologiche devastanti per i familiari delle vittime.

La sindrome colpisce i bambini dal primo anno di vita, con incidenza pari ad uno ogni cinquecento-mille nati, percentuale che non si è modificata negli ultimi anni, nonostante gli sviluppi dell'assistenza materno-infantile. La morte inaspettata del feto, pressoché a termine, dopo la venticinquesima settimana di gestazione ha un'incidenza cinque o sei volte superiore a quella della SIDS. I motivi di tale perdurante incidenza statistica sono dovuti alla circostanza che, mentre per altre patologie neonatali altrettanto pericolose sono stati messi in atto sistemi di prevenzione e di cura adeguati ed efficaci, per la stessa SIDS non si è ancora riusciti a trovare una sistemazione univoca sul piano clinico, per cui anche nell'ambito della prevenzione, numerosi sono ancora i progressi da compiere.

Al fine di mettere in atto una strategia di prevenzione efficace, è pertanto necessario approfondire il nesso causale sussistente tra SIDS, la morte inaspettata del feto e l'adozione di determinati criteri igienico-ambientali, nonché analizzare il ruolo delle alterazioni nei vari organi come possibile causa di morte.

La rilevanza statistica e sociale delle cause di morte in esame e l'assenza di adeguate conoscenze cliniche e scientifiche

sull'argomento sollecitano pertanto l'approvazione di un intervento legislativo volto a potenziare gli esami anamnestici sui casi di SIDS e di morte inaspettata del feto, nonché a sviluppare una più approfondita conoscenza medica del settore. È a tale obiettivo che, nello specifico, risulta finalizzata la proposta di legge in esame. Il provvedimento che, ricordo, è esaminato dalla Camera dopo il voto favorevole espresso dalla XII Commissione del Senato in sede deliberante, è stato oggetto, in sede referente, di una duplice fase emendativa, al fine di recepire le condizioni apposte nei pareri delle Commissioni affari costituzionali e bilancio e le osservazioni contenute nel parere favorevole della Commissione cultura.

Nel complesso, le modifiche apportate rispetto al testo approvato dal Senato sono finalizzate ad una migliore definizione del riparto di competenze tra il ministro della salute e le regioni, al fine dell'attuazione degli obiettivi oggetto di disciplina del provvedimento in esame.

Il testo all'esame dell'Assemblea si compone, infatti, di cinque articoli. L'articolo 1 prevede che le vittime colpite da SIDS o morte inaspettata del feto siano prontamente sottoposte a diagnosi da effettuarsi nei centri autorizzati di cui al successivo articolo 2. Il riscontro diagnostico deve avvenire secondo il protocollo predisposto dalla prima cattedra di anatomia patologica dell'università di Milano, scelta come centro di riferimento per l'esperienza già maturata dalla struttura nel settore della ricerca sui profili medicoscientifici inerenti la SIDS e la morte inaspettata del feto.

Nell'ambito del riscontro diagnostico, per garantire che ogni decesso sia esaminato in maniera completa ed esaustiva, si prevede anche che tutte le informazioni relative alla gravidanza, allo sviluppo del feto e al parto siano raccolte e registrate sulla base di protocolli internazionali. A tal fine, è richiesta la collaborazione di tutto il personale medico che potenzialmente potrebbe ritenere tale tipo di informazioni.

L'articolo 2 stabilisce le modalità per l'individuazione dei centri in cui effettuare, a livello regionale, il riscontro diagnostico. Nello specifico, si attribuisce al Ministero della salute il compito di definire i criteri che le regioni dovranno seguire per l'individuazione dei suddetti centri tra le strutture scientifiche a carattere universitario ed ospedaliero. Per l'attività di tali centri regionali di riferimento è stanziata una somma di 31 mila euro annui.

L'articolo 3 prevede che i centri autorizzati inviino i risultati delle indagini svolte alla prima cattedra dell'Istituto di anatomia patologica dell'università di Milano che, rispettando le regole sul trattamento dei dati personali, provvede ad istituire una banca dati nazionale e a trasmettere i dati così raccolti alla regione competente per territorio, ai medici curanti e ai parenti delle vittime. Per la realizzazione di tali obiettivi è stanziata una somma di 36 mila euro annui.

Ai sensi dell'articolo 4, spetta alle competenti autorità sanitarie nazionali e regionali predisporre appositi programmi di ricerca multidisciplinari sui casi rilevati a livello regionale, promuovendo campagne di sensibilizzazione e di prevenzione.

Per quanto concerne, nello specifico, la prevenzione, è prevista l'emanazione di linee guida da parte del Ministero della salute. Inoltre, è riconosciuta alle regioni la possibilità di adottare per le categorie a rischio strumenti di prevenzione quali gli apnea-monitor e i cardio-monitor. Sempre l'articolo 4 si preoccupa poi di garantire alle categorie di medici, a vario titolo coinvolti nel problema in esame, una specifica formazione in tema di SIDS e morte inaspettata del feto. A tal fine, è previsto per le categorie di medici direttamente coinvolti l'obbligo di conseguire, all'interno del programma di formazione continua in medicina, crediti formativi sull'argomento.

Infine, la proposta di legge in esame si occupa anche dell'assistenza *post mortem* ai familiari della vittima. Come abbiamo accennato, infatti, questo è un aspetto particolarmente drammatico connesso alla SIDS ed alla morte inaspettata del feto,

per cui l'articolo 4, comma 5, correttamente prevede la possibilità per le regioni di attivare programmi di sostegno psicologico ai familiari delle vittime, nel caso anche favorendo il dialogo con nuclei familiari colpiti da esperienze analoghe.

In conclusione, il provvedimento in esame si presenta come un testo organico e coerente che, da una parte, garantisce il controllo capillare sul territorio grazie alla presenza dei centri di riferimento regionali e, dall'altra parte, tutela anche la tenuta unitaria dell'intero sistema di monitoraggio, grazie alla presenza dell'Istituto di anatomia patologica dell'università di Milano.

La scelta di attribuire proprio a questo istituto il ruolo di centro di riferimento propulsivo, consultivo ed aggregante in tema di SIDS non è, peraltro, casuale, se si considera che l'università di Milano già possiede una banca dati, sebbene incompleta, sui casi di decessi per morte in culla o morte inaspettata del feto.

Per tutte queste ragioni, mi auguro che l'Assemblea sappia prontamente cogliere l'importanza del tema in discussione, esprimendo un voto favorevole sul provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ANTONIO GUIDI, Sottosegretario di Stato per la salute. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

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

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, il gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo ha seguito con favore le linee di questa proposta di legge condividendole ed apportando anche dei contributi migliorativi che saranno articolati nel corso dell'esame degli emendamenti.

Si tratta di una proposta di legge che riguarda quella che comunemente viene

denominata « morte in culla », ossia la morte inaspettata di un bambino apparentemente sano. Si tratta di morti che, per quanto, fortunatamente, siano numericamente limitate nella loro incidenza, ad oggi, non trovano spiegazioni scientifiche esaurienti.

La SIDS, così viene chiamata questa sindrome, è quindi un enigma ancora senza una risposta scientifica certa, nonostante le ricerche poste in essere dal mondo della medicina.

Cosa diversa è la morte inaspettata del feto, che, a sua volta, ha un'incidenza superiore alla SIDS e che si verifica quasi al termine della gestazione e dopo la venticinquesima settimana.

È evidente che tali fenomeni necessitano di interventi sotto il profilo del sostegno alla ricerca. Non si tratta solo di individuare un centro che elabori i dati, ma di costruire una rete capillare in grado di monitorare il fenomeno con strutture territorialmente attrezzate. È anche evidente che occorre una maggiore informazione attraverso campagne mirate di sensibilizzazione.

Nel corso delle audizioni svolte nella Commissione di merito si è avuto modo di approfondire ed analizzare le questioni più importanti e delicate che investono la SIDS e la sindrome della morte inaspettata del feto. Vi è un dibattito aperto e articolato anche nel mondo scientifico in merito all'opportunità di intervenire in materia disponendo per legge il riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante e del feto. In effetti, il tema principale è quello dell'attivazione della ricerca, che non necessariamente deve essere promossa con uno strumento legislativo.

Ci sono degli aspetti che, a nostro avviso, andrebbero migliorati e che sono oggetto dei nostri emendamenti. Ciò che in modo principale ci sembra giusto manifestare è la perplessità circa il modo con cui si è giunti al parere favorevole da parte della Commissione bilancio. Infatti, come si può rilevare dall'articolo 4, è discutibile che siano le regioni a porre in essere misure di prevenzione, come le campagne

di informazione, e appositi programmi di ricerca senza che siano previsti trasferimenti di risorse da parte dello Stato, ossia senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Ci lascia perplessi, preoccupati e anche un po' increduli la possibilità di addebitare alle regioni anche questa nuova, sia pure importante, attività e, quindi, i costi non solo dei protocolli di ricerca ma, soprattutto, delle campagne di informazione senza oneri a carico della finanza pubblica.

Conosciamo bene, come le conosce il Governo, le difficoltà dei sistemi sanitari nazionali e i deficit maturati anche a causa di una frattura di un rapporto organico, in termini di programmazione, circa i trasferimenti dallo Stato alle regioni per quanto concerne il capitolo sanità.

Quindi, auspichiamo che ci possano essere dei miglioramenti al testo — che pure condividiamo negli intenti e nelle linee principali — attraverso l'accoglimento degli emendamenti e attraverso l'esame da parte della Camera.

Siamo convinti, inoltre, che il protocollo con il Policlinico di Milano, che è un ente di grande prestigio scientifico, sia importante, ma che si debba dedicare attenzione ad evitare che ci possano essere discriminazioni territoriali rispetto alle campagne di informazione nelle diverse regioni.

Per questo motivo chiediamo al Governo di porre attenzione ai miglioramenti che suggeriremo nel corso dell'esame, condividendo, tuttavia — come detto — le finalità del disegno di legge.

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

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4248)**

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

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANTONIO GUIDI, Sottosegretario di Stato per la salute. Signor Presidente, il provvedimento in esame, accanto ad altri che stiamo discutendo in XII Commissione, dedica un'attenzione speciale e, direi, doverosa al bambino, alla mamma ed alla coppia.

Si tratta di un provvedimento condiviso dalla XII Commissione ma anche da altre, come testimonia l'entusiasmo del relatore e la sua voglia di mediazione, anche se su temi come questo sono più i motivi di unione che quelli di separazione, per fortuna. A volte, tuttavia, noto una certa discrasia tra l'unità di intenti che si ha in XII Commissione o in altre Commissioni di merito e quanto avviene poi in aula, ma questo è il gioco della democrazia e non sta a me discuterlo.

Il Governo non può che mostrarsi aperto alle opzioni della maggioranza e della minoranza. Vi è una preoccupazione relativa alla concentrazione: quest'ultima è doverosa, perché è utile concentrare là dove già si fa ricerca. La banca dati a Milano non significa espropriare altre regioni, al contrario. Ormai nel 2005 si vive in un luogo, ma le informazioni arrivano e si propagano: quindi, non deve esservi alcuna preoccupazione.

Per quanto riguarda le campagne di cui è parte il provvedimento, oltre la parte medica è importante anche il sostegno alle coppie che hanno subito tale incidente (per ora lo chiamiamo così, poi chiariremo meglio di cosa si tratta). Anche ciò è innovativo, dato che tante volte ci si limita a constatare un lutto mentre in questo caso è previsto un sostegno. Le campagne sono importanti — ripeto — e non è certo la localizzazione a Milano che impedisce di realizzarle. A Milano si constaterà il movente eziologico di quello che ha portato a morte e la comorbilità di tale sindrome non poi così sconosciuta come sembra: non è un incubo, ma qualcosa che vogliamo conoscere meglio.

Le campagne servono, ma serve soprattutto l'attivazione o la riattivazione di

servizi che consideriamo fondamentali come quello dei consultori familiari ed un maggior coinvolgimento del medico di famiglia o di base. Infatti, se le campagne, per quanto intelligenti, calano su un territorio poco sostenuto dai tecnici, tutto si disperde.

Cercheremo di promuovere, insieme alle regioni, un'azione più capillare possibile. È vero che la mortalità in tale settore non è altissima, ma molte cifre ancora ci sfuggono: la creazione di un albo, forse, evidenzierà cifre maggiori. Il coinvolgimento delle strutture territoriali in merito ad una maggiore attenzione al bambino che nascerà o che è nato da poco è di formidabile impatto, al di là dell'argomento specifico.

Anche se le preoccupazioni economiche vanno indubbiamente valutate, dato che quando si propone qualcosa in più vi è di solito un costo aggiuntivo (ma non sempre), tuttavia ritengo che questa mobilitazione delle strutture del territorio, sul fronte dell'attenzione nei confronti del nascituro e del bambino neonato, più che costare di più impegnerà di più chi organizza i servizi preposti all'attenzione in questo settore.

Per questo motivo, il richiamo ad un aggiornamento permanente, oltre che ad una mobilitazione maggiore nei confronti delle problematiche dell'infanzia, della nascita e dell'educazione della coppia — che peraltro dovrebbe già avvenire nella scuola —, rappresenta in qualche modo una conseguenza di questa proposta di legge, che noi apertamente condividiamo e sulla quale peraltro, quando si affronterà l'esame delle proposte emendative, il Governo avrà la possibilità di intervenire. Ad ogni modo, ancora una volta ribadisco la soddisfazione — non di parte, ma, se mi permettete, anche come medico — di vedere come certi temi forti, che coinvolgono la vita di persone che ancora non hanno voce, fanno sì che ogni deputato ce la metta tutta affinché, pur nella distinzione delle proprie categorie politiche, possa portare il proprio contributo, come appunto è accaduto in questo caso.

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

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spina: Principi in materia di governo del territorio (153-442-677-1065-3627-3810-3860-4707) (ore 16,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed Altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spina: Principi in materia di governo del territorio.

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

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 153 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare della Margherita, DL-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento, senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

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

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

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, chiedo sin d'ora che la Presidenza autorizzi la pubblicazione, in calce al resoconto della seduta odierna, del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'Assemblea inizia oggi l'esame di un testo impegnativo e di notevole rilievo politico, per la complessità degli aspetti tecnici e degli interessi coinvolti, tali da fare di questo dibattito un passaggio non ordinario della vita parlamentare. Da decenni, infatti, il dibattito sul fallimento delle nostre città, in termini di disegno unitario, ha chiamato a risponderne la rigida normativa di piano. Tuttavia, il Parlamento non è ancora riuscito a produrre, dopo oltre sessant'anni dalla legge urbanistica, quello sforzo di sintesi da molti invocato: invocato per primo dalle stesse regioni, che pure, dagli anni Settanta ad oggi, hanno continuato a produrre legislazione, esperienza amministrativa e cultura urbanistica, molte volte più all'avanguardia della stessa legislazione nazionale; invocato anche dai comuni, che si sono trovati di fronte ad un tessuto cittadino che non rispondeva più alle esigenze della società in continuo cambiamento, anche a causa della lunghezza dei tempi per attuare le scelte di governo del territorio. I comuni sono oggi ben consapevoli che fornire ad essi una griglia operativa diversa può consentire proprio la possibilità di governare le trasformazioni, prevedendone la rapida attuazione.

Infine, l'assenza di un quadro normativo statale di riferimento lascia spesso un vuoto frustrante e quindi riduce le potenzialità anche di tutto quell'insieme di tentativi di pianificazione di area vasta e di settore che nascono dall'innovazione dell'azione amministrativa e dalle sensibilità nuove che si fanno strada e che legittimamente aspirano ad incidere in vario modo sul territorio.

Il Parlamento, dunque, ha intrapreso ancora una volta questa impresa ambiziosa, riuscendo questa volta a raggiungere una prima significativa tappa. Il testo giunge in Assemblea dopo un articolato lavoro istruttorio svolto in VIII Commissione, grazie al quale sono stati affrontati i molti elementi della realtà sociale ed amministrativa riconducibili nella materia del governo del territorio. Basti pensare

che, dalla data di inizio dell'esame del provvedimento — 18 giugno 2003 — sono state svolte ben 30 sedute in sede referente, delle quali addirittura 16 dedicate all'esame delle proposte emendative, per un periodo quasi pari a dieci mesi dalla data di adozione del testo base.

Hanno, altresì, avuto luogo 18 riunioni del Comitato ristretto, nominato nella seduta del 16 luglio 2003, per procedere all'ulteriore istruttoria legislativa e all'unificazione dei testi all'esame.

Peraltro, nell'ambito del Comitato ristretto, sono state svolte ben 28 audizioni informali, in due distinte fasi (dal 16 settembre al 2 ottobre 2003, sul complesso dei testi all'esame della Commissione, e dal 23 al 24 febbraio 2004, sulla prima bozza del testo unificato messa a punto dal relatore), che hanno fornito ai componenti della Commissione un quadro completo delle posizioni esistenti sull'argomento. In questo ambito, il Comitato ristretto ha acquisito le valutazioni e gli orientamenti di tutte le istituzioni e delle parti interessate.

Al termine di questo ricco ed interessante lavoro, la Commissione ha, quindi, prodotto il testo unificato che oggi giunge all'esame dell'aula, peraltro arricchito dai contributi provenienti dalle altre Commissioni e dal recepimento di numerosi rilievi contenuti nei pareri resi.

Prima di illustrare i contenuti della proposta di legge, vorrei ricordare, con un salto cronologico, come il cammino che la Commissione intraprese nel giugno 2003 apparisse difficile, tanto da suscitare non solo interesse ed incoraggiamento, ma anche non poco scetticismo. Non è certo un caso che anche i tentativi precedenti, per quanto dotati di intenzione e strumenti conoscitivi e politici di primo ordine, non abbiano superato neanche la fase referente.

Il primo elemento di complessità di questa iniziativa legislativa risale allo stesso suo titolo, « governo del territorio », che rappresenta un ambito sul quale ancora oggi l'ordinamento vigente non offre che appigli incerti, se non contraddittori. Ricordo che l'espressione « governo del

territorio» non compare nella legge n. 1150 del 1942. Eppure, quella legge fu, come è noto, il primo tentativo di dotare i poteri pubblici, sulla base di moderni principi funzionalistici, di una disciplina organica del governo del territorio urbano e di un apparato strumentale moderno.

Anche in sede di Assemblea Costituente il tema fu definito ancora una volta in termini tradizionali, riprendendo proprio dalla legge del 1942 e riportando in Costituzione l'espressione «urbanistica».

Il «governo del territorio» è comparso nell'ordinamento in epoca relativamente recente: negli anni Settanta, nel quadro del primo trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle neoistituite regioni a statuto ordinario, ma comparve allora, in primo luogo, in un testo di rango non costituzionale e, inoltre, attraverso l'elencazione, al tempo stesso troppo puntuale e meramente strumentale, delle limitate finalità amministrative di quel trasferimento.

L'espressione trovò negli anni una significativa fortuna sia nella legislazione statale sia in quella regionale tanto da essere introdotta — questa è la prima grande novità — nel 2001 nel testo della riforma del Titolo V della Costituzione.

Tuttavia, a questa fortuna non è, invece, corrisposto finora alcun tentativo compiuto di definizione, tanto da sollecitare ripetuti tentativi di chiarimento da parte della Corte costituzionale. Provare a dare una definizione legislativa di questo ambito amministrativo e normativo di politica rappresenta di per sé impresa difficile, che si configura poi anche rischiosa ove solo si considerino le possibili ricadute sul terreno delicatissimo dei rapporti tra Stato e regioni, nel contesto, spesso purtroppo conflittuale, della riforma costituzionale in corso.

Un secondo, ben più forte incentivo allo scetticismo era dato dalla difficoltà tecnica di mettere mano ad una normativa quanto mai intrecciata: una situazione caratterizzata da sovrapposizioni di strati di norme statali e regionali e di regolamentazioni comunali, di normative settoriali in varia misura incidenti e concorrenti, di norma-

tive di carattere generali aventi ricadute sulla disciplina (si pensi alle norme generali sull'attività amministrativa). Tutto ciò, in un coacervo, non uniformemente interpretato dalla giurisprudenza, di norme vigenti, norme implicitamente abrogate e, raramente, norme esplicitamente abrogate.

Molti si domandavano (forse alcuni si domandano ancora) se sia ancora il Parlamento la sede più adatta in cui elaborare iniziative legislative che implicano un tasso così alto di riordino normativo.

Ma tutto ciò non basta; il settore in questione non è certo di quelli in cui il legislatore possa procedere con scelte di drastica semplificazione e razionalizzazione. Ad una situazione normativa intricata, sovrabbondante ed in gran parte arcaica, fanno infatti riscontro rapporti sociali ed economici dinamici ed interessi quanto mai vivi e sensibili. Alla difficoltà tecnica si aggiunge insomma una complessità e rischiosità politicamente molto alta.

Infine, un quarto fattore di scetticismo è riassumibile in una domanda che mi sono sentito rivolgere centinaia di volte in questi ultimi due anni (è accaduto anche ad alcuni colleghi, dell'opposizione e della maggioranza, che hanno affrontato, credendoci, questa ardua impresa): a quale fine correre rischi così alti quando la realtà va avanti tranquillamente, senza una legge dello Stato, in quanto le regioni hanno prodotto e continuano a produrre un'abbondante legislazione urbanistica?

Ebbene, nel presentare all'Assemblea il risultato di questo lavoro durato quasi due anni, devo in primo luogo trovare una risposta a tali perplessità e a questi scetticismi e intendo farlo richiamando e rivendicando alcuni elementi che non possono che unire tutti noi, ponendoci su un terreno fortemente politico ma esterno a quello della contrapposizione.

Il primo di questi punti consiste nel ribadire l'importanza che sia il legislatore statale a definire cosa sia oggi il governo del territorio, i suoi contenuti, il suo perimetro, la distribuzione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali che vi concorrono. Questo compito del legislatore non può essere delegato al giudice e

neanche al giudice supremo delle legge, in quanto richiede previsioni dotate della generalità tipica della legge, implicando scelte politiche di cui solo il Parlamento è responsabile.

Il secondo punto consiste nella rivendicazione dell'idoneità del Parlamento a legiferare su propria piena iniziativa, anche su ambiti tecnicamente e normativamente complessi. Laddove, come in questo caso, la disciplina con implicazioni e complessità tecniche è inestricabilmente integrata con scelte politiche di fondo e delicati bilanciamenti di interessi, il Parlamento è sfidato a riacquistare la pienezza della funzione legislativa. La riforma urbanistica che oggi esaminiamo intende raccogliere questa sfida.

La terza rivendicazione riguarda l'utilità di una legge statale in un ambito già ampiamente coperto dalla legislazione regionale. Ebbene, questa che potrebbe essere la realtà di fatto, non è comunque la realtà voluta dalla nostra Costituzione; infatti, il nuovo articolo 117, con scelta difficilmente contestabile, ha attribuito allo Stato la funzione di dettare i principi fondamentali della materia. Tale funzione non è né eventuale né decorativa, non può essere svolta attraverso una mera enunciazione di finalità vaghe e prive di effetti giuridici né tantomeno attraverso una ricognizione dell'esistente.

Se è chiaro, quindi, cosa non deve essere una legge di principi, ciò che con questa legge stiamo provando tutti insieme a realizzare è definire, invece, cosa deve essere una buona legge di principi nel nuovo quadro di competenze definito dalla Costituzione.

Ricordo che, già su tale punto, le idee di tutti noi si sono divaricate in un ampio spettro di ipotesi. I testi iniziali, infatti, erano molto diversi dal presente e tra di loro. Tutto ciò ha stimolato un intenso confronto, prima ancora che sui contenuti, sul metodo stesso della legislazione per principi. Ritengo con orgoglio che tale riflessione abbia coinvolto e sia stata utile a tutti i membri della Commissione di merito (sono qui presenti, tra l'altro, i primi firmatari di due proposte, che

hanno collaborato alla stesura di questo testo base, vale a dire gli onorevoli Sandri e Mantini).

Voglio aggiungere che questo lavoro, che oggi approda in aula, non è un figlio senza padri, ma il prodotto maturo — migliorabile, ma comunque maturo — di un lavoro culturalmente ricco e stimolante condotto dall'VIII Commissione, ma che ha le sue basi anche nella XIII legislatura (ricordo il cosiddetto testo Lorenzetti, elaborato dalla VIII Commissione nella scorsa legislatura, ma mai approdato in aula).

Ritornando al tema di alto profilo giuridico e istituzionale relativo alla legislazione per principi, intendo ricordare che l'individuazione di uno schema di principi ha richiesto rilevanti sforzi di sintesi ma, al tempo stesso, ha spostato progressivamente il baricentro del lavoro verso l'individuazione di una linea prospettica e la definizione di scelte significative sull'uso e sullo sviluppo del territorio.

Credo che il Parlamento sia chiamato sempre di più, sia dalla riforma costituzionale del 2001 sia dagli altri cambiamenti in atto della forma di governo e del sistema politico, ad affinare metodologie di lavoro e modelli di nuova legislazione. E ritengo che i passaggi che hanno condotto al testo che oggi presentiamo siano di grande interesse per chiunque segua l'evoluzione di queste metodologie e di questi modelli.

La nostra proposta scaturisce da alcuni passaggi logici: l'esame della realtà; la consapevolezza degli errori finora commessi; l'individuazione degli obiettivi primari da proporre quali indirizzi unificanti dell'azione coordinata di una pluralità di soggetti dotati di propria sfera di autonomia.

L'applicazione di tale metodo ci ha portato a proporre all'Assemblea un testo — come ho detto, senz'altro migliorabile — già netto in una fisionomia di fondo, che provo ora a tratteggiare.

Un primo elemento distintivo del testo consiste nella piena assunzione di obiettivi di politiche economiche, sociali, ambientali e territoriali, in un quadro unitario inter-