

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

862.

### SEDUTA DI LUNEDÌ 19 FEBBRAIO 2001

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**  
E DEL PRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

### INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i> .....	III-VIII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> .....	1-72

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	(Discussione sulle linee generali – A.C. 7186-quater) .....	3
<b>Sull'ordine dei lavori</b> .....	1	Presidente .....	3
Presidente .....	2	Bassanini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica</i> .....	4
Selva Gustavo (AN) .....	1	Palma Paolo (PD-U) .....	3
<b>Disegno di legge: Modalità di accesso agli sportelli delle pubbliche amministrazioni</b> (già articolo 5 del disegno di legge n. 7186 – approvato dal Senato e modificato dall'Assemblea – stralciato il 24 ottobre 2000) (A.C. 7186-quater) (Discussione) .....	2	Tarditi Vittorio (FI) .....	4
(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7186-quater) .....	2	(Replica del Governo – A.C. 7186-quater) ..	5
Presidente .....	2	Presidente .....	5
		Bassanini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica</i> .....	5
		<b>Disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 392 del 2000: Disposizioni urgenti in materia di enti locali (approvato dal Senato) (A.C. 7582) (Discussione)</b> .....	6

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

	PAG.		PAG.
(Discussione sulle linee generali — A.C. 7582)	7	Passigli Stefano, Sottosegretario per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero .....	44
Presidente .....	7	<b>Progetti di legge: Attività musicali (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (A.C. 7307) ed abbinati (A.C. 412-775-2117-2131-2374-3670-4406-4337-5121-5374) (Discussione) .</b>	44
Bassanini Franco, Ministro per la funzione pubblica .....	9	(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7307) .....	44
Masiero Mario (FI) .....	9	Presidente .....	44
Proietti Livio (AN) .....	10	(Discussione sulle linee generali — A.C. 7307)	45
Testa Lucio (D-U), Relatore .....	7	Presidente .....	45
(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 7582) .....	13	D'Andrea Giampaolo, Sottosegretario per i beni e le attività culturali .....	46
Presidente .....	13	Rossetto Giuseppe (FI) .....	46
Lavagnini Severino, Sottosegretario per l'interno .....	13	Vignali Adriano (DS-U), Relatore .....	45
Testa Lucio (D-U), Relatore .....	13	(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 7307) .....	48
<b>Disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 394 del 2000: Disposizioni in materia di usura (approvato dal Senato) (A.C. 7583) (Discussione) .....</b>	15	Presidente .....	48
(Discussione sulle linee generali — A.C. 7583)	15	D'Andrea Giampaolo, Sottosegretario per i beni e le attività culturali .....	49
Presidente .....	15	Vignali Adriano (DS-U), Relatore .....	48
Agostini Mauro (DS-U), Relatore .....	16	<b>Proposta di legge: Dignità e libertà della persona che lavora (approvata dal Senato) (A.C. 4817) ed abbinati (A.C. 601-5090) (Discussione) .....</b>	51
Bonato Francesco (misto-RC-PRO) .....	20	(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4817) .....	51
De Benetti Lino (misto-Verdi-U) .....	19	Presidente .....	51
Masiero Mario (FI) .....	18	(Discussione sulle linee generali — A.C. 4817)	52
Morgando Gianfranco, Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica .....	18	Presidente .....	52
Peretti Ettore (misto-CCD) .....	23	Cordoni Elena Emma (DS-U), Relatore ..	52
(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 7583) .....	24	Covre Giuseppe (LNP) .....	59
Presidente .....	24	Piloni Ornella, Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale .....	57
Agostini Mauro (DS-U), Relatore .....	24	Prestigiacomo Stefania (FI) .....	57
Morgando Gianfranco, Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica .....	25	(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 4817) .....	61
<b>Proposta di legge: Professioni non regolamentate (A.C. 6550) (Discussione) .....</b>	27	Presidente .....	61
(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6550) .....	27	Cordoni Elena Emma (DS-U), Relatore ..	61
Presidente .....	27	Piloni Ornella, Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale .....	62
(Discussione sulle linee generali — A.C. 6550)	27	<b>Proposte di legge (Proposta di deferimento in sede redigente) .....</b>	63
Presidente .....	27	(La seduta, sospesa alle 19,05, è ripresa alle 19,20) .....	64
Becchetti Paolo (FI) .....	30	<b>Ordine del giorno della seduta di domani .</b>	64
Landi di Chiavenna Giampaolo (AN) .....	39	<b>Considerazioni integrative dell'intervento del deputato Lino De Benetti (A.C. 7583) ....</b>	69
Manzini Paola (DS-U), Relatore .....	27	<b>Considerazioni integrative della relazione del deputato Elena Emma Cordoni (A.C. 4817)</b>	71
Morgando Gianfranco, Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica .....	30		
Ruzzante Piero (DS-U) .....	35		
(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 6550) .....	42		
Presidente .....	42		
Manzini Paola (DS-U), Relatore .....	42, 44		

**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  
LORENZO ACQUARONE

**La seduta comincia alle 14.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta del 5 febbraio 2001.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantadue.

**Sull'ordine dei lavori.**

GUSTAVO SELVA chiede che il Governo riferisca alla Camera sul presunto coinvolgimento di esponenti dell'Esecutivo, nella vicenda di possibili tangenti che, secondo notizie di stampa, avrebbero interessato il regime di Milosevic in materia di contratti telefonici.

PRESIDENTE invita il deputato Selva a presentare un atto di sindacato ispettivo. Assicura comunque che riferirà al Presidente della Camera.

**Discussione del disegno di legge: Modalità di accesso agli sportelli delle P.A. (già articolo 5 del disegno di legge n. 7186 - approvato dal Senato e modificato dall'Assemblea - Stralciato il 24 ottobre 2000) (7186-quater).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 2*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

Avverte che il deputato Palma, in sostituzione del relatore Cerulli Irelli, riferirà sulle risultanze dell'istruttoria svolta dalla Commissione.

PAOLO PALMA, illustra il contenuto del disegno di legge, che prevede l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche e per gli altri soggetti erogatori di servizi pubblici, di definire e rendere noti i tempi massimi di attesa degli utenti agli sportelli, estendendo le garanzie ed i principi contenuti nella legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo. Rilevato, inoltre, che il provvedimento è volto a migliorare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, sottolinea l'esigenza di un'ulteriore riflessione sulle disposizioni contenute nel comma 4-bis, ai fini di una loro più precisa formulazione.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

VITTORIO TARDITI manifesta sostanziale consenso sul provvedimento, auspicando che esso non rimanga una norma « proclama », ma si traduca in un'effettiva semplificazione delle procedure amministrative.

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

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*, rilevato che le lunghe attese agli sportelli rappresentano uno dei simboli dell'oppressione della burocrazia sui cittadini, sottolinea che il disegno di legge in esame individua misure idonee a garantire tempi massimi certi nell'eroga-

zione dei servizi. Condivide altresì l'esigenza di riformulare il comma 4-*bis* che, tra l'altro, determinerebbe problemi di copertura finanziaria: preannunzia al riguardo la presentazione di un emendamento del Governo.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge S. 4939, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 392 del 2000: Disposizioni urgenti in materia di enti locali (approvato dal Senato) (7582).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

LUCIO TESTA, *Relatore*, illustra i contenuti del provvedimento d'urgenza, volto prevalentemente ad assicurare agli enti locali, prima della conclusione dell'esercizio 2000, i finanziamenti indispensabili a salvaguardarne gli equilibri di bilancio e la funzionalità delle strutture amministrative. Nel sollecitare quindi il Governo ad individuare una soluzione in via amministrativa delle questioni sottese ai numerosi emendamenti presentati, auspica una rapida conversione del decreto-legge, senza ulteriori modificazioni.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

MARIO MASIERO, nel preannunziare la presentazione di proposte emendative su alcune parti del testo, manifesta perplessità sulla formulazione degli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, relativi rispettivamente ai permessi retribuiti ed alla privatizzazione delle farmacie comunali.

LIVIO PROIETTI, sottolineato il carattere eterogeneo del decreto-legge, esprime perplessità sulla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza relativamente a disposizioni che avrebbero potuto più opportunamente formare og-

getto di un progetto di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali; preannunzia tuttavia un orientamento « benevolo », volto a consentire la conversione in legge del provvedimento d'urgenza, pur rilevando che si tratta di norme inidonee ad incidere positivamente sui problemi degli enti locali e ad affermare un autentico federalismo fiscale.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

LUCIO TESTA, *Relatore*, nel ricordare che il provvedimento d'urgenza reca concrete misure finanziarie in favore di numerosi enti locali, consentendo loro la stesura dei bilanci, sollecita il Governo ad avviare alla Camera l'*iter* parlamentare del decreto-legge sul ripiano dei disavanzi delle regioni in materia sanitaria, ritenendo che in quella sede potranno essere valutate alcune delle questioni sollevate nel dibattito sul provvedimento d'urgenza in esame.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, precisa la portata del provvedimento d'urgenza in esame, molto atteso dalle autonomie locali, che consente di utilizzare fondi già assegnati ai comuni, permettendo loro di redigere i bilanci: ne auspica la sollecita conversione in legge.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge S. 4941, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 394 del 2000: Disposizioni in materia di usura (approvato dal Senato) (7583).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

MAURO AGOSTINI, *Relatore*, rileva che il provvedimento d'urgenza è volto a restituire certezza e credibilità al mercato creditizio, fissando un tasso di sostituzione che consentirà di rinegoziare i

mutui già stipulati in considerazione della consistente riduzione strutturale dei tassi di interesse che si è verificata a seguito dell'ingresso dell'Italia nel sistema dell'Euro; osservato, inoltre, che la soluzione individuata nel corso dell'esame al Senato è volta a tutelare in primo luogo le famiglie e che le operazioni di rinegoziazione dei mutui non comporteranno alcun onere per gli utenti, auspica la sollecita conversione in legge del provvedimento d'urgenza, senza ulteriori modifiche.

**GIANFRANCO MORGANDO**, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

**MARIO MASIERO** ritiene necessaria la sollecita conversione in legge del provvedimento d'urgenza, che sana una situazione di iniquità le cui cause sono da imputare, fra l'altro, all'assenza di una reale competizione nel settore bancario; auspica altresì che venga data la massima diffusione alle disposizioni contenute nel provvedimento.

**LINO DE BENETTI**, espresso apprezzamento per le considerazioni svolte dal relatore in ordine alla rinegoziazione di mutui già stipulati, sottolinea i vantaggi che ne conseguiranno per i mutuatari delle fasce più deboli; auspica inoltre che il Governo assuma un impegno concreto al fine di rendere il sistema creditizio realmente concorrenziale e privo di barriere protezionistiche; preannunzia per questo che i deputati Verdi condizioneranno il loro orientamento sul provvedimento d'urgenza alle risposte che l'Esecutivo intenderà fornire in tema di liberalizzazione del mercato creditizio e sulla ripresa del tavolo di concertazione nell'ambito delle consultazioni dei consumatori.

**FRANCESCO BONATO** ricorda che il provvedimento d'urgenza in esame prevede una sorta di sanatoria a favore del sistema bancario, in contrasto con la consolidata interpretazione della legge n. 108 del 1996; rilevato altresì che un intervento legislativo

volto ad affrontare con serietà ed equità la materia avrebbe dovuto assicurare l'effettivo rimborso a favore di tutti i mutuatari delle parti di interessi indebitamente introitati dagli istituti di credito, preannunzia la contrarietà dei deputati di Rifondazione comunista alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza sul quale peraltro il Governo ha manifestato indisponibilità ad accogliere proposte di modifica del testo.

**ETTORE PERETTI**, rilevato che la scarsa trasparenza e l'assenza di competitività del sistema creditizio hanno generato inefficienze che si sono ripercosse negativamente sulla collettività, ritiene che il provvedimento d'urgenza non affronti il nodo di fondo delle clausole vessatorie che di fatto impediscono qualsiasi forma di rinegoziazione dei mutui già stipulati: preannunzia per questo un orientamento contrario al testo in esame, riservandosi tuttavia di esprimere diverso avviso in caso di accoglimento di talune proposte emendative che la sua parte politica intende presentare.

**PRESIDENTE** dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

**MAURO AGOSTINI**, *Relatore*, precisa che, a seguito della modifica del testo unico bancario, i contratti di mutuo stipulati dopo il 22 agosto 2000 debbono recare espressamente l'indicazione dell'ammontare della commissione prevista per l'eventuale estinzione anticipata del mutuo.

**GIANFRANCO MORGANDO**, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, sottolinea l'opportunità di convertire in legge il provvedimento d'urgenza, attese le diffuse preoccupazioni per gli effetti sul sistema finanziario della disciplina introdotta dalla legge n. 108 del 1996, e la necessità di chiarirne le modalità applicative; osserva inoltre che il meccanismo adottato dall'Esecutivo per la definizione del tasso di sostituzione rappresenta una soluzione equilibrata, che fissa un tasso di interesse molto vicino a quello di mercato. Preannunzia quindi che nella giornata di do-

mani il Governo preciserà un termini più puntuali l'impegno a promuovere la riapertura del tavolo negoziale tra istituti di credito ed associazioni dei consumatori.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge:  
Professioni non regolamentate (6550).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 27*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

PAOLA MANZINI, *Relatore*, illustra il contenuto della proposta di legge, nel testo della Commissione, volta ad introdurre una disciplina generale delle professioni prive del formale riconoscimento giuridico rappresentato dalla costituzione di un ordine o di un albo. Si prevede inoltre un sistema di controllo e di certificazione a garanzia della qualità della prestazione professionale, riservando alcuni aspetti specifici alla legislazione delegata del Governo. Raccomanda infine la sollecita approvazione del provvedimento.

GIANFRANCO MORGANDO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PAOLO BECCHETTI denuncia gli intenti elettoralistici della maggioranza, che ha impresso una ingiustificata accelerazione all'*iter* della proposta di legge in discussione, che giudica parziale, sciatta ed approssimativa: essa reca infatti norme intrise di «atecnicismi», nonché disposizioni pleonastiche e ridondanti. Ritiene invece che la condivisibile esigenza di procedere ad una riforma della disciplina delle libere professioni dovrebbe essere recepita in un contesto normativo unitario.

PIERO RUZZANTE, rilevato che il provvedimento recepisce le istanze delle associazioni professionali, che infatti ne condividono i contenuti, sottolinea che l'aspetto principale del testo è costituito dal sistema di certificazione di qualità, finalizzato a tutelare sia i professionisti sia gli utenti. Ribadita inoltre l'urgenza di disciplinare un settore complesso ed in forte espansione, auspica la sollecita approvazione del provvedimento, che si pone l'obiettivo di «regolamentare nella libertà» le nuove professioni.

GIAMPAOLO LANDI DI CHIAVENNA, premesso che la proposta di legge in discussione recepisce in larga misura l'esigenza di armonizzare la normativa vigente nei singoli Stati membri dell'Unione europea in materia di regolamentazione delle libere professioni, esprime un giudizio complessivamente positivo sull'impianto generale del provvedimento; auspica tuttavia che si possano introdurre nel testo modifiche migliorative che consentano di superare le perplessità legate, in particolare, al carattere discriminatorio e corporativo di talune disposizioni.

Avanza infine il sospetto che l'incomprensibile accelerazione dell'*iter* della proposta di legge sia riconducibile ad intenti demagogici ed elettoralistici della maggioranza.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

PAOLA MANZINI *Relatore*, preso atto della volontà, emersa dalla discussione, di corrispondere all'esigenza di individuare forme di riconoscimento delle attività professionali non regolamentate, auspica che il testo in esame — opportunamente modificato — possa essere approvato prima della conclusione della legislatura.

STEFANO PASSIGLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*, preso atto degli orientamenti emersi dalla discussione, fa presente che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione dei progetti di legge S. 755-1547-2821-2619: Attività musicali (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (7307 ed abbinate).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 44*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ADRIANO VIGNALI, *Relatore*, premesso che il provvedimento in discussione sancisce l'impegno dello Stato e degli enti locali a promuovere e valorizzare, in un rapporto di reciproca collaborazione, l'attività musicale, rivolgendo particolare attenzione alla musica popolare e contemporanea, ricorda che il testo è stato modificato dalla VII Commissione, recependo, tra l'altro, i rilievi formulati dalla Commissione bilancio e sopprimendo le norme interferenti con altre disposizioni vigenti in materia di enti musicali.

Auspica quindi la sollecita approvazione del progetto di legge.

GIAMPAOLO D'ANDREA, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GIUSEPPE ROSSETTO, rilevato lo scarso impegno profuso dal Governo e dalla maggioranza per il settore dello spettacolo, sottolinea le ragioni «endogene» ed «esogene» che hanno di fatto impedito l'approvazione di importanti leggi quadro sulle attività teatrali e musicali. Espresso altresì un giudizio critico sul provvedimento in esame, ritiene prioritaria l'esigenza di approvare una buona legge in materia di interventi per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle attività musicali.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ADRIANO VIGNALI, *Relatore*, richiamato il proficuo approfondimento svolto in Commissione, che ha condotto alla modifica di alcune disposizioni, ribadisce che il provvedimento in esame costituisce uno sforzo significativo in direzione della valorizzazione dell'intervento dello Stato e di altri livelli istituzionali a sostegno delle attività musicali; pur riconoscendo che una maggiore disponibilità di tempo avrebbe probabilmente reso possibile una più ampia rielaborazione del testo, ribadisce l'auspicio di una sollecita approvazione del progetto di legge.

GIAMPAOLO D'ANDREA, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*, osserva che il provvedimento in esame risponde ad esigenze di aggiornamento della normativa vigente in materia di attività musicali nonché di riordino delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Nel manifestare, inoltre, la disponibilità del Governo a prendere in considerazione eventuali proposte emendative, auspica la sollecita conclusione dell'iter di un provvedimento volto a valorizzare una parte importante del patrimonio culturale nazionale.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge S. 38: Dignità e libertà della persona che lavora (approvata dal Senato) (4817 ed abbinate).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 51*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*, richiamato il fattivo impegno profuso dagli organismi europei nell'affrontare con rigore e continuità un fenomeno molto diffuso e troppo spesso sottovalutato, ricorda in particolare che nell'articolo 1 della proposta di legge in esame è stata introdotta la definizione comunitaria di molestia sessuale; rilevato altresì che il

provvedimento recepisce le modificazioni del Codice di comportamento emanato dalla Commissione europea in materia di procedure, sottolinea che tutte le forze politiche presenti in Commissione hanno contribuito all'elaborazione del testo.

Ritiene, infine, che l'approvazione del provvedimento rappresenti un contributo di civiltà nell'ambito dei rapporti di lavoro.

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

STEFANIA PRESTIGIACOMO sottolinea che la proposta di legge in esame tende, da un lato, a colmare una lacuna dell'ordinamento e, dall'altro, a contribuire, attraverso azioni positive, al miglioramento delle relazioni tra i sessi nei luoghi di lavoro. Nel condividere l'esigenza di una sollecita approvazione del provvedimento, ritiene necessario apportarvi alcune modifiche, al fine di delineare uno strumento legislativo più snello e di contenere gli oneri posti a carico delle imprese.

GIUSEPPE COVRE, nel condividere i valori di civiltà cui si ispira la proposta di legge, esprime perplessità sulla formulazione di alcuni articoli, preannunciando proposte emendative volte, tra l'altro, a prevedere la possibilità per il datore di lavoro di licenziare il dipendente reo di molestie, ovvero colui che si sia reso responsabile di calunnia o diffamazione.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*, giudica infondati i rilievi critici formulati dal deputato Covre sul testo del provvedimento in esame.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PIERLUIGI PETRINI

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*, sottolinea inoltre che taluni dubbi solle-

vati sul testo trovano risposta nei principi generali dell'ordinamento ed in altre disposizioni specifiche.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, sottolinea l'urgenza di dotare l'ordinamento di una normativa in materia di tutela contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, ricorda al deputato Covre che lo statuto dei lavoratori include, tra le fattispecie di provvedimenti disciplinari, anche il licenziamento. Preso altresì atto della comune volontà di portare a compimento l'*iter* del provvedimento, ne auspica la sollecita approvazione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Proposta di deferimento in sede redigente di proposte di legge.**

PRESIDENTE comunica che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il deferimento in sede redigente delle proposte di legge n. 3891 ed abbinate, in un testo unificato.

Sospende la seduta.

**La seduta, sospesa alle 19,05, è ripresa alle 19,20.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE

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

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

Martedì 20 febbraio 2001, alle 10.

(Vedi resoconto stenografico pag. 64).

**La seduta termina alle 19,25.**



## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE

**La seduta comincia alle 14.**

LUCIO TESTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 5 febbraio 2001.

(È approvato).

### **Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Angelici, Bordon, Bressa, Brunetti, Calzolaio, Cananzi, Carli, Cerulli Irelli, D'Amico, Danieli, De Piccoli, Di Nardo, Dini, Fabris, Fassino, Gambale, Gnaga, Labate, Li Calzi, Maccanico, Maggi, Mangiacavallo, Melandri, Morgando, Nardini, Nocera, Ostillio, Pagano, Pecoraro Scanio, Pisanu, Polenta, Pozza Tasca, Rannieri, Rebuffa, Ricciotti, Romano Carattelli, Savarese, Sica, Stefani e Turco 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.

### **Sull'ordine dei lavori.**

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUSTAVO SELVA. Signor Presidente, credo che non possiamo iniziare serenamente i nostri lavori, sia pure in un'aula in cui sono presenti solo tre deputati ed un rappresentante del Governo, senza prendere atto di ciò che sui giornali è stato scritto in questi giorni a proposito di un fatto specifico. Leggo il titolo di un giornale, *la Repubblica*, che sicuramente non è vicino alle nostre posizioni: «Le tangenti di Milosevic». In questa vicenda è chiamato fortemente in causa il ministro degli esteri, il quale ha dato, sì, una blanda smentita, ma che fa parte tuttora del Governo. Della società Telecom è azionista il Ministero del tesoro. Il ministro degli esteri Dini ha fatto sapere alla stampa che sarebbe stato lieto di venire a dare spiegazioni ed a fornire tutte le informazioni a proposito dei contatti che afferma di avere avuto e che, stando alle sue parole, sono stati solo di carattere politico.

Di fronte ad una vicenda di questo tipo, considerato che successivamente la Serbia è stata impegnata in un'azione militare promossa dalla NATO e che Dini era ministro degli esteri, credo non si possa aspettare neanche un minuto di più: questa Assemblea deve essere al più presto messa a conoscenza di cosa realmente è accaduto e deve essere altresì chiarito se vi siano state addirittura implicazioni di carattere finanziario che abbiano inciso sul comportamento del Governo, in particolare del ministro degli esteri Dini, nella vicenda del Kosovo.

Credo dunque che lei, onorevole Presidente, debba farsi interprete immediatamente presso il Presidente della Camera dell'esigenza di invitare il Presidente del Consiglio o (se il Presidente del Consiglio

riterrà di non dover condividere questa responsabilità, essendo collocato il fatto in un periodo in cui egli non era Presidente del Consiglio) quanto meno il ministro degli esteri Dini, che ha dichiarato la sua disponibilità a venire in questa sede, ed il ministro del tesoro Visco.

La prego, quindi, vivamente di prendere atto di questa richiesta ufficiale che il mio gruppo le rivolge, perché la vicenda non può essere affrontata soltanto a livello giornalistico — che pure è un livello importante, non sarò certo io a non rilevare l'importanza degli organi di informazione —, ma il Governo deve venire in quest'aula, rappresentato da coloro che vengono chiamati in causa.

PRESIDENTE. Onorevole Selva, ella o qualcuno del suo gruppo ha presentato interpellanze o interrogazioni in proposito? Queste, infatti, sono gli unici strumenti di cui la Presidenza può avvalersi per sollecitare il Governo a rispondere.

GUSTAVO SELVA. Presidente, lei ha lo strumento della richiesta di un'informativa ed io le chiedo appunto un'informativa del Governo.

PRESIDENTE. Non è sufficiente la sua richiesta in aula, la pregherei di volerla formalizzare.

GUSTAVO SELVA. La richiesta di un'informativa, come lei sa, viene usualmente presentata in aula: lo abbiamo fatto anche la settimana scorsa.

PRESIDENTE. Lo so, ma in proposito deve deliberare la Conferenza dei presidenti di gruppo a seguito di una richiesta.

GUSTAVO SELVA. Presenteremo anche l'atto formale.

PRESIDENTE. Benissimo, mettiamoci formalmente a posto.

GUSTAVO SELVA. Quello che interessa è la sostanza: che venga qui il ministro.

PRESIDENTE. A me, in questa veste, spetta far rispettare il regolamento.

**Discussione del disegno di legge: Tempi di attesa e modalità di accesso agli sportelli delle pubbliche amministrazioni (Già articolo 5 del disegno di legge n. 7186, approvato dal Senato della Repubblica, nel testo della Commissione, come modificato dall'Assemblea — Stralcio deliberato dall'Assemblea il 24 ottobre 2000) (7186-quater) (ore 14,10).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già articolo 5 del disegno di legge n. 7186, approvato dal Senato della Repubblica, nel testo della Commissione, come modificato dall'Assemblea — stralcio deliberato dall'Assemblea il 24 ottobre 2000: Tempi di attesa e modalità di accesso agli sportelli delle pubbliche amministrazioni.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7186-quater)**

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 16 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 5 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; Verdi: 8 minuti; CCD: 6 minuti; Socialisti democratici italiani: 4 minuti; Rinnovo italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 7186-quater)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Per la I Commissione riferirà l'onorevole Palma.

PAOLO PALMA. Signor Presidente, il provvedimento al nostro esame è il risultato dello stralcio dell'articolo 5 del disegno di legge atto Camera n. 7186, concernente la delegificazione di norme e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, che è stato approvato ed è diventato la legge n. 340 del 2000.

Il provvedimento al nostro esame obbliga le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti erogatori di servizi pubblici a definire e a rendere pubblici i tempi massimi di attesa degli utenti negli uffici a diretto contatto con il pubblico, prevedendo altresì che gli stessi siano tenuti al risarcimento morale e materiale dei danni subiti dagli utenti, nel caso in cui tali tempi non siano rispettati. La definizione dell'ammontare del danno è rimessa al difensore civico ovvero al giudice di pace.

Come è noto, lo stralcio è da ricondurre all'approvazione dell'emendamento Nardini 5.1 presentato al disegno di legge atto Camera n. 7186, sul quale avevano espresso parere contrario la Commissione affari costituzionali, il Governo e la Commissione bilancio, in quanto recante oneri finanziari non coperti.

Il provvedimento al nostro esame muove dalla constatazione che i tempi di attesa agli sportelli sono considerati buoni indicatori della qualità dei servizi prestati dagli operatori pubblici all'utenza, nonché del grado di efficienza e di trasparenza dell'attività svolta. L'intervento normativo, stabilendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di definire e di rendere noti i tempi massimi di attesa degli utenti agli sportelli, estende, per certi versi, le garanzie ed i principi della legge n. 241 del 1990, vale a dire la legge sul procedimento amministrativo.

Con una disposizione di carattere generale, il comma 1 dell'articolo 5 stabilisce che le amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e gli altri soggetti erogatori di servizi pubblici devono definire e rendere pubblici i tempi massimi di attesa degli utenti negli uffici a diretto contatto con il pubblico; inoltre, secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo articolo 5, devono essere pubblicizzati nei locali dei medesimi uffici i tempi massimi di attesa degli utenti, le modalità di accesso e i termini per la conclusione dei procedimenti adottati ai sensi della legge n. 241 del 1990, nonché le procedure attraverso le quali gli utenti possono presentare reclamo.

A chiarimento del significato delle disposizioni relative alle modalità di accesso e ai termini per la conclusione dei procedimenti, va detto che, poiché il servizio offerto all'utenza attraverso gli sportelli può essere parte di un procedimento amministrativo, si prevede che debbano essere unitamente pubblicati i termini per la conclusione dei procedimenti stabiliti nei regolamenti di attuazione della legge n. 241 del 1990.

Il comma 3 di questo articolo prevede lo svolgimento di verifiche periodiche da

parte delle amministrazioni, anche con la partecipazione delle associazioni degli utenti, sul rispetto degli obblighi posti dai commi 1, 2 e 4, nonché l'adozione di iniziative per il miglioramento delle prestazioni e la riduzione dei tempi di attesa.

Il comma 4, che probabilmente sarebbe stato più opportuno inserire dopo il comma 2, prevede che le amministrazioni adottino misure organizzative al fine di consentire l'invio di istanze e documenti per via telematica, per posta o per fax, nonché gradualmente e ove possibile fornire informazioni anche per via telematica o telefonica, prevedendo il recapito, a richiesta e senza aggravii per l'erario, di atti e documenti presso il domicilio dell'interessato. Si tratta, come si vede, di una serie di norme tese a migliorare il rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Il comma 4-bis — ed è la parte sulla quale forse varrà la pena di soffermarsi maggiormente — afferma il principio che le amministrazioni, nel momento in cui non siano rispettati i tempi massimi definiti, debbano provvedere al risarcimento morale e materiale di eventuali danni subiti. L'ammontare di tale danno viene definito dal difensore civico o, in caso di vacanza — come ho detto all'inizio —, dal giudice di pace. Viene, quindi, individuato l'organo che può essere adito per ottenere il soddisfacimento di questo diritto e stabilito che sia questo organo a determinare l'entità del danno.

Su questa formulazione, sui principi codicistici generali, ritengo che per quanto riguarda il comma 4-bis sia opportuna una ulteriore riflessione, probabilmente anche da parte del Governo in ordine ad una sua più precisa formulazione.

Infine, il comma 5 dell'articolo in esame (aggiunto dalla Commissione affari costituzionali del Senato) è volto a salvaguardare l'autonomia organizzativa e funzionale delle autonomie locali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

VITTORIO TARDITI. Presidente, effettivamente non c'è molto da dire su questo provvedimento perché non si può certo essere contrari a tutto ciò che favorisce una semplificazione della vita amministrativa. Sotto questo profilo già il collega Frattini aveva chiesto lo stralcio della normativa al fine di poterne discutere compiutamente.

Debbo peraltro dire — e lo dico con rispetto e tranquillità — che è indispensabile una applicazione pratica di questa norma che è una norma-proclama, in cui si dice, sostanzialmente, che le pubbliche amministrazioni debbono avere rispetto degli utenti, sveltire la loro burocrazia affinché l'utente non debba attendere a lungo vedendo così frustate le proprie attese, le proprie aspettative e comunque l'esito della pratica che lo riguarda.

È chiaro che i tempi di attesa possono essere ridotti soltanto con l'applicazione concreta di metodologie che rendano più snella la burocrazia, ossia l'accesso agli uffici, e con un'effettiva presenza dei funzionari e degli impiegati che debbono rispondere alle domande ed evadere le pratiche.

Sotto questo profilo, invito il Governo a non limitarsi ad un provvedimento di tal genere, ma a riempirlo di contenuti pratici. In questa norma, al comma 4 dell'articolo 5, si parla di misure organizzative volte ad agevolare il rapporto con gli utenti ed a consentire l'invio delle istanze per via telematica, per posta o per fax; al comma 4-bis dell'articolo 5 si stabilisce il principio che i soggetti erogatori dei servizi pubblici, nel caso in cui non rispettino i tempi massimi fissati al primo e al secondo comma dell'articolo 5, debbano provvedere al risarcimento morale e materiale di eventuali danni subiti.

Richiamo l'attenzione del Governo affinché l'attuazione di queste norme non si

traduca in un ulteriore aggravio in termini di burocrazia; se, infatti, il cittadino rimane deluso nelle sue aspettative per quanto attiene ad un esito veloce — che non significa positivo — della pratica, non deve poi subire ulteriormente le pastoie della burocrazia rivolgendosi al difensore civico o al giudice di pace per ricorrere contro la pubblica amministrazione. In questi commi si fa riferimento a procedimenti che possono sembrare semplici, ma che, in sostanza, potrebbero rivelarsi più complessi.

Sono d'accordo con l'impostazione di questo provvedimento, auspicando che la viva attenzione del ministro possa consentire un'attuazione concreta di quanto ho rilevato.

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

**(Replica del Governo  
— A.C. 7186-quater)**

**PRESIDENTE.** Prendo atto che l'onorevole Palma rinuncia alla replica.

Il ministro per la funzione pubblica ha facoltà di replicare.

**FRANCO BASSANINI, Ministro per la funzione pubblica.** Signor Presidente, l'ampia relazione del collega Palma mi consente di essere estremamente sintetico.

Il provvedimento non è irrilevante. È vero che rappresenta soltanto una piccola parte della legge di semplificazione, ormai già in vigore, ma ci consente di fare un ulteriore passo sulla strada della sburocratizzazione. Non vi è dubbio che la questione delle code agli sportelli sia uno dei simboli dell'oppressione burocratica sui cittadini ma molte code non si fanno più. Gli ultimi dati del monitoraggio di 22 città italiane, pari al 9,5 milioni di abitanti, dimostrano che, nel corso del 2000, rispetto a circa 72 milioni di certificati richiesti e rilasciati dalle amministrazioni nel 1996 siamo scesi a circa 31 milioni di certificati, sostituendone 40 milioni con le autocertificazioni. In testa vi è la città di

Padova, in cui le autocertificazioni hanno sostituito oltre il 90 per cento dei certificati; segue la città di Genova, in cui le autocertificazioni hanno sostituito l'89 per cento dei certificati. Nei primi 5 posti della classifica si collocano Padova, Torino, Novara, Bari e Cosenza. Come vedete, si tratta di città del nord e del sud, governate da amministrazioni di centro-destra o di centrosinistra; sotto questo profilo, il dato dimostra che la strada dell'autocertificazione non ha colore politico né area geografica, per fortuna!

Devo però dire che, a fronte di città dove l'autocertificazione ha sostituito i nove decimi dei certificati, ve ne sono altre in cui essa ha sostituito solo i quattro decimi degli stessi. Per assurdo, si registrano code agli sportelli per ritirare un certificato che attesta elementi che il cittadino può tranquillamente dichiarare all'amministrazione.

Il testo unico sulla documentazione amministrativa, che verrà pubblicato domani nella *Gazzetta Ufficiale* e che, dopo la *vacatio legis*, entrerà in vigore il 7 marzo prossimo, prevede un vero e proprio divieto per le amministrazioni di chiedere certificati ormai sostituibili con l'autocertificazione (vale a dire nel 95 per cento dei casi); ciò ridurrà le code agli sportelli. Tuttavia, vi sono casi in cui ci si reca agli sportelli non per chiedere un certificato ma per altre ragioni (ad esempio, per avviare una pratica o per reclamare nei confronti di ritardi o disfunzioni della pubblica amministrazione): sotto questo profilo, quindi, anche se qualche primo risultato in termini di sburocratizzazione si vede, resta la necessità di intervenire con altri strumenti.

Non ho citato — apro una parentesi — i risultati ancora migliori che abbiamo conseguito sul terreno della richiesta di autentiche di firme da parte dell'amministrazione: sempre proiettando sull'intero territorio nazionale i dati delle ventidue città delle quali abbiamo un monitoraggio costante, tali richieste, che erano circa 37 milioni nel 1996, sono scese a 5,9 milioni nel 2000 (in questo caso, pertanto, il risultato è ancora più significativo).

Il provvedimento in esame intende introdurre misure significative dal lato dell'offerta dei servizi e delle prestazioni pubbliche, chiedendo alle amministrazioni, anzitutto, di fare « un'operazione verità »: « stabilite i tempi massimi di attesa e poi atteneteve ad essi ». Tale « operazione verità » è comunque utile affinché il cittadino sappia se l'amministrazione abbia rispettato o meno gli standard che si è data.

La seconda norma è sicuramente programmatica — i colleghi intervenuti hanno ragione — ma non per questo inutile: essa impegna le amministrazioni a verificare periodicamente, anche con la partecipazione delle associazioni degli utenti, dei consumatori, il rispetto dei tempi massimi e ad adottare le iniziative utili, anche mediante misure organizzative urgenti, a ridurre detti tempi o ad evitare che siano superati. Il comma 4 contiene un'indicazione precisa di alcune di tali misure, che molte amministrazioni stanno già mettendo in essere, soprattutto usando le risorse fornite dalle tecnologie informatiche e telematiche: questa è la grande risorsa che può essere attivata per risolvere definitivamente il problema.

Il testo unico per la documentazione amministrativa che ho ricordato regola il percorso di transizione verso un'amministrazione che non applicherà più l'istituto del certificato né quello dell'autocertificazione perché le amministrazioni, *on line*, in rete fra loro, saranno in grado di scambiarsi i dati quando ne hanno diritto e necessità (per esempio, perché il cittadino ha avviato una pratica) senza richiedere non solo un certificato ma neanche l'autocertificazione, che è pur sempre una scartoffia da compilare, anche se rappresenta un carico burocratico meno gravoso rispetto al ritiro di un certificato, magari in bollo (con la conseguenza, quindi, di dover pagare una tassa, un balzello, allo Stato per certificare dati già in possesso di un'amministrazione pubblica).

In questo quadro si è inserito l'emendamento presentato che, nella sua ispirazione, credo possa essere utile ma che —

concordo con il relatore — richiede una riformulazione. Così com'è, l'emendamento richiederebbe probabilmente una copertura finanziaria; copertura finanziaria che peraltro non è affatto semplice ritrovare — come i colleghi fanno — nel quadro dell'attuale legge finanziaria e che quindi potrebbe imporre alle amministrazioni, cosa che ovviamente non è auspicabile, di dover aumentare, sia pure marginalmente, la pressione fiscale per far fronte a quello che in realtà è un diritto dei cittadini ad essere trattati come clienti e non come sudditi: utenti, clienti e cittadini e non sudditi!

Il Governo si riserva di formulare un emendamento che, ferma restando l'opportunità che i cittadini siano indennizzati dei danni derivanti da comportamenti inefficienti delle amministrazioni, tuttavia faccia rientrare questo indennizzo nell'ambito dei bilanci delle amministrazioni che sono tenute ad organizzarsi in modo efficiente e che, se si organizzano in tal modo, devono potere far fronte anche ad eventuali e limitati costi che derivano da eventuali momenti di inefficienza dell'amministrazione.

Penso che questa sia l'unica soluzione; l'alternativa, altrimenti, sarebbe quella di rinunciare ad approvare un provvedimento che tutti noi — credo — riteniamo importante e utile anche nella previsione di una disposizione intesa ad indennizzare il cittadino dei danni subiti.

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

**Discussione del disegno di legge: S. 4939 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 dicembre 2000, n. 392, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali (approvato dal Senato) (7582) (ore 14,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge

27 dicembre 2000, n. 392, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali.

**(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 7582)**

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la V Commissione (Bilancio) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

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

**LUCIO TESTA, Relatore.** Il decreto-legge al nostro esame raccoglie quasi tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge n. 7426 che era già stato approvato in prima lettura al Senato. Si tratta quindi di disposizioni che interessano diversi ambiti, in vario modo riconducibili alle attività ed alle competenze degli enti locali.

Perché il Governo ha adottato il decreto-legge nella seduta del Consiglio dei ministri del 22 dicembre scorso? Il Governo ha adottato il provvedimento di urgenza in quanto doveva sopperire ad una necessità urgente: quella di attribuire ai comuni e alle province, prima della conclusione dell'esercizio 2000, i finanziamenti previsti nei primi commi dell'articolo 1. Tali finanziamenti risultano indispensabili per salvaguardare gli equilibri di bilancio degli enti locali, interessati con riferimento al 2000, per assicurare una condizione di stabilità e di certezza finanziaria per il 2001 e per gli anni successivi.

Al comma 1 dell'articolo 1 viene quindi assegnato un contributo di circa 56 miliardi per il 2000; di circa 50 miliardi per il 2001 e di circa 54 miliardi a regime a decorrere dal 2002 alle province ed ai comuni che erano stati maggiormente penalizzati dalla riduzione dei trasferimenti erariali operata nel 1995 con la cosiddetta manovra Dini. Si tratta di più di 500 enti che, a seguito del taglio dei trasferimenti, hanno registrato una ridu-

zione delle risorse superiore al 3 per cento della spesa occorrente nel 1995, tale da rendere difficile la stessa funzionalità delle strutture amministrative.

Al comma 2, il decreto-legge assegna un contributo di 12 miliardi per il 2000 e di 13 miliardi per il 2001 ai comuni che hanno subito una diminuzione di gettito ICI, a seguito dell'accatastamento, mediante dichiarazione della rendita da parte del soggetto titolare dei fabbricati classificati in categoria D. Qui abbiamo diversi tipi di edifici, con destinazione speciale, ivi comprese le centrali Enel, le industrie, gli opifici, ed altri.

I trasferimenti del decreto-legge in esame sono aggiuntivi rispetto a quelli previsti, per identiche finalità, nella legge finanziaria per il 2001 e mi sembra che non sussistano problemi di coordinamento tra i due testi, considerato che alcune disposizioni hanno carattere permanente, mentre altre hanno un ambito temporale di applicazione ben determinato.

Al comma 3 dell'articolo 1, viene previsto un contributo di 4 miliardi a partire dal 2000 allo scopo di compensare parzialmente i nuovi oneri a carico di alcune province di nuova istituzione (Verbano-Cusio-Ossola e Biella) e le minori risorse per le province già esistenti (Vercelli e Novara). Altre disposizioni del decreto-legge in materia, che passerò brevemente in rassegna, riguardano aspetti comunque connessi con la finanza locale. Si prevede che i servizi di tesoreria dei comuni non capoluogo di provincia, delle comunità montane e delle unioni dei comuni possano essere affidati alle società che già li esercitavano nel febbraio del 1995 (articolo 1, comma 4-bis).

Vengono mantenuti a carico dello Stato sino al termine del 1995 gli oneri per il personale convenzionato con enti e amministrazioni pubbliche che hanno effettuato interventi in zone dell'Italia centro-meridionale colpite da calamità naturali, per il quale è prevista l'immissione in appositi ruoli speciali ad esaurimento (comma 6). Si precisa il criterio di ripartizione dei maggiori trasferimenti erariali alle comunità montane previsti nella fi-

nanziaria (comma 6-*bis*). Si stabilisce (comma 7), che il sistema di determinazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, utilizzato per l'anno 1999, continua ad applicarsi anche per l'anno 2000 e seguenti fino all'anno in cui, come già previsto, i singoli comuni applicheranno al posto della tassa la tariffa. In questo modo si evita ai comuni di dover adottare una nuova e complessa metodologia di determinazione della tassa che in ogni caso avrebbe dovuto essere abbandonata al momento della sostituzione con la tariffa. Viene prorogato al 30 giugno 2001, a vantaggio dei contribuenti, il termine per il ricorso contro gli atti di accertamento o liquidazione relativo ad alcuni tributi comunali e locali modificati entro il 31 dicembre 2000 (articolo 1-*bis*).

Si prevede che le saline non più necessarie alla produzione del sale e i beni immobili (annessi compresi) siano destinati a riserve naturali e, se questo non è possibile, siano trasferiti ai comuni sul cui territorio sono situati (articolo 2-*quinquies*). Interessano soprattutto gli enti locali gli effetti della disposizione (articolo 1, comma 7-*quater*) che estende la possibilità per l'istituto per il credito sportivo di concedere contributi in conto interesse anche sui mutui contratti con la cassa depositi e prestiti. Un'altra misura (articolo 1, comma 7-*ter*), che riguarda le obbligazioni con oneri a totale carico dello Stato e le operazioni di cartolarizzazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni derivanti da trasferimenti statali, quindi, in particolare i crediti degli enti locali, fissa un limite massimo del tasso di interesse e per le operazioni di cartolarizzazione anche specifiche condizioni e modalità, ovviamente rispettando la legge istitutiva della cartolarizzazione dei crediti degli enti pubblici. Il decreto-legge reca poi alcuni interventi di semplificazione. Viene resa più semplice la procedura di realizzazione di opere pubbliche destinate allo svolgimento di servizi pubblici e finanziate mediante l'assunzione di mutui. Vengono soppresse le operazioni di pagamento di modesta entità tra enti pubblici, escludendo che gli

enti locali rimborsino i permessi retribuiti dei propri amministratori, nel caso in cui questi ultimi siano dipendenti di altre amministrazioni pubbliche. In questa direzione è rivolta anche la soppressione della procedura molto complessa che era stata introdotta per l'autorizzazione al taglio del bosco nelle regioni interessate dal cosiddetto decreto Soverato (articolo 2-*sexies*). La disposizione che viene abrogata, tra l'altro, pareva violare la competenza legislativa delle regioni ed era stata da queste ultime impugnata dinanzi alla Corte costituzionale.

Altri interventi contenuti nel decreto-legge offrono un supporto, anche in modo indiretto, all'attività degli enti locali e soprattutto dei comuni. Di particolare rilevanza mi sembra l'istituzione presso il Ministero dell'interno dell'indice nazionale delle anagrafi, che permetterà il collegamento telematico delle anagrafi dei singoli comuni. Con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri saranno stabilite le modalità di utilizzazione della quota del fondo costituito dal 10 per cento dei proventi dell'UMTS, che è destinata a finanziare il sistema di accesso ed intercambio anagrafico e la sperimentazione della carta d'identità elettronica. Si tratta di iniziative di grande rilievo che possono contribuire in modo decisivo a migliorare i servizi che le amministrazioni prestano ai cittadini.

Per garantire la piena operatività dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali viene permesso a questa struttura di assumere personale dall'esterno nelle forme ordinarie previste dalla pubblica amministrazione. In ogni caso è fatto salvo il rispetto della disciplina di programmazione delle assunzioni.

Nel decreto-legge si incontrano anche disposizioni di portata circoscritta, come il rimborso spese degli incarichi per i componenti dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, la costruzione della sede dell'accademia degli ufficiali di stato civile, la specificazione dei casi di gratuità dei servizi di cremazione e inumazione, che in taluni casi avrebbero



potuto trovare più opportuna collocazione in altri testi normativi. Ad esempio, la disposizione dell'articolo 2-ter riguarda la materia dei servizi pubblici locali, che è oggetto di riordino complessivo in un disegno di legge già approvato dal Senato e all'esame dell'Assemblea della Camera.

Onorevoli colleghi, il decreto-legge al nostro esame contiene misure importanti per assicurare la stabilità del quadro finanziario e una migliore funzionalità complessiva degli enti locali. Per questi motivi ne raccomando la conversione nei termini previsti. In proposito è importante che il giudizio positivo sulle finalità del decreto-legge e sui principali interventi in esso contenuti sia condiviso da maggioranza ed opposizione, come mi sembra di poter affermare in base a quanto emerso durante i lavori in Commissione.

Nel corso di questi lavori è stato presentato un numero consistente di emendamenti, tutti rinviati ad un più approfondito esame da parte dell'Assemblea. Su alcuni di essi si è già soffermato il dibattito svoltosi in Commissione, perché concernenti questioni di rilievo, tra cui segnalo le seguenti: l'attribuzione del 15 per cento del canone annuo per l'estrazione del sale nei comuni in cui si trovano le saline, con l'obbligo di destinarlo ad interventi di miglioramento territoriale e di tutela dell'ambiente; la previsione nel bilancio dello Stato di un fondo per restituire ai comuni di piccole dimensioni le somme rimborsate ai datori di lavoro per permessi e licenze spettanti ai propri amministratori; il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi per i presidenti delle camere di commercio collocati in aspettativa non retribuita; la definizione delle possibilità per gli enti locali di costituire società per azioni con partecipazione minoritaria; le modalità di versamento delle ritenute operate dagli enti locali.

L'emendamento presentato dal Governo per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario relativi agli anni 1995-1999, in conformità con l'accordo raggiunto dalla Conferenza Stato-regioni del 3 agosto 2000, è divenuto oggetto di un

apposito decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta di venerdì scorso.

Per quanto riguarda le altre questioni poste in rilievo durante l'esame in Commissione, mi pare opportuno rivolgere al Governo un invito a considerarle con particolare attenzione, valutando l'opportunità di soddisfare, se possibile in via amministrativa, le esigenze espresse con gli emendamenti richiamati, in quanto per alcuni aspetti ciò è possibile. In relazione al decreto-legge al nostro esame mi sembra tuttavia che, come ho detto, l'obiettivo primario debba essere l'approvazione delle disposizioni in esso contenute, per cui appare auspicabile che, tenuto conto dei tempi ristretti per la conversione in legge, non siano apportate modifiche al testo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Masiero.

MARIO MASIERO. Signor Presidente, signor ministro, il provvedimento in esame, che contiene misure di ordine economico per gli enti locali, purtroppo prevede fondi limitati. Sappiamo, invece, che le esigenze sul territorio sono decisamente più rilevanti. Comunque, devo dare atto al Governo di avere preso in esame un trasferimento di carattere economico per le province di Novara, Vercelli, Verbania e Biella, che sicuramente verrà apprezzato dal territorio.

Vorrei soffermarmi, in particolare, sul comma 7-bis dell'articolo 1 riguardante il servizio di cremazione. Ritengo non sia corretto introdurre un costo per la famiglia del defunto, in quanto si dovrebbero, innanzitutto, discriminare le potenzialità economiche, quindi stabilire lo stato di indigenza o di povertà del defunto, per vedere se il pagamento debba essere

effettuato oppure no. Considerato il numero modesto dei cittadini che decidono di accedere alla cremazione piuttosto che alla sepoltura, ritengo che tale distinguo sia realmente inopportuno. Occorre tenere conto anche del fatto che i cittadini che scelgono la cremazione, in effetti, finiscono per rendere una sorta di « servizio » alla cittadinanza, non incidendo sulla richiesta di spazi cimiteriali, che tutti sappiamo essere sempre maggiore.

Un'altra questione che vorrei porre all'attenzione del Governo riguarda l'articolo 2-bis sui permessi retribuiti per dipendenti privati e pubblici. Di fatto, con questo articolo si escludono i dipendenti degli enti locali; abbiamo quindi presentato un emendamento che tende ad evitare tale discriminazione.

Un altro aspetto che vorrei sottolineare riguarda l'articolo 2-ter sulla privatizzazione delle farmacie comunali. Nel nostro paese ve ne sono migliaia e la mia parte politica è fortemente preoccupata perché la privatizzazione assume caratteristiche procedurali per cui anche chi non è farmacista professionista può accedere alla gestione della farmacia. Le farmacie possono essere cedute a diversi tipi di soggetti fisici e giuridici e la mia preoccupazione riguarda il fatto che, ad esempio, le multinazionali possano acquisire le farmacie e creare un cartello nel nostro paese, stringendo accordi per dividersi un territorio di influenza e, conseguentemente, per esercitare una specie di monopolio introducendo prodotti esenti dal controllo di un farmacista professionista, che ha un contatto diretto con la propria utenza e che deve quindi fornire prodotti migliori a prezzi accettabili. La produzione farmaceutica, in questo caso, potrebbe essere caratterizzata da un marchio che si diffonde in un determinato circolo di farmacie e da un *competitor* che ne diffonde altri. Sono convinto che l'articolo debba essere rivisto al fine di fornire maggiore garanzia al cittadino ed avere un controllo maggiore di un settore così delicato del mercato. Un'altra questione che ritengo interessante è quella affrontata nell'articolo 2-quater, relativa

alla realizzazione dell'organizzazione anagrafica per le carte di identità elettroniche. Credo ciò costituisca anche un importante deterrente nei confronti della criminalità e sia, quindi, utile per il controllo del territorio.

Penso sia il caso di analizzare anche la questione delle saline. Non vorrei che in questo caso, al di là dell'intento del provvedimento, che è quello del recupero ambientale di questi territori, si inserissero, attraverso numeri da baraccone, vere e proprie speculazioni edilizie.

Convengo con il relatore che si debba al più presto esaminare il provvedimento in aula. Gli emendamenti presentati saranno oggetto di analisi, in modo particolare per quanto concerne la questione delle farmacie, perché credo che a tale proposito dovremo fare un'attenta valutazione.

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

**LIVIO PROIETTI.** Signor Presidente, introduco per gli onorevoli colleghi e per il Governo solo alcune considerazioni di natura formale che, come sempre accade quando si legifera, diventano anche di sostanza.

Ci troviamo di fronte ad un decreto-legge che ha subito una serie di modifiche da parte del Senato e che viene presentato all'Assemblea praticamente a pochi giorni dalla sua scadenza — mi pare sia il 26 febbraio — e, quindi, con scarse possibilità per l'Assemblea di approvare eventuali emendamenti.

È ovvio che le disposizioni contenute nel decreto-legge stesso, per la loro natura, debbano essere licenziate con un provvedimento definitivo; quindi, ci si trova di fronte all'alternativa di dare corso al provvedimento così com'è o di rischiare che tutta l'impalcatura normativa cada, perché naturalmente non vi sono i tempi per una seconda lettura da parte del Senato, che ha licenziato il provvedimento con numerose modifiche.

Rispetto il bicameralismo perfetto, ma debbo dire che spesso — soprattutto in

questi ultimi tempi — ci capita di esaminare provvedimenti che, partiti con un intento da parte del proponente — in questo caso il Governo —, arrivano alla loro definizione con un filo connettivo assolutamente diverso. In questo caso l'unica cosa che lega le varie norme che sono state affastellate in questo provvedimento è che esse riguardano più o meno gli enti locali.

Ricordo a me stesso che il Governo, considerando ormai questo decreto-legge una sorta di *omnibus*, nel quale si poteva inserire tutto, e probabilmente sulla base della stessa idea che avevano già avuto i senatori, aveva presentato un emendamento estremamente rilevante, che non qualificava più il decreto-legge come recante disposizioni urgenti in materia di enti locali, ma quasi come una sorta di collegato alla legge finanziaria per gli enti locali. Il Governo aveva presentato un emendamento con un impatto annuale di circa 7 mila miliardi volto a restituire alle regioni una parte del debito che il bilancio dello Stato ha accumulato nei confronti delle regioni stesse per il fabbisogno della spesa sanitaria, un emendamento che faceva di questo decreto un provvedimento di enorme rilievo poiché incideva sui bilanci delle regioni. Tanto per darvi un'idea, se approvato, l'emendamento consente la restituzione alla regione Lazio di 1.200 miliardi, una parte apprezzabile del bilancio della regione stessa.

I termini di scadenza cogenti che prima ho ricordato hanno indotto il Governo a prendere atto della mancanza di disponibilità di tutte le forze politiche a convertire il decreto-legge nel testo originario, fatta salva la modifica che prima ho ricordato. Tuttavia, dal momento che il testo del decreto-legge doveva essere modificato con il conseguente riesame da parte del Senato, si sarebbero potute presentare altre modifiche sulla base delle indicazioni delle varie forze politiche.

Alleanza nazionale aveva accolto positivamente l'emendamento del Governo prima ricordato e proprio per questo aveva omesso (salvo due casi) di presentare emendamenti, ritenendo che la que-

stione dei crediti delle regioni in materia sanitaria dovesse essere risolta velocemente.

Il Governo, di fronte a tale questione di pura tecnica legislativa parlamentare, ha preferito percorrere un'altra strada, quella di un decreto-legge recante una disposizione che sicuramente ottempera ai requisiti di necessità e di urgenza. Sulla base di questo provvedimento sarà possibile aprire, sul federalismo regionale dal punto di vista delle entrate finanziarie, un dibattito che forse non potrà essere concluso in questa legislatura, ma che sono certo potremo affrontare — per chi ci sarà — nella prossima. Quindi, il decreto-legge n. 392 ha perso quell'importanza che l'emendamento del Governo gli avrebbe conferito ma rimane comunque un provvedimento a favore degli enti locali.

Tuttavia, permangono tutte le perplessità che ho elencato all'inizio del mio intervento, in primo luogo, circa l'effettiva permanenza dei requisiti di necessità e d'urgenza che renderebbero necessaria l'adozione di un decreto-legge. Si tratta di una serie di disposizioni (mi riferisco sia a quelle originali, sia a quelle che sono state aggiunte dal Senato) che, considerate autonomamente, avrebbero potuto essere contenute nell'ambito di un ordinario provvedimento legislativo organico di riordino degli enti locali. Ciò è dimostrato dal fatto che numerose disposizioni sono già innovative del testo unico sugli enti locali. Questo è un dato che dobbiamo tenere fortemente presente: è assolutamente inutile redigere testi unici di riordino per emendarli a distanza di pochi mesi dalla loro approvazione!

Signor Presidente, vorrei ricordare che il decreto legislativo n. 267 del 2000, approvato nell'agosto del 2000, è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* due volte: vi è stata una prima pubblicazione senza le note ed una seconda pubblicazione, completa delle note esplicative, nell'ottobre-novembre 2000. Dunque, si tratta di un iter legislativo che si è esaurito da pochissimi mesi, ma già si vuole emendare quel provvedimento e quel che è ancora più grave è che si tratta

di un testo unico! È assolutamente inutile, dunque, redigere testi unici quando questi non sopravvivono allo spazio, non dico di un lustro o di una sessione parlamentare abbreviata, ma nemmeno di un anno solare. Non rendiamo un buon servizio agli amministratori degli enti locali quando innoviamo continuamente le disposizioni normative che li riguardano, specialmente nel momento in cui, in tutti gli enti locali d'Italia, si sta discutendo o si sta per discutere il bilancio preventivo per l'anno 2001.

Signor Presidente, non entrerò nello specifico delle disposizioni contenute nel provvedimento; al riguardo, si è già soffermato il collega che mi ha preceduto. Vorrei però invitare tutti a dare una scorsa alle norme contenute nel decreto-legge: si va da alcune modifiche — tra l'altro marginali — relative alla TARSU ai servizi di cremazione comunale, dalle disposizioni in materia di cartolarizzazione alle norme per l'istituto per il credito sportivo, dai tributi comunali locali all'ANUSCA: per chi si perde nei meandri delle sigle, vorrei spiegare che si tratta dell'associazione nazionale degli ufficiali di stato civile e d'anagrafe. Signor Presidente, leggendo il provvedimento ho scoperto che esiste anche l'ANUSCA: abbiamo, se non altro, accresciuto la cultura delle sigle delle mille agenzie e dei mille enti nel nostro paese! Vi sono poi norme per il reclutamento del personale per l'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, nonché provvedimenti in materia di permessi retribuiti e la possibilità per gli enti locali di istituire società per azioni, anche con partecipazione minoritaria; altre norme riguardano la carta d'identità elettronica e il trasferimento ai comuni di beni immobili compresi nelle saline.

È, dunque, un vero *pot-pourri* che lascia francamente perplessi sull'effettiva necessità di approvare con urgenza norme che, tutto sommato, avrebbero potuto essere riservate a provvedimenti organici di revisione ordinaria: al contrario, era assolutamente urgente la restituzione agli

enti locali dei contributi della cosiddetta manovra Dini che, all'epoca, ha fortemente penalizzato alcuni di essi.

Analogamente, andavano compensate le minori entrate per l'ICI, che hanno anch'esse particolarmente colpito alcuni enti locali.

Concludendo, signor Presidente, è vero che ci si deve avviare senz'altro ad un'accentuata forma di decentramento e di concreto federalismo; gli enti locali, però, devono in qualche maniera raccogliere la sfida e noi dobbiamo metterli in condizioni di giocare questa partita del federalismo munendoli degli strumenti legislativi opportuni e soprattutto dando loro modo di scegliere autonomamente una strategia in materia di spese e di entrate finanziarie. Non vi può essere concreto federalismo e non vi può essere concreta attenzione da parte dei comuni alle istanze effettivamente provenienti dalla popolazione, ma anche attenzione nei confronti del blocco sociale che compone ciascun comune e che si differenzia dall'uno all'altro ente locale, anche nella stessa zona, magari a distanza di pochi chilometri; ripeto, non vi può essere una concreta partita in questo gioco se non vengono messi a disposizione degli enti locali gli opportuni strumenti normativi. Mi riferisco a strumenti per l'effettiva liberalizzazione e privatizzazione di una larga fetta di beni del demanio comunale che è oggi assolutamente inutile mantenere in mano pubblica, ma per la cui vendita è necessario che gli enti locali attivino un procedimento così farraginoso e defaticante che non consente di percorrere effettivamente questa strada.

Analogamente, è ancora insufficiente la possibilità di scelta da parte degli enti locali in materia di misure fiscali. Allo stesso modo, sono assolutamente farraginoso le modalità per l'effettiva cartolarizzazione di crediti vantati dai comuni nei confronti di terzi e molto difficoltosa è anche la possibilità di emissione di obbligazioni e di altri strumenti di ricerca di entrate sul mercato.

La vera sfida, quindi, si gioca su questi temi. I provvedimenti assunti sono, è vero,

necessari, ma fungono solamente da tampone e non risolvono il problema di un effettivo federalismo fiscale, di un vero federalismo delle entrate e delle uscite dei bilanci degli enti locali.

Quindi, pur assumendo sostanzialmente, per le ragioni che ho illustrato, una posizione benevola nei confronti della conversione, affermo che la materia non si esaurisce con questo decreto: servono ben altre spinte, ben altre strategie per giungere ad un effettivo federalismo.

**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. 7582)***

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Testa.

**LUCIO TESTA, Relatore.** Signor Presidente, desidero solamente sottolineare un aspetto degli interventi svolti dai colleghi dell'opposizione. Ricordo che il provvedimento reca concrete misure finanziarie nei confronti di numerosissimi enti locali, che consentono di redigere i bilanci. Qualora il provvedimento non dovesse andare in porto — da qui la necessità e l'urgenza, che sono state in qualche modo messe in dubbio —, verrebbe messa a repentaglio questa possibilità per un numero vastissimo di enti locali.

Vorrei anche rivolgere al Governo una sollecitazione. Come è stato ricordato e come ho detto nella relazione, l'emendamento del Governo, recante una massa finanziaria di tutto rispetto — 16 mila miliardi —, è stato trasformato, ed io condivido questa scelta, durante la riunione del Consiglio dei ministri dello scorso venerdì, in un autonomo decreto-legge, determinando le condizioni per un cammino più tranquillo. Vorrei dire ai colleghi che hanno sollevato alcune osservazioni in ordine alla questione strettamente attinente alle farmacie, che avremo modo di esaminarla, qualora il Governo

intenda presentare il provvedimento in questo ramo del Parlamento, con tempi meno ristretti. Ciò consentirà sia alla Commissione sia all'Assemblea di esaminare più attentamente la questione. Invito quindi a convertire in legge il decreto-legge al nostro esame per poi esaminare al meglio il provvedimento che invito il Governo a presentare in questo ramo del Parlamento.

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

**SEVERINO LAVAGNINI, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, concordo con le osservazioni svolte, in particolare, dall'onorevole Proietti relative al difficile percorso seguito da questo decreto-legge, che origina da un disegno di legge volto a recuperare le risorse finanziarie stanziata in bilancio in favore degli enti locali penalizzati sia dalla riforma Dini sia dall'introduzione dell'ICI.

Fino al 1998 tali somme erano state assegnate ai bilanci dei singoli comuni per il 100 per cento delle penalizzazioni subite; a seguito di una norma interpretativa del Ministero del tesoro tali somme non si intendevano a regime, ma *una tantum* e dovevano quindi essere stanziata nel bilancio dello Stato anno per anno. Nel 1999 si è così arrivati a coprire il 60 per cento circa delle penalizzazioni e nel 2000 le somme sono state notevolmente ridotte, anche perché nel corso dell'anno sono stati approvati altri provvedimenti legislativi che hanno ulteriormente ridotto le disponibilità in favore dei comuni.

Il disegno di legge, presentato al Senato, ha seguito un iter molto travagliato sia perché i senatori non ritenevano di dover rimborsare appena il 40 per cento delle somme perse dai comuni sia perché erano stati esaminati una serie di emendamenti di iniziativa parlamentare che hanno portato il provvedimento all'esame della Camera solo nel mese di dicembre.

Il Governo, nel frattempo, aveva reperito altre somme per arrivare a coprire almeno il 50 per cento delle penalizza-

zioni, ma il disegno di legge non è stato approvato in tempo utile a consentire l'utilizzo delle somme stanziare in bilancio per il 2000, che a questo punto potevano essere utilizzate solo grazie all'emanazione di un decreto-legge.

Il decreto-legge è stato così emanato il 27 dicembre 2000 al fine di evitare che circa 150 miliardi non venissero utilizzati. In tale decreto-legge sono stati inseriti alcuni emendamenti già approvati dal Senato, a parte alcune norme concernenti il federalismo fiscale (mi riferisco in particolare alla delega al Governo per il superamento del sistema dei trasferimenti ai comuni e l'avvio di una nuova procedura attraverso le aliquote Irpef, nonché alla possibilità di apportare correzioni, integrazioni e modificazioni al testo unico).

In quella sede è iniziata la prima considerazione diciamo non omogenea rispetto alle misure urgenti in materia di finanza locale.

L'impostazione data dal Senato al provvedimento ha tenuto conto degli emendamenti presentati sulla base della considerazione che ci troviamo nell'ultima parte della legislatura e che ci sono esigenze manifestate da parte delle autonomie locali in ordine ad alcuni problemi, che il Governo per quanto ha potuto ha cercato di tener presenti.

Desidero aggiungere che al Senato il Governo aveva presentato un emendamento volto a ripianare i disavanzi delle regioni nel campo della gestione della sanità, dal 1995 al 1999, per circa 16 mila miliardi. Poiché questo provvedimento aveva sollevato dubbi e perplessità in alcune forze politiche dell'opposizione e poiché il Governo ha sempre ritenuto che l'aspetto prioritario fosse quello della conversione in legge del decreto, al fine di evitare comunque contestazioni e polemiche, il Governo, al Senato, ha ritirato il suddetto emendamento, favorendo il ritiro anche di altri emendamenti, per la verità non pertinenti a questa materia, ma che erano il frutto di esigenze sollevate da vari

collegi in ordine alla problematica del funzionamento e della gestione degli enti locali.

Proprio per questa ragione in pochissimo tempo e non dico con il consenso ma con il non dissenso anche dell'opposizione, il Senato ha approvato rapidamente questo disegno di legge.

È stato sollevato un problema in ordine all'articolo 2-ter. Al riguardo desidero chiarire che la modifica al testo unico concernente la società per azioni con partecipazione minoritaria degli enti locali — intendo chiarirlo soprattutto perché rimanga agli atti parlamentari e perché si tratta di un punto che ha preoccupato molti colleghi — prevede che la costituzione di società per l'esercizio di servizi pubblici da parte di enti locali, possa avvenire anche senza il vincolo della proprietà della maggioranza pubblica. All'articolo 116, comma 1, del testo unico, le parole « anche in deroga a disposizioni di legge specifiche » sono state sostituite dalle seguenti: « anche in deroga ai vincoli derivanti da disposizioni di legge specifiche ». Tale modifica si è resa necessaria in quanto da parte di alcuni enti locali la norma era stata interpretata in modo estensivo, per cui la deroga generale alla normativa poteva riguardare non solo la società con partecipazione pubblica ma anche la scelta dei soci, l'affidamento dei lavori e quant'altro, mentre la deroga ai soli vincoli di proprietà pubblica, come definita nelle norme di settore, era limitata appositamente a questo.

Dunque, con tale emendamento si chiarisce soltanto che la deroga riguarda la possibilità di avere una partecipazione minoritaria nel capitale della società. Questa è l'interpretazione da dare e non è possibile fornirne altre, come invece è stato fatto, soprattutto in ordine al problema delle farmacie.

Riguardo a tale aspetto concordo con quanto ha detto il relatore sull'opportunità dell'incardinamento di questo decreto alla Camera, con la possibilità di intervenire non solo su questo specifico argomento ma anche sulle materie che sono state dibattute nella discussione generale

relativa al precedente disegno di legge, trasferito alla Camera dal Senato dove si era per così dire fermato proprio per «l'avvento» del presente decreto.

Quello in esame è un decreto che ha un'attinenza più diretta con la gestione della sanità da parte delle regioni, dello Stato e quindi anche degli enti locali e consente di chiarire alcuni aspetti. In ogni caso l'intenzione del Governo è quella di definire il problema della partecipazione della minoranza pubblica e non anche quello di eliminare vincoli che sono ormai consolidati nel nostro sistema parlamentare.

Voglio anche ricordare che il testo di questo decreto-legge è stato ulteriormente integrato con la previsione del rimborso ai comuni delle mancate entrate derivanti dall'ICI e dalla riforma Dini e, per consentirne un'immediata applicazione, è stato anche inserito l'utilizzo di somme derivanti da iniziative di informatica riguardanti la sperimentazione della carta d'identità elettronica, il SAIA e l'INA. Si tratta di attività che saranno avviate nei confronti dei comuni utilizzando le risorse derivanti dalla cessione delle licenze UMTS. Queste iniziative, insieme alla possibilità offerta ai comuni di rientrare delle somme e degli oneri finora dovuti relativamente ai permessi degli amministratori, fanno sì che la conversione di questo decreto-legge sia particolarmente attesa dal sistema delle autonomie che ha chiesto una serie di interventi previsti inizialmente nel disegno di legge ed oggi nel testo del decreto-legge, sollecitati soprattutto dall'assemblea nazionale dell'ANCI tenutasi a Verona. Vi è, pertanto, la necessità di recepire tali richieste presentate in maniera unanime dal sistema delle autonomie. Per questo motivo, il Governo non ha insistito sui problemi che lo riguardavano direttamente come quello del federalismo e della correzione del testo unico proprio per consentire che questo decreto-legge raccogliesse il più ampio consenso possibile. Ricordo che è l'ultima settimana utile per l'approvazione del disegno di legge di conversione e ci raccomandiamo particolarmente alla sen-

sibilità dei gruppi parlamentari perché, in caso contrario, ci troveremmo nella difficoltà di definire i bilanci degli enti locali, in corso di approvazione. Essi sono stati prorogati da febbraio a marzo per favorire l'utilizzo non solo delle somme previste in questo decreto-legge, ma anche di quelle stabilite dalla finanziaria. Infatti, con questo provvedimento gli enti locali riceveranno quasi il 50 per cento del rimborso, mentre il restante 50 per cento sarà garantito dalle disposizioni della legge finanziaria. Pertanto, attraverso queste due iniziative legislative e il differimento dell'approvazione dei bilanci, gli enti locali potranno ottenere il 100 per cento dei rimborsi.

Ci auguriamo, pertanto, una rapida conversione del decreto-legge al nostro esame.

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

**Discussione del disegno di legge: S.4941 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, concernente interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura (approvato dal Senato) (7583) (ore 15,23).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, concernente interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura.

**(Discussione sulle linee generali – A.C. 7583)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la VI Commissione (Finanze) si intende autorizzata a riferire oralmente.

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

MAURO AGOSTINI, *Relatore*. Signor Presidente, la mia relazione sarà molto succinta, per ovvie ragioni. Si tratta, infatti, di un provvedimento che è stato a lungo discusso in prima lettura al Senato, in Commissione finanze ed anche nel dibattito pubblico e giornalistico. Quindi, farò soltanto alcune considerazioni che sintetizzano i contenuti fondamentali. Premetto una considerazione di carattere generale che richiama il rispetto dell'autonomia contrattuale, vale a dire il disagio che la maggioranza, il Parlamento e, credo, lo stesso Governo hanno nel momento in cui si definiscono, attraverso un provvedimento legislativo, una soglia o un tasso di sostituzione, come avviene nel testo, che riguarda una materia di spiccata competenza delle parti contrattuali che, in questo caso, sono la banca e il cliente consumatore.

Vorrei ricordare che già nella primavera 1998 la Commissione finanze della Camera ha approvato una risoluzione, che aveva la mia prima firma ma che, per la verità, ottenne il voto favorevole dell'intera Commissione, che invitava — in presenza della riduzione strutturale dei tassi d'interesse dovuta alla manovra di convergenza dell'Italia nell'euro — in modo particolare le banche ma comunque tutti i soggetti contraenti mutui ad incontrarsi e a trovare una soluzione per la rinegoziazione dei mutui stessi, tenendo conto che la riduzione indicata creava una situazione per la quale i tassi che fino a poche settimane prima erano di mercato da quel momento diventavano effettivamente tassi — tra virgolette — fuori mercato.

Tale iniziativa parlamentare ebbe un riscontro perché, effettivamente, una parte dei soggetti rinegoziò i mutui, come testimoniato anche dalla documentazione fornita dal Governo in sede di predisposizione del decreto-legge. Successivamente, il Parlamento si attivò di nuovo al punto di inserire — se non ricordo male, ma credo di non sbagliare — nel collegato

fiscale la previsione che, in caso di modifica del soggetto erogante il mutuo, il soggetto beneficiario del mutuo stesso, ossia il mutuatario, poteva continuare a beneficiare delle detrazioni fiscali. Ricorderete che, prima del 1998, chi estingueva un mutuo e lo rinegoziava con un'altra banca, cambiando cioè il soggetto erogante, perdeva il diritto alle detrazioni fiscali.

Vi è stata, pertanto, un'attenzione particolare del Parlamento su questo tema. Mi preme sottolineare, però, come sia pienamente viva in noi la consapevolezza che siamo in presenza di un provvedimento di assoluta eccezionalità e straordinarietà che definisce per legge, appunto, un tasso di sostituzione a fronte di una situazione del tutto particolare, senza enfasi direi storica, determinatasi per l'ingresso della lira nell'euro e la conseguente riduzione dei tassi d'interesse, molto rapida nel tempo e, soprattutto, con caratteristiche strutturali: l'attuale sistema dei tassi di finanziamento è ormai un sistema strutturale, stabile, all'interno di una moneta unica e, quindi, di parametri che non sono minimamente commensurabili alla situazione *ante* convergenza nell'euro.

La seconda considerazione è che credo si debba dare atto al Governo di avere restituito, con questo decreto-legge, certezza e credibilità al mercato creditizio. Voi ricorderete come in sede di discussione del disegno di legge finanziaria al Senato, prima della nuova lettura da parte della Camera, fosse stato sollevato il problema dei tassi cosiddetti usurari e come si cercasse di trovare una soluzione. Il problema si era evidenziato dopo le pronunce — se non ricordo male erano tre — della Corte di cassazione che, appunto, aveva posto al legislatore il problema di un intervento normativo che restituisse certezza e credibilità al mercato creditizio. Infatti, senza un intervento legislativo si sarebbe determinata una situazione paradossale per le banche italiane, per le banche straniere operanti in Italia e per l'insieme dei consumatori che si sarebbero trovati, di fatto, nell'impossibilità di continuare ad utilizzare il tasso fisso. I



collegli conoscono bene il meccanismo per la determinazione del tasso usurario che è alla base della legge contro l'usura: quando i tassi di interesse viaggiavano, come avveniva in precedenza, sopra il 10 per cento (12, 13, 15 per cento), tale meccanismo aveva un certo significato. Oggi la riduzione è tale che i tassi di mercato si attestano intorno al 6,5 per cento per queste operazioni di lungo termine; pertanto, è evidente che con quel meccanismo di determinazione del tasso usurario non sarebbe più possibile utilizzare il tasso fisso. Dicevo, quindi, che il Governo ha predisposto un provvedimento che restituisce certezza e credibilità al mercato creditizio.

Credo sia opportuno richiamare anche il fatto che la soluzione trovata dal Governo al Senato è ispirata sia ad un criterio di certezza e di credibilità sia ad un criterio equitativo per far fronte soprattutto alle esigenze dei consumatori e, in modo particolare, delle famiglie.

La soluzione individuata è la seguente: la modifica del tasso di sostituzione — che il Governo aveva individuato nel 12,21 per cento nella stesura originaria del decreto-legge — che viene oggi portato al 9,96 per cento, attraverso un meccanismo che viene a determinare l'8 per cento come tasso per le famiglie che hanno utilizzato il mutuo per l'acquisto o la ristrutturazione dell'abitazione principale per un importo fino a 150 milioni e che, invece, «ricarica» sopra al 9,96 per cento l'1,50 per cento per le imprese, cioè per i soggetti economici che hanno utilizzato il mutuo per la gestione del loro indebitamento.

Credo si debba sottolineare la ragione, di carattere equitativo, che è alla base di questa scelta, cioè della scelta di separare, all'interno della platea dei mutuatari, le imprese dalle famiglie. La ragione è sostanzialmente legata al fatto che le imprese hanno avuto sia la possibilità di compensare la riduzione strutturale dei tassi sia la possibilità, attraverso quella che si presume essere una gestione mediamente buona della liquidità da parte di un'impresa, di fare leva su diverse forme

di finanziamento. È evidente che in questo caso possiamo presumere, in astratto, che questa impresa abbia utilizzato come elemento di finanziamento sia il tasso fisso sia il tasso variabile. Questo ci fa trarre la seguente conclusione: se ha utilizzato il tasso variabile, è stata premiata da un punto di vista finanziario dall'operazione di risanamento che è stata fatta in questi cinque anni; ci sembra giusto che, se per quanto riguarda il tasso fisso si viene a riconoscere che questo tasso sfiora la soglia usuraria, si trovi una compensazione anche in questo caso, che sicuramente non comparabile con la compensazione di cui gode la famiglia, che non ha avuto alcuna opportunità né alcuna occasione di ridefinire il tasso del finanziamento.

Voi sapete, colleghi, che al comma 1 dell'articolo 1 si interpreta una disposizione contenuta nella legge sull'usura che si rifà, in questo caso al modello francese: la determinazione del tasso usurario si ha al momento in cui il contratto viene definito e non può avvenire — come era previsto nella nostra legislazione — in maniera indefinita, ragion per cui, anche nel corso di diverse dazioni di danaro, nel corso dell'ammortamento di quel debito, poteva determinarsi — a seconda dell'andamento dei tassi di mercato — il reato di usura. In questo caso, invece, viene individuato, come avviene nella legislazione francese, nel momento in cui gli interessi sono promessi o comunque convenuti (questo è quanto è previsto dal comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame).

Vorrei aggiungere una sola considerazione per concludere la mia relazione.

Le operazioni di rinegoziazione, alle quali ho fatto riferimento, avvengono con assoluta gratuità per i consumatori: credo che non vi sia dubbio al riguardo sia per come è definita la norma nella stesura che ci è pervenuta dal Senato sia con riferimento anche ad una circolare che l'ABI ha emanato — se non ricordo male — all'inizio di gennaio nella quale si definiva con precisione che queste operazioni di rinegoziazione non danno naturalmente origine a spese di nessun tipo. Comunque

— lo abbiamo detto in Commissione, ma lo ripeto per l'Assemblea, ove eventualmente ci fosse questa sollecitazione (in Commissione furono presentati degli emendamenti, poi ritirati, a cui io risposi in questo senso) — se verrà presentato un ordine del giorno che rendesse ulteriormente esplicito che comunque queste operazioni avvengono senza spese, in modo che anche nei lavori parlamentari ci sia traccia di questa interpretazione, sarei ben lieto di sottoporlo alla valutazione del Governo, perché la valutazione degli ordini del giorno è naturalmente materia di Governo.

Chiudo con una considerazione. Che cosa accadrebbe se questo disegno di legge di conversione non fosse approvato? Sarebbe un bene o sarebbe un male? Questa infatti è una questione che ha animato il dibattito politico, anche all'interno della maggioranza. Senza dubbio sarebbe un danno pesante per il consumatore, perché, se non vi fosse un provvedimento legislativo, ovviamente ogni singolo cittadino dovrebbe attivarsi con i tempi e le spese che questo comporta per avere giustizia rispetto a quella interpretazione a cui la Cassazione si è già riferita. Questo provvedimento, dunque, dà certezza, dà credibilità, ma fornisce anche una soluzione che va nella direzione delle richieste che sono venute dalle associazioni dei consumatori. In qualche caso direi che addirittura va al di là delle stesse richieste che le associazioni dei consumatori avevano avanzato quando cominciò la discussione sulla conversione di questo decreto-legge.

Vorrei ricordare che di poco sbagliamo se diciamo che un tasso medio di mercato per operazioni di questo genere sia oggi pari al 6,60 — 6,70 o 6,80, cioè intorno al 7 per cento; il tasso di sostituzione per le famiglie e per i consumatori che utilizzano il mutuo fino a 150 milioni per la casa è dell'8 per cento. Mi pare una operazione assolutamente in linea anche con l'attuale andamento di mercato.

Per queste ragioni credo che la Camera dei deputati possa orientarsi alla conversione integrale del decreto-legge. Noi naturalmente terremo conto, così come ab-

biamo fatto in Commissione, delle considerazioni che verranno svolte da tutti i gruppi, anche dai gruppi della maggioranza che sostiene il Governo, però ci sembra che la soluzione individuata al Senato vada sostenuta sia perché dà certezza e credibilità al mercato creditizio sia perché risponde alle esigenze dei consumatori sotto un profilo equitativo dando una risposta che resterà come una soluzione positiva per gli interessi dei consumatori.

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

**GIANFRANCO MORGANDO,** *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.* Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

**MARIO MASIERO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi, non mi voglio dilungare su quanto ha già esposto il relatore, perché il provvedimento in esame disciplina una materia, la cui importanza è tale da andare oltre gli schieramenti politici. È un problema presente non da adesso ma da decenni, una vera ingiustizia che molti cittadini hanno subito nel tempo laddove avessero contratto dei mutui a tassi del 17, del 18 o del 19,5 per cento.

Non è vero poi che il nostro tasso di sconto è diminuito all'indomani della nostra adesione all'euro, ma era sceso qualche anno prima, infatti viaggiavamo intorno al 5,5 o al 6 per cento. Eravamo quindi già in condizioni di compiere un'analisi e una difesa del consumatore laddove egli fosse di fatto soverchiato dallo strapotere bancario. Tutti sappiamo che, se si va in banca a dire che adesso i tassi sono bassi mentre si paga ancora il 17,5 o il 18,5 per cento, la banca risponde che quelli sono contratti stipulati e quindi chi ha avuto ha avuto e chi ha dato ha dato. Ciò trae origine anche dal fatto che

è sempre mancata una competizione seria nel sistema bancario e creditizio del nostro paese. Non abbiamo mai avuto le grandi banche di ispirazione anglosassone, che sono abituate a fare anche i banchieri e sanno investire in modo corretto la raccolta; il nostro sistema, invece, paga interessi dell'1-1,50 per cento e ancora oggi all'artigiano, che non ha molte garanzie reali da offrire, chiede un interesse del 15, del 17 o del 18 per cento.

Se tutto questo è vero, ben venga il provvedimento in esame, che sana una situazione che è stata segnalata dalla magistratura al Parlamento (sarebbe stato preferibile che fosse il Parlamento ad interpretare le esigenze dei cittadini). Il problema fondamentale è, a mio avviso, quello di comunicare ai cittadini che hanno il diritto sacrosanto alla revisione dell'interesse del contratto mutuario a suo tempo stipulato. La conversione in legge del decreto-legge in esame è necessaria perché, in caso contrario, ogni singolo cittadino sarebbe costretto ad avviare un procedimento per proprio conto.

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

**LINO DE BENETTI.** Signor Presidente, per le ragioni già esposte dal relatore, cioè per il fatto che il decreto-legge in esame è stato ampiamente discusso nell'altro ramo del Parlamento, nell'opinione pubblica ed in modo approfondito anche in Commissione finanze, a nome dei Verdi rinunzio ad intervenire in modo ampio e chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione delle considerazioni integrative al mio intervento in calce al resoconto della seduta odierna.

**PRESIDENTE.** La Presidenza lo autorizza, onorevole De Benetti.

**LINO DE BENETTI.** Noi Verdi, sia al Senato sia alla Camera, abbiamo più volte apprezzato gli elementi positivi contenuti nel provvedimento riassunti molto bene poc'anzi dal relatore. Voglio richiamarne uno per tutti: il tasso dell'8 per cento per

i mutuatari appartenenti a fasce deboli o comunque meno forti di quelle aziendali che hanno stipulato mutui per l'acquisto della prima casa è sicuramente un fatto positivo, che sana una situazione non giustificabile sia a seguito dei mutamenti economici e macroeconomici intervenuti in Europa e in Italia in relazione ai tassi sia per la situazione che le banche hanno continuato a mantenere. Mi limito ad osservare che non è vero che i 3.900 miliardi che rappresentano il costo dell'operazione siano oneri; è già un bene che non gravino sullo Stato (come qualcuno avrebbe voluto) e quindi sui consumatori, ma non si tratta di minori oneri da parte delle banche bensì di un lucro cessante (come lo hanno definito i consumatori stessi), cioè di un lucro che era ingiustificato e che lo sarebbe ancora di più se si protraesse nel tempo.

La questione sostanziale posta dai Verdi e soprattutto dalle organizzazioni dei consumatori è quella dell'estinzione anticipata del mutuo per quanto attiene al capitale residuo, che è all'origine di alcuni emendamenti presentati in Commissione finanze al Senato e che ho ripresentato qui alla Camera.

Ci troviamo in una situazione che non esito a definire paradossale perché si scontra contro due fattori obiettivi. Una battuta forse serve a chiarire l'importanza della questione: il sistema creditizio sembra diventato l'ultimo baluardo di un sistema confessionale che non ammette il divorzio di una banca da un mutuatario, non tanto per passare ad altre nozze o per tradire, ma per contrattare situazioni migliori. A nostro avviso, si tratta di un errore ancora presente nel sistema bancario, che mantiene elementi protezionistici e non consente un'iniezione di concorrenzialità nel mercato; pertanto insistiamo particolarmente perché tale aspetto venga sanato.

In Commissione il sottosegretario Morgando, al quale siamo grati per il lavoro svolto sia al Senato sia alla Camera, ci ha proposto di riaprire il tavolo di concertazione nell'ambito della consulta dei consumatori, l'organismo che raccoglie tutte

le organizzazioni dei consumatori, istituito ai sensi della legge quadro in materia, approvata nel corso dell'attuale legislatura. Riteniamo che accettando tale proposta si possa fornire una risposta, ma quest'ultima deve essere definita e formalizzata da un impegno preciso del Governo, signor sottosegretario, con la fissazione dei tempi. A tale proposito, mi permetto di richiamare l'altro dettame del Presidente della Repubblica, il quale recentemente ha detto che la concertazione va bene, anzi deve essere continuata, purché non sia fatta solo di parole. I tavoli non devono essere aperti e chiusi continuando solo a dialogare, ma è necessario arrivare ad una conclusione. Chiediamo, quindi, tempi certi di inizio e di fine, ma anche concretezza nel merito.

Questa potrebbe essere una soluzione, ma naturalmente condizioniamo il nostro voto alla formalizzazione di tutto ciò e all'impegno concreto del Governo nel settore, sapendo che si tratta di una necessità manifestata non solo da un gruppo parlamentare, i Verdi, ma anche dalle organizzazioni dei consumatori, dai mutuatari e dall'apertura reale del nostro mercato al sistema creditizio; mi permetto di sottolineare quest'ultimo aspetto che, tra l'altro, è di ordine economico.

È necessario introdurre strumenti di reale negoziazione, di contrattazione libera e, quindi, di reale liberalizzazione del mercato per quanto riguarda il sistema creditizio.

Su questa base e per queste ragioni, domani ci attendiamo una risposta concreta, chiara, formalizzata da parte del Governo in sede di esame degli articoli del provvedimento.

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

**FRANCESCO BONATO.** Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, abbiamo iniziato oggi alla Camera una discussione su una vicenda che ha molto incuriosito l'opinione pubblica del nostro paese. Certamente il coinvolgimento di una platea larghissima di inter-

locutori, quale, appunto, quella rappresentata da centinaia di migliaia di cittadini che hanno contratto mutui a tasso fisso con istituti di credito presenti nel nostro paese, rappresenta una motivazione plausibile. Credo però che l'interesse dell'opinione pubblica italiana su tale questione sia stato così forte anche perché la questione allude, anzi materializza un approccio, un atteggiamento di Governo e Parlamento esemplarmente significativo di fronte alla levata di scudi da parte del sistema bancario nei confronti di una corretta, anche se per lo stesso sistema sfavorevole, interpretazione della norma da parte della magistratura.

Ma procediamo con ordine. Dopo che per anni si era universalmente riconosciuta l'usura come reato punibile dal codice penale, senza però definire con certezza l'entità degli interessi che facevano scattare il reato, la legge n. 108 del 1996 ha stabilito finalmente in modo inconfutabile cosa debba intendersi per tasso usurario, dettando così concretamente la possibilità di dare attuazione alla lotta alla criminalità economica per quanto riguarda un fenomeno francamente abominevole, che ha determinato la rovina umana ed esistenziale di un numero fin troppo spropositato di persone.

Tale norma legislativa, pensata dunque fondamentalmente per i « cravattari », come dicono a Roma, ha finito però per interessare l'universo bancario dato l'atteggiamento predatorio tenuto da un numero non irrilevante di istituti di credito nei confronti di chi era costretto a ricorrere al credito stesso, non certo da una posizione di forza. Infatti, la legge n. 108 del 1996 ha previsto che gli interessi bancari sono sempre usurari se superano di oltre il 50 per cento quelli trimestralmente rilevati dal Ministero del tesoro nel mercato finanziario per analoghe categorie di prestiti. Come si vede, dunque, si tratta di una norma che non si pone contro il mercato, ma che anzi trae origine dal mercato ed è ben lontana da ogni logica impositiva o dirigista.

Fin qui, in ogni modo, mi pare *nulla quaestio*. Il problema si è posto e si pone

però sui prestiti negoziati prima dell'entrata in vigore della legge in questione: si tratta di capire se l'applicazione delle norme introdotte con la legge antiusura, in modo particolare quella riguardante il cosiddetto « tasso soglia », valga solo per i prestiti contratti dopo l'entrata in vigore della legge n. 108 del 1996 o riguardi invece l'intero universo dei mutui tuttora esistenti, anche se stipulati formalmente prima del 1996; vale a dire: ai fini della qualificazione usuraria degli interessi, il momento determinante è quello della materiale corresponsione del denaro o quello della stipulazione del contratto?

La Corte di cassazione, sollecitata dai ricorsi di singoli cittadini di fronte al comportamento vessatorio della stragrande maggioranza degli istituti di credito, che manifestavano la totale indisponibilità ad applicare la nuova norma — anche in presenza dell'ordine del giorno che prima il relatore ricordava — e quindi a rinegoziare il tasso di interesse applicato sui mutui, con la sentenza n. 5286 del 2000 ha dato una risposta inequivocabile, affermando sostanzialmente che le banche non possono pretendere, ancorché a suo tempo validamente pattuiti, interessi diventati così elevati — ovvero superiori una volta e mezzo quelli oggi esistenti sul mercato — da dover essere qualificati come usurari.

L'aspetto illecito non è aver stabilito a suo tempo quegli interessi; ciò che non è consentito è esigerli oggi, fermo restando — anche questo è un altro elemento che è stato mistificato — che l'illecito riguarda l'eccedenza rispetto al tasso soglia e non la totalità degli interessi, come afferma con chiarezza una larga parte degli esperti di diritto che non si sono lasciati coinvolgere dalla campagna terroristica avviata in primo luogo dal Governatore della Banca d'Italia.

Insomma, le sentenze della Corte di cassazione — perché, come ha giustamente ricordato l'onorevole Agostini, esse sono ben tre — stabiliscono, al di là di ogni ragionevole dubbio, che la pattuizione fino alla soglia del lecito resta perfettamente efficace; quindi è corretto parlare di

inesigibilità per la parte eccedente il massimo legale. Insomma, altro che retroattività della sentenza, come è stato affermato da più parti; si tratta semplicemente della cessazione degli effetti delle norme contrattuali in contrasto con le nuove norme imperative intervenute successivamente a regolare quei contratti, che peraltro non sono ancora conclusi: questo e niente di più.

Dinanzi a questa interpretazione univoca della Corte di cassazione, ribadita in più di una sentenza, traendo spunto peraltro da una decisione della Corte costituzionale che afferma un elementare principio di civiltà giuridica, noi oggi siamo chiamati a convertire in legge un decreto del Governo che smentisce tale interpretazione, riservando in tal modo un ingiustificato e, a mio modo di vedere, ingiustificabile trattamento di favore per il sistema bancario e negando al contempo il giusto e doveroso risarcimento in favore dei mutuatari.

Come scelta di campo non è male, a me pare semplicemente pessima. Del resto credo che non sia facilmente superabile l'obiezione di incostituzionalità sollevata dal tribunale di Benevento, non solo perché questo decreto obbedisce alla « ragione di banca », come prima ricordavo, ma anche e soprattutto perché per fare questo deve introdurre una sanatoria per i contratti di mutuo che (per usare le parole del tribunale di Benevento) « di fatto deroga al principio generale, sebbene non di rango costituzionale, della irretroattività della norma di diritto sostanziale, così violando il principio costituzionale di uguaglianze ». Né è pensabile, a mio modo di vedere, di nascondersi dietro il paravento dell'interpretazione autentica, secondo il titolo del decreto, considerate la sua natura e la sua essenza innovativa. Peraltro, un'interpretazione legislativa di solito si appalesa necessaria quando si è in presenza di contrastanti interpretazioni, non — come nel caso di specie — quando l'unico obiettivo sembra essere quello di dare un significato radicalmente opposto a quello unanimemente dato dai tribunali e dalle corti della Repubblica. A

me pare che le motivazioni addotte siano talmente fragili che difficilmente potranno superare l'ostacolo opposto della incostituzionalità.

Non sto negando le buone ragioni di un intervento legislativo volto a garantire la certezza del diritto e a ridurre il contenzioso giudiziario, sto semplicemente contestando questo tipo di intervento ed il suo palese carattere discriminatorio; non sto contestando il « se » ma il « come » si vuole risolvere la questione. Dinanzi ad una decisione della magistratura che impone alle banche il rispetto di una legge dello Stato ed il conseguente risarcimento delle somme indebitamente introitate in favore dei contraenti dei mutui, il compito del legislatore non può essere quello di falsare le regole del gioco mediante pretestuose interpretazioni cosiddette autentiche: non può il legislatore farsi complice di una sorta di furto, attuato più con arroganza che con destrezza, perché il suo ruolo semmai è quello di garantire il rispetto sostanziale della norma in perfetta sintonia, in questo caso, con le decisioni della magistratura e persino, a mio parere, con il buonsenso. Se qualcuno si è lasciato convincere dalle lacrime di cocodrillo degli istituti di credito o dalle cifre palesemente spropositate e inopinatamente diffuse dal governatore della Banca d'Italia, quelli non siamo certamente noi. Nessun crollo del sistema finanziario era alle porte dando attuazione alle decisioni della Consulta. Tutti sanno che per tutto il corso della fase disinflazionistica gli istituti di credito hanno preferito emettere obbligazioni a breve a fronte dell'erogazione di mutui a lungo termine, potendo così godere della concomitante discesa dei tassi di interesse, da un lato, e incatenare i propri debitori a clausole contrattuali fisse, dall'altro. Quanto al rischio di una crisi di fiducia internazionale nei confronti del sistema finanziario italiano non risultano condivisi i funesti presagi del governatore Fazio, essendo state poste in essere azioni preventive. È noto infatti che Moody's, fin dal 1996, aveva già scontato i valori dei crediti delle banche verso i mutuatari italiani,

considerando altamente probabile l'eventualità di una revisione al ribasso dei tassi dovuti. Altro che contrapposizione tra mutuatari ed azionariato diffuso! Altro che perdite o costi insostenibili per i bilanci delle banche! Tutt'al più si tratta — come è stato ricordato — di un « lucro indebito cessante », come affermato da un noto banchiere in vena di onestà.

Se poi ci soffermassimo sul serio a verificare i bilanci delle banche, scopriremmo che queste hanno destinato anche nel loro ultimo esercizio — in fase di approvazione o recentemente approvato — cifre assolutamente irrisorie dei loro lauti profitti alla rinegoziazione dei mutui.

Tre dovrebbero essere gli obiettivi perseguiti da un intervento legislativo che volesse affrontare in modo serio e coerente una materia così complessa. Il primo è la garanzia dell'applicazione dal 1996 in poi di interessi a tasso fisso inferiore ai tassi cosiddetti usurari (considerati tali non da uno sprovvisto qualsiasi, ma da una legge dello Stato italiano). Il secondo è la garanzia del rimborso a tutti i mutuatari delle somme indebitamente corrisposte in più agli istituti di credito, in virtù di contratti capestro che impediscono concretamente l'estinzione anticipata del mutuo o la rinegoziazione dello stesso (data l'indisponibilità delle banche). Il terzo è l'applicazione automatica dei benefici precedentemente descritti, senza oneri per la generalità dei contraenti.

Pur riconoscendo che sono stati fatti alcuni passi in avanti rispetto alla stesura originaria del provvedimento da parte del Governo, restano aperte alcune questioni di principio. Appare condivisibile la diversificazione tra chi abbia contratto un mutuo per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione della prima casa di abitazione non di lusso e chi lo abbia contratto per altri motivi; è altresì condivisibile la diversificazione tra persone fisiche ed imprese; tuttavia, non può essere accettato in via di principio che, per uno qualsiasi di tali soggetti, il tasso applicato per legge sia superiore al tasso soglia: ciò non è assolutamente condivisi-

bile dal nostro punto di vista. Non è neppure accettabile che il comportamento illegale delle banche non sia punito, ma anzi sia premiato, in quanto le stesse vengono esonerate dalla restituzione delle somme introitate in più dopo la pubblicazione della legge antiusura sulla *Gazzetta Ufficiale* e senza che siano posti in discussione vincoli e penali capestro, che impediscono nei fatti l'estinzione anticipata dei mutui e la loro rinegoziazione.

Signor Presidente, abbiamo proposto emendamenti per sanare tali aberrazioni: so bene che l'intento del Governo — data anche la ristrettezza dei tempi — è quello di non accettare alcuna modifica al testo trasmesso dal Senato, ma in tal caso sarebbe scontato il comportamento dei deputati del gruppo misto-Rifondazione comunista-progressisti ed il loro voto contrario su un provvedimento che riteniamo degno più dello sceriffo di Nottingham che non di uno Stato di diritto. Siamo troppo impegnati in una battaglia redistributiva a favore delle fasce deboli per poter accettare tale ulteriore iniquità (*Applausi dei deputati del gruppo misto-Rifondazione comunista-progressisti*) !

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

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

**ETTORE PERETTI.** Signor Presidente, vorrei fare alcune brevi considerazioni per motivare la posizione dei deputati del gruppo misto-CCD su un provvedimento importante, in quanto riguarda interessi rilevanti (del sistema bancario) e diffusi (dei consumatori e delle imprese).

Vorrei svolgere alcune osservazioni sul contesto nel quale ci troviamo a discutere: il nostro sistema bancario viene unanimemente considerato poco trasparente (sia all'interno, sia all'esterno del Parlamento) e poco competitivo: è di fatto un sistema in cui vige un cartello tra istituti, che porta ad una serie di inefficienze che si tramutano in un costo netto per la collettività. Come abbiamo potuto constatare

in occasione della conversione del decreto-legge, si tratta di una potente *lobby*, la cui inefficienza non è stata scalfita dai tentativi del Parlamento di adottare iniziative legislative.

Un altro contesto è quello dell'usura: tale fenomeno è assai diffuso nel nostro paese, anche se nel frattempo è intervenuta la legge n. 108 del 1996, che ha fissato il tasso d'interesse al di sopra del quale il creditore diventa usuraio; tuttavia, dobbiamo renderci conto che non basta stabilire per legge una soglia per disporre di uno strumento risolutivo per combattere l'usura. Da qui tutta una serie di considerazioni che ci portano a constatare l'inefficienza del sistema per quanto riguarda la lotta a questo tragico fenomeno che attanaglia non solo il mondo delle imprese ma anche i privati.

Va inoltre considerato che indubbiamente vi è stata una caduta molto significativa dei tassi nominali in tempi molto ristretti, a cavallo degli anni 1998, 1999 e 2000, dovuta al riallineamento per l'entrata dell'Italia nella moneta unica. Ciò avrebbe dovuto portare in maniera quasi automatica il sistema bancario alla rinegoziazione dei mutui, come è stato anche sollecitato — ed è stato ricordato in quest'aula — con la risoluzione della Commissione finanze. Questo però non è accaduto ed è anche per questo che sono intervenute le sentenze della Corte di cassazione che hanno dichiarato, sostanzialmente, la nullità degli interessi usurari, anche per contratti anteriori all'entrata in vigore della legge. Una sentenza della Corte ha previsto anche la sostituzione del tasso usurario con uno corretto ed ha dichiarato — è questo un aspetto decisivo — che il momento rilevante per stabilire se l'interesse sia usurario non è quello della stipula del contratto ma quello della dazione. Sostanzialmente, quindi, la sentenza comporta che si debba verificare di volta in volta, nel pagamento delle diverse rate, se il tasso sia usurario, per poi eventualmente adeguarlo a quello considerato corretto. Credo che questo significherebbe la morte del tasso fisso e noi riteniamo che tale conseguenza non

sarebbe positiva, perché siamo convinti che l'istituto del tasso di interesse fisso sia molto importante e debba essere mantenuto in vita. Si tratta di un tasso che viene determinato nell'ambito della libera contrattazione tra le parti, quindi anche noi abbiamo una certa ritrosia nell'intervenire in via legislativa in tale materia, che presenta comunque una certa dose di rischio. Credo che il tasso fisso dia certezza: la dà senz'altro alla banca che riscuote, ma anche al cliente che deve pagare, in quanto entrambi sono in grado di programmare l'entità degli interessi connessi al contratto.

Credo che il nodo fondamentale che non è stato affrontato in questo provvedimento sia quello dell'esistenza di tutta una serie di clausole vessatorie che impediscono di fatto l'estinzione anticipata del mutuo e la sua rinegoziazione. È evidente che il momento storico in cui vi è stato un abbattimento così massiccio dei tassi di interesse è collegato a fattori di natura del tutto eccezionale e ritengo che difficilmente nel nostro paese potrà esservi nuovamente una fase in cui si determini un'oscillazione così marcata. Comunque, se in futuro le oscillazioni dovessero presentarsi con una certa frequenza, credo sarebbe importante, soprattutto per il consumatore, avere la possibilità di estinguere anticipatamente il mutuo ed eventualmente di rinegoziarlo.

Tutto considerato, le valutazioni che sono state fatte, secondo cui questo decreto-legge dà certezza ed equità, ci vedono solo parzialmente d'accordo. Senz'altro il provvedimento fornisce alcune certezze, perché chiarisce — e a ciò siamo favorevoli — che l'usurarietà dei tassi va valutata con riferimento al momento della pattuizione degli interessi e non a quello del pagamento della rata. Su ciò siamo perfettamente d'accordo, ma riteniamo non siano state trattate dal provvedimento due questioni fondamentali. In primo luogo, avrebbe dovuto essere sanati *una tantum* e con effetto retroattivo gli effetti della caduta verticale dei tassi d'interesse, con il ristoro della differenza tra il tasso d'interesse ritenuto

usurario ed il tasso d'interesse effettivo, qualora superiore. In secondo luogo, questo provvedimento avrebbe dovuto prevedere una norma che vieti di inserire nei contratti di mutuo le cosiddette clausole vessatorie che impediscono, di fatto, l'estinzione anticipata del mutuo e, quindi, qualsiasi forma di ulteriore negoziazione. Per quest'ultimo motivo, annuncio fin da adesso che il mio gruppo voterà contro il provvedimento qualora non vengano approvati alcuni emendamenti da noi presentati.

Altri elementi fanno sorgere in noi alcune perplessità riguardo al provvedimento. Mi riferisco, ad esempio, al diverso trattamento riservato alle famiglie e alle imprese, cosa che potrebbe far sorgere questioni di legittimità costituzionale della norma, e al fatto che non viene assolutamente affrontato il problema dei mutui della pubblica amministrazione. Abbiamo presentato emendamenti in tal senso.

Posto che vi sono alcuni elementi critici che ci portano a valutare negativamente il provvedimento al nostro esame, annuncio fin da adesso che il nostro voto finale sarà determinato dall'andamento dell'esame dei singoli emendamenti in quest'aula.

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. 7583)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

MAURO AGOSTINI, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei chiarire un'affermazione fatta poc'anzi dall'onorevole Peretti.

Vorrei ricordare che, a seguito della modifica del testo unico bancario, approvata due anni fa, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, il 9 febbraio 2000, ha emanato una delibera con la quale si stabilisce che i contratti di mutuo, ai fini dell'eventuale estinzione



anticipata, devono esplicitamente prevedere la « penale » — non si tratta tecnicamente di una vera e propria penale, ma di una commissione: per questo motivo l'ho detto tra virgolette — che deve essere omnicomprensiva e deve essere oggetto delle comunicazioni periodiche che intercorrono tra la banca mutuante ed il mutuatario.

È un'informazione che devo dare in nome della trasparenza, visto che ormai, dal 22 agosto 2000, i contratti di mutuo devono contenere esplicitamente l'ammontare dell'eventuale penale dovuta per l'estinzione anticipata del mutuo.

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

**GIANFRANCO MORGANDO,** *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.* Signor Presidente, la mia replica sarà breve, perché stiamo discutendo un problema importante il quale è stato ampiamente esaminato sia dalle Assemblee parlamentari, sia dalla stampa, sia dalla pubblica opinione.

Mi limiterò a richiamare tre questioni, ripetendo cose ormai note o già dette in Commissione. Mi pare importante che, sia pure nelle sue linee essenziali, rimanga chiara negli atti parlamentari la posizione del Governo.

La prima questione su cui desidero soffermarmi attiene alla opportunità dell'adozione di questo decreto-legge. È una questione che nella discussione alla Camera è emersa in modo meno rilevante, ma che invece è stata oggetto di un vivo dibattito presso l'altro ramo del Parlamento. Credo che il Consiglio dei ministri abbia fatto il suo dovere approvando tale provvedimento, e ciò per una serie di ragioni. Anzitutto ritengo che le preoccupazioni manifestate in ordine agli effetti di tipo finanziario sugli equilibri del nostro sistema creditizio fossero preoccupazioni reali, espresse in modo molto autorevole e quantificate in termini particolarmente preoccupanti.

Il problema, come ha poc'anzi ricordato il relatore, non era stato affrontato

soltanto nel momento in cui il Consiglio dei ministri ha approvato questo decreto-legge che riveste carattere di urgenza, ma era già stato oggetto di una valutazione direi *a latere* della discussione, in Senato, sulla legge finanziaria, che aveva visto un'ampia convergenza di valutazioni in ordine alle preoccupazioni che ho ricordato ed una altrettanto ampia convergenza in ordine alla definizione delle modalità e delle ipotesi di intervento.

Credo tuttavia che vi sia una seconda ragione ancora più importante, che riguarda la necessità di introdurre degli elementi di certezza nelle modalità di applicazione di una legge importante come quella sull'usura, che, come ha ricordato il relatore onorevole Agostini, era stata oggetto di numerose sentenze della Corte di cassazione, le cui diverse valutazioni richiedevano l'introduzione di elementi di certezza e di interpretazione autentica.

Il nocciolo del decreto-legge è essenzialmente contenuto nel primo comma. Occorreva chiarire, come è stato ricordato, che il riferimento, per quanto riguarda la definizione di interessi usurari, è al momento in cui essi sono promessi e convenuti a qualunque titolo, indipendentemente dal momento del loro pagamento, come avviene in Francia e come avviene in sistemi giuridici che hanno legislazioni che disciplinano tali questioni in maniera trasparente, evidente e certa.

Nel corso della discussione è emersa la necessità di un approfondimento del dibattito su questo tema. Il Ministero del tesoro potrebbe ricordare il modo in cui il Parlamento ha affrontato, credo nel 1996, il dibattito sulla legge sull'usura; potrebbe altresì ricordare le preoccupazioni che aveva manifestato allora e che renderebbero probabilmente opportuno riprendere tali questioni. Consapevole che non è possibile farlo in questo scorcio finale di legislatura, il Governo ritiene che sarà opportuno riprendere tale argomento tra qualche mese, nella prossima legislatura.

Un altro problema che mi pare sia emerso nel corso della discussione è

quello relativo alle modalità con cui si è stata risolta la questione concernente i tassi che avevano un livello significativamente più elevato del tasso cosiddetto usurario. Mi riferisco alle modalità con le quali si è scelto di intervenire per garantire un effetto positivo sui consumatori che avevano stipulato mutui del rilevante calo dei tassi di interesse che ha caratterizzato essenzialmente gli anni dal 1997 al 1999. Si è discusso se il meccanismo del tasso di sostituzione deciso dal Governo fosse la scelta più opportuna. Credo che il problema debba essere considerato, in primo luogo, sotto l'aspetto già evidenziato nella premessa del relatore Agostini; si deve evidenziare cioè la preoccupazione sui rischi derivanti da interventi legislativi che incidono sull'autonomia contrattuale e si deve richiamare l'attenzione sull'opportunità di essere molto cauti nell'adozione di interventi di norme di questa natura. Il Governo ha riflettuto molto su questo aspetto e sottolinea che ci troviamo in presenza di un intervento straordinario assolutamente limitato all'obiettivo definito di fare in modo che lo straordinario ed eccezionale calo dei tassi che si è registrato in un certo periodo, per effetto di politiche condotte da questo Governo e da quelli che lo hanno preceduto, rappresenti un risultato positivo per quei consumatori che avevano stipulato mutui in situazioni precedentemente caratterizzate da un ben diverso andamento dei tassi di interesse.

Vorrei ricordare a questo proposito che l'interpretazione emersa anche in questo dibattito, in base alla quale il calo dei tassi di interesse aveva interessato anche gli anni precedenti, è vera soltanto in parte. Ho sotto gli occhi una tabella con gli andamenti del rendimento medio lordo dei buoni del tesoro poliennali che, in qualche misura, riflette gli andamenti dei tassi di interesse: dal 18-20 per cento degli anni 1982 e 1983 al 10,58 e 11,79 per cento degli anni 1994 e 1995; soltanto dal 1996 inizia una discesa significativa: 8,85 nel 1996, 6,55 nel 1997, 4,62 nel 1998 e 4,19 nel 1999. Il fenomeno si è concentrato in questi ultimi anni ed è stato

molto rilevante; era, pertanto, opportuno effettuare un intervento su questo specifico periodo, senza attribuire alcuna valenza di carattere più generale a tale modalità di intervento sui tassi di interesse.

Vi è un secondo aspetto — e mi avvio rapidamente alla conclusione — che riguarda le modalità che si sono scelte per definire il tasso di sostituzione. Anche ad avviso del Governo, che ha dato il suo assenso al testo approvato dal Senato, il meccanismo scelto e i risultati ottenuti sono positivi perché costituiscono, come è già stato ricordato, un intervento di straordinario rilievo per i consumatori portando i tassi di interesse per i mutui contratti per l'acquisto o la costruzione della prima casa inferiori ai 150 milioni — mi permetto di ricordare che ci riferiamo a periodi in cui la stipula di un mutuo di 150 milioni era significativa — ad un livello molto vicino all'attuale tasso di mercato. Riguardo alle preoccupazioni espresse anche dall'interno della maggioranza in questo dibattito parlamentare, mi permetto di sottolineare questo elemento di grandissimo rilievo. Come è stato detto dal relatore, per certi aspetti siamo andati oltre le stesse richieste avanzate dalle associazioni dei consumatori; garantiamo questo risultato nell'ambito di un quadro degli oneri — chiamiamoli così per comodità — che sono sostanzialmente equilibrati e consentono di definire come equilibrata questa soluzione.

Rimangono alcuni problemi aperti ed è questa la terza ed ultima considerazione.

Vi è una dialettica, anche all'interno della maggioranza, su questi temi. Sulla base dell'invito rivolto dal collega De Benetti, nella giornata di domani, in apertura della discussione sugli emendamenti, il Governo chiarirà in termini più precisi il contenuto della dichiarazione che io stesso ho fatto in Commissione e che si riferiva all'orientamento del Governo di promuovere la riattivazione del tavolo di concertazione tra banche ed organizzazioni dei consumatori, tavolo che ha funzionato fino all'autunno scorso; con un'iniziativa politica, il Governo si impe-

guna a fare in modo che il tavolo venga riconvocato ed affronti i problemi rimasti aperti, soprattutto quello dell'estinzione anticipata, sulla base delle intese che è possibile raggiungere tra le parti.

Mi rendo conto che tale impegno possa essere meglio precisato dal punto di vista dei tempi e delle procedure che verranno o potranno essere attivate: il Governo ritiene di poter fare ciò, autorevolmente, nella giornata di domani.

A conclusione della discussione sulle linee generali, il Governo ripete però l'invito che ha rivolto nel corso della discussione in Commissione: il Governo invita la maggioranza a favorire la celere conversione del decreto-legge e a porre in essere un impegno di solidarietà, sulla base dei risultati che già con il testo in discussione sono stati raggiunti — lo voglio sottolineare con forza —, permanendo l'impegno a definire meglio le modalità attraverso le quali si possono risolvere le questioni ancora aperte.

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

**Discussione della proposta di legge: Ruzante e Bartolich: Disciplina delle professioni non regolamentate (6550) (ore 16,25).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Ruzante e Bartolich: Disciplina delle professioni non regolamentate.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6550)**

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti (16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 38 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti;

Lega nord Padania: 34 minuti;

UDEUR: 32 minuti;

Comunista: 32 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali — A.C. 6550)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

PAOLA MANZINI, *Relatore*. Signor Presidente, il provvedimento in esame è volto ad introdurre una disciplina generale, rinviando peraltro per numerosi

aspetti specifici alla legislazione delegata del Governo, delle professioni non regolamentate o non protette, ossia delle professioni prive del formale riconoscimento giuridico rappresentato dalla costituzione di un ordine e di specifici albi professionali (in sostanza, per esclusione, si tratta delle professioni non comprese nelle fattispecie previste dall'articolo 2229 del codice civile).

In particolare, il provvedimento è volto a realizzare, attraverso il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle forme aggregative, ossia delle associazioni di secondo grado costituite dalle associazioni delle singole professioni, un sistema di controllo e certificazione che permetta di assicurare un più elevato livello di tutela per gli utenti, valorizzando nel contempo l'opera dei professionisti più seri e capaci.

Il provvedimento muove dalla constatazione che il numero dei professionisti operanti nell'ambito delle professioni non regolamentate, già assai elevato, è in continuo e rapido aumento; si tratta di un fenomeno che pone evidenti problemi di regolamentazione, a partire dal riconoscimento e dalla valorizzazione delle forme organizzative progressivamente affermatesi in tale ambito in assenza di una disciplina normativa. Ciò impone, in particolare, di muoversi all'interno di una prospettiva che, ferma restando la libertà di esercizio della professione e quindi in linea con gli orientamenti ripetutamente espressi dall'autorità antitrust in materia di libere professioni, abbia come obiettivo primario ed essenziale la definizione di regole minime di garanzia per tutte le parti coinvolte nell'esercizio delle attività professionali oggetto del provvedimento in esame. Da questo punto di vista, quindi, il provvedimento in esame non si pone in alcun modo in conflitto con il disegno di legge governativo attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera (atto Camera n. 7452) di riordino complessivo di tutte le professioni intellettuali. Esso, piuttosto, pare collocarsi su un piano di complementarità, posto che l'elemento caratterizzante del disegno di legge governativo è rappresentato — con

riferimento alle professioni non regolamentate — proprio dall'istituzione di attestati di competenza riguardanti la qualificazione professionale, tecnico-scientifica e deontologica, provenienti da soggetti terzi professionalmente qualificati (il famoso articolo 9).

La X Commissione ha iniziato l'esame in sede referente del provvedimento nella seduta del 24 ottobre 2000. Nel corso dell'esame si è registrato un consenso diffuso sulle misure recate dal testo, con la conseguenza che nessun gruppo ha ritenuto di proporre emendamenti in quella sede.

Il testo iniziale, tuttavia, è stato modificato in alcune parti a seguito della decisione della Commissione di recepire talune osservazioni contenute nei pareri delle Commissioni affari costituzionali, giustizia e bilancio, nonché del Comitato per la legislazione. La Commissione, in particolare, ha convenuto sull'opportunità di sopprimere l'articolo 2, reputando le norme da esso recate per un verso superflue e per l'altro in potenziale conflitto con il principio del libero esercizio della professione. Si è ritenuto inoltre di precisare in modo più puntuale, escludendo così ogni dubbio al riguardo, che le forme aggregative delle associazioni professionali sono organismi privati, in nessun modo assimilabili pertanto agli organi di governo quali gli ordini, i collegi professionali delle professioni protette. Dall'affermazione della natura giuridica privata delle forme aggregative è discesa poi la necessità di configurare in termini più elastici il potere di controllo su di esse riconosciuto al ministro della giustizia, nonché di escludere forme di rappresentanza al loro interno di soggetti quali le associazioni dei consumatori, estranei alle specifiche associazioni professionali che le compongono.

Oltre ad apportare alcune modifiche di carattere esclusivamente formale suggerite dal Comitato per la legislazione, la Commissione ha altresì provveduto — recependo sul punto la sollecitazione della Commissione bilancio — ad esplicitare la neutralità finanziaria del provvedimento.

La Commissione, poi, non ha ritenuto invece di accogliere la condizione contenuta nel parere della Commissione lavoro pubblico e privato relativa alla disciplina dell'attività professionale mediante contratti di collaborazione coordinata e continuativa. La Commissione ha infatti ritenuto che una norma di questo tipo sarebbe risultata del tutto estranea al testo in discussione, che si limita a disciplinare l'attività delle associazioni professionali e delle forme aggregative senza investire in alcun modo i profili connessi alle forme giuridiche o contrattuali di esercizio dell'attività professionale.

Il provvedimento, nel merito, struttura il meccanismo di certificazione su due livelli.

Ad un primo livello, operano le associazioni professionali alle quali, secondo uno schema assimilabile a quello degli organismi di autogoverno delle professioni protette, è riconosciuto il compito di fissare standard qualitativi dell'attività e regole deontologiche, con conseguente potere disciplinare sugli iscritti. L'iscrizione all'associazione viene configurata unicamente come requisito di accesso alla certificazione; resta, cioè, ferma — ed in ciò sta la differenza rispetto alle professioni protette — la possibilità di esercizio anche per i non iscritti.

Ad un livello superiore, operano le forme aggregative, alle quali è riconosciuta — in una posizione di terzietà rispetto agli organismi promananti dalle singole categorie professionali — la titolarità al rilascio dei certificati.

Le forme aggregative, inoltre, esercitano il controllo sulle associazioni professionali, con la possibilità in particolare di verificare la congruità degli standard qualitativi e dei codici deontologici, nonché di procedere nei casi più gravi all'espulsione dell'associazione inadempiente.

Al comma 1, il controllo in ultima istanza è affidato al Ministero della giustizia che funge da organo di chiusura dell'intero sistema. Ad esso in particolare è affidato il potere di verificare l'operato delle forme aggregative, avvalendosi a questo fine del ruolo consultivo del Con-

siglio nazionale dell'economia e del lavoro. In particolare l'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione del provvedimento attraverso un criterio residuale in virtù del quale sono da ritenersi ricomprese tutte le professioni non regolamentate o protette.

L'articolo 2 della proposta di legge, poi soppresso, stabiliva il principio della libertà di esercizio delle professioni non regolamentate a condizione che l'attività venga svolta nel rispetto delle norme di ordine pubblico, non comporti limitazione all'attività economica dei soggetti esercenti e non comporti limitazioni di scelta da parte dei consumatori e degli utenti.

L'articolo 3 istituisce il certificato professionale controllato volto ad attestare l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento del professionista e il comportamento conforme alle norme di corretto svolgimento della professione.

L'articolo 4 delega il Governo ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi volti a consentire la messa in funzione del nuovo meccanismo di certificazione. In particolare, l'oggetto della delega è costituito dalle modalità di individuazione e riconoscimento delle forme aggregative anche con riferimento alle forme di verifica e controllo sull'operato delle associazioni aderenti, dal ruolo e dai connotati delle associazioni professionali, nonché dagli ambiti e dalle forme di esercizio dei poteri dello Stato sull'operato delle forme aggregative. Per quanto concerne i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega si segnalano per quanto riguarda le forme aggregative, la rappresentanza delle associazioni professionali agli organi assembleari, l'indipendenza e l'imparzialità di azione e l'adozione di uno statuto che indichi gli ambiti e le modalità di controllo sulle associazioni aderenti, l'esercizio della funzione di controllo sulle associazioni aderenti con particolare riguardo alla verifica della congruità degli standard professionali qualitativi e dei codici deontologici adottati. Con riferimento alle associazioni profes-

sionali, infine, si segnala la fissazione dei criteri qualitativi necessari ai fini del rilascio del certificato professionale controllato con la definizione, in particolare, dei livelli di preparazione didattica dell'oggetto dell'attività professionale e dei relativi profili, degli standard qualitativi per l'esercizio dell'attività e di un codice deontologico. Per quanto concerne i poteri pubblici è prevista la possibilità, per il ministro della giustizia, anche avvalendosi del ruolo consultivo del CNEL di verificare l'operato delle forme aggregative. Il controllo particolare sull'attività normativa del Governo è assicurato dalla previsione che sugli schemi di decreto legislativo si pronuncino le Commissioni parlamentari competenti. Per i motivi che ho succintamente espresso, signor Presidente, e anche per l'iter seguito dalla Commissione, raccomanderei all'Assemblea una rapida approvazione del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Da come l'ha detto, mi sembrerebbe senza condizionale. Sta bene.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**GIANFRANCO MORGANDO**, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo si riserva di intervenire il sede di replica.

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

**PAOLO BECCHETTI.** Signor Presidente, la ringrazio soprattutto per aver ricordato il titolo di cui sono orgoglioso e fiero perché è frutto di anni e anni di lavoro e di studio.

Signor Presidente, ho ascoltato attentamente la relazione della collega relatrice e ne ho anche apprezzato l'esame strettamente tecnico, non apprezzando però l'aver bypassato i problemi politici che sono sottesi all'accelerazione dell'esame di questa proposta di legge la quale ha certamente un impianto su cui si può e si deve ragionare con pacatezza ed intelli-

genza perché essa riguarda dai 2 milioni e mezzo ai 3 milioni di soggetti oggi, ma con il grande sviluppo delle professioni emergenti nella *new economy* e nella *net economy* siamo destinati a dover regolamentare o a dover comunque fare i conti con questioni molto più ampie. Proprio per questa ragione trovo che si tratti di una accelerazione inspiegabile e inaccettabile. Vi sono degli interessi, se si vuole anche di natura pubblica, che sono sottesi a questa vicenda, come la tutela degli utenti-clienti, gli standard di qualità e la salute; penso, ad esempio che tra i settori da regolamentare vi è il grande campo della chiropratica, dello *shatzu* ed altri, nel quale esistono già molte associazioni che aderiscono ad una federazione, il FAC. Vi è poi il corretto esercizio di queste attività e tutto il mondo della *new economy* e della *net economy* che ho già richiamato poc'anzi. Credo che questo fenomeno richieda un approccio legislativo ed una regolamentazione meno approssimativa e meno sciatta di quella recata dal testo in esame. Non si capisce per quale motivo questo argomento debba essere affrontato prima della fine della legislatura. Se non ho fatto male i conti, il calendario della Camera e del Senato prevedono all'incirca due settimane di lavoro, cioè fino al 2 marzo, il che significa quattro giorni di lavoro: non si capisce perché, dovendo affrontare la riforma federale e molti altri provvedimenti (compreso quello in materia di usura), dovremmo sprecare questi ultimi giorni per esaminare la norma-provvedimento in esame.

In realtà, la proposta di legge si inquadra in un contesto elettorale, che per un verso è frutto di un certo qualunquismo e, per altro verso, di facili promesse, di cambiali firmate in bianco dalla sinistra e dal Governo di centrosinistra una volta alle professioni regolamentate, un'altra volta a quelle non regolamentate, un'altra volta ancora alla federazione del terziario avanzato aderente a Confindustria (che vuole mettere le mani sul grande mondo delle professioni liberali), un'altra volta ancora alla

FAC già esistente. Mi rivolgo ad un Presidente che è anche libero professionista e quindi credo sia molto sensibile al problema... Presidente, *quandoque dormitat Homerus*! Credo che l'osservazione che sto facendo meriterebbe un briciolo di attenzione da parte sua: la prego quindi di ascoltarmi.

PRESIDENTE. Sulla base di una cosa che ha detto lei, onorevole Becchetti, stavo chiedendo informazioni agli uffici.

PAOLO BECCHETTI. Vorrei il conforto della sua attenzione, Presidente, perché dei cinque *target* elettorali del Governo (le professioni regolamentate e quelle non regolamentate, la federazione del terziario avanzato, la Confindustria che vuole mettere le mani sulle professioni liberali, le federazioni legittimamente già esistenti) la più insidiosa è la volontà del Governo di rispondere alle associazioni di professionisti che esercitano professioni cosiddette protette, cioè regolamentate. Non sono le professioni ad essere protette, ma il complesso degli interessi di rango costituzionale scritto e materiale: penso alla salute, alla fede pubblica, alla giustizia. Esistono fasce di associazioni e di soggetti che, rifiutando il regime ordinistico degli albi, ritengono che si debba studiare un meccanismo di certificazione di qualità al di fuori del sistema pubblicistico, che per molti anni ha funzionato ed è stato una garanzia di autonomia, di indipendenza e di libertà. Il grande mondo delle professioni regolamentate dovrà per forza confrontarsi e fare i conti con quello delle professioni non regolamentate e da regolamentare.

L'accelerazione a cui assistiamo dipende dal fatto che nel marzo 2000, quando è stata presentata la proposta di legge di iniziativa degli onorevoli Ruzzante e Bartolich, in un convegno il solito Veltroni ha promesso che tale proposta di legge sarebbe stata approvata entro la fine della legislatura. Adesso i tempi stringono e i signori ai quali è stata firmata una cambiale in bianco battono cassa, per cui Veltroni ha detto ai suoi colleghi parla-

mentari di sbrigarsi, tant'è vero che la proposta di legge è stata assegnata alla X Commissione. Per carità, ho un grandissimo rispetto per questa Commissione e per il suo presidente, che è un mio personale amico, ma questa norma si inquadra nella riforma delle professioni liberali, del mondo delle professioni.

Non si capisce quindi per quale ragione alla fine della legislatura dovremmo approvare una norma come quella in esame, con tutti gli atecnicismi di cui è portatrice, che denuncerò nel prosieguo della mia esposizione. Vorrei fosse chiaro che la mia parte politica è assolutamente convinta della necessità di monitorare, di dare regole per la tutela sia degli esercenti le professioni sia dei cittadini. Tale necessità è così evidente e condivisibile che il CNEL ha cominciato a studiare il problema dal 1980, ha costituito una consulta delle associazioni ed elaborato una banca dati informatizzata (stiamo parlando delle associazioni professionali non regolamentate diverse dagli ordini e dagli albi). Io stesso, insieme ad altri parlamentari di tutti i gruppi politici (ricordo Militello e Biondi), ho partecipato ad un importantissimo convegno promosso dal CNEL il 18 maggio 2000. In quella sede, il CNEL ha delineato con grande chiarezza le alternative per risolvere il problema in chiave legislativa: da un lato, il sistema binario – professioni regolamentate e professioni non regolamentate –, dall'altro, un sistema stellare nel quale, intorno ad un nucleo di saperi, con un meccanismo di ingresso e di uscita, si supera lo stress ordinistico, del quale questa proposta di legge è anche il frutto. Essa, infatti, cerca di aggirare proprio lo stress ordinistico riproducendolo in forma diversa.

Siamo consapevoli, quindi, che bisogna dare regole alle circa 200 associazioni già esistenti, destinate ad aumentare in maniera molto rapida ed esponenziale, e fornire una risposta anche ai 2 milioni e 700 mila soggetti che esercitano attualmente professioni di questo tipo e che sono destinati a crescere non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente

modificando la loro struttura. Ciò è tanto vero che, come ha ricordato in parte la collega relatrice, già nell'atto Camera n. 5092, la famigerata « bozza Mirone », divenuta disegno di legge Flick, all'articolo 3, comma 1, lettera e), era contenuta una precisa indicazione per una regolamentazione delle associazioni di professionisti ancora non regolamentate.

Non so su cosa risponderà il Governo successivamente, dal momento che il sottosegretario è al telefono; sono contento che egli si intrattenga così, ma potremmo fare la stessa cosa noi, magari potrei telefonare a mia moglie per parlare della cena di questa sera. Signor Presidente, non siamo centomila in questa sede...

PRESIDENTE. Onorevole Becchetti, lei ha ragione, però io sono stato sufficientemente attento...

PAOLO BECCHETTI. ...credo che il Governo dovrebbe essere attento come lei.

PRESIDENTE. Non se l'abbia a male, ma lei ha adoperato nove minuti per spiegarci, probabilmente con ragione, che noi affrontiamo l'esame di questa proposta di legge con una non giustificata accelerazione. Penso che anche l'onorevole sottosegretario si sia reso conto del suo pensiero, quindi se lei passasse al tema effettivo, probabilmente sarebbe più ascoltato.

PAOLO BECCHETTI. Signor Presidente, la ringrazio moltissimo di avere fatto questo rilievo, ma il problema dell'accelerazione è importante. Il sottosegretario sta parlando al telefono dall'inizio del mio intervento...

PRESIDENTE. O il Governo l'ha capito o non lo capirà mai più.

PAOLO BECCHETTI. Signor Presidente, ripeto, il sottosegretario non ha cominciato a parlare quando ha capito quello che volevo dire, ma all'inizio della mia esposizione. Ho tollerato il fatto che non mi ascoltasse per dieci minuti, non è

che mi abbia ascoltato per cinque minuti e poi si è distratto, è esattamente l'opposto. Sono stato molto tollerante a non dirlo prima.

PRESIDENTE. Siamo in rapporti di cordialità.

PAOLO BECCHETTI. Signor Presidente, anch'io sono in rapporti di cordialità, ma, come lei sa, io amo punzecchiare il Governo e anche la Presidenza.

Dicevo che nella « bozza Mirone » vi era una norma riguardante le associazioni non regolamentate; il disegno di legge di iniziativa dei deputati del gruppo di Forza Italia, primo firmatario l'onorevole Biondi, all'articolo 17, contiene una norma sulle associazioni non regolamentate e il disegno di legge n. 7452, presentato dal ministro Fassino — concordato con il grande mondo delle professioni —, all'articolo 4 contiene una norma riguardante le professioni non regolamentate. Quindi, il Governo ha già presentato un disegno di legge che è frutto di quattro anni di dibattito con il mondo delle professioni regolamentate e non regolamentate, con il CUP (Comitato unitario delle professioni) e con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Su tale tema sono stati organizzati circa 35 convegni solamente negli ultimi due anni, con varie articolazioni e sfumature, ma con la consapevole concordia — è il punto fondamentale — che la riforma delle professioni è un *unicum* inscindibile, a pena di partorire mostri, mostriciattoli, pasticci ingestibili come la proposta di legge in esame che, all'improvviso, si mette a correre, perché Veltroni ha promesso, circa un anno fa, che l'avrebbe fatta approvare prima della fine dell'anno.

In Commissione giustizia si sta già lavorando sulla riforma delle professioni e non vi è alcuna volontà di stralciare l'articolo 9 della stessa. Si è seguita una procedura tipica di questo Parlamento: mentre in una stanza si fa una cosa, in quella a fianco non si sa cosa si debba fare.

Entrando nel merito, la proposta di legge in esame è piena di atecnicismi ed



è così approssimativa e sciatta in diverse proposizioni da rendere necessari diversi tagli di bisturi, peraltro richiesti dal Comitato per la legislazione, dalla Commissione affari costituzionali, dalla Commissione giustizia e dalla Commissione cultura. Ciò non vuol dire tanto che questa Commissione abbia fatto un buon lavoro di squadra, quanto che la proposta di legge fosse nata per regolamentare un fenomeno banale, cioè la libertà di associazione. Nel nostro paese la libertà di associazione già esiste e non c'è bisogno di regolamentarla: essa è già prevista nella Costituzione e nel codice civile. Ma molto ancora resta da fare e da « pulire », se mai dovessimo sprecare i prossimi quattro giorni di lavoro per approvare questa proposta di legge, che credo sia morta prima ancora di essere nata, perché si deve inquadrare nel grande tema della riforma delle libere professioni.

Il primo sintomo di ciò si ritrova nell'articolo 2 della proposta di legge. Pensate che era stata introdotta una norma nella quale, per dare legittimazione ed un buon « vestito » ad una legge banale e, allo stato attuale delle cose, inutile, se non nel grande quadro della riforma delle professioni, si era previsto che l'esercizio delle professioni è libero, purché non comporti violazione delle norme di ordine pubblico. Siamo in un Parlamento! Finalmente è stata soppressa questa norma, in base alla quale non si può svolgere la libera professione di meretrice, ma era già scritto da qualche parte che le libere professioni si possono esercitare purché non siano contrarie all'ordine pubblico, e magari anche al buon costume, e non siano manifestamente contrarie a norme imperative. Si prevedeva anche che tali attività non dovessero comportare limitazioni all'iniziativa privata: altro pleonismo, altra ovvietà! Questo pezzetto di regolamentazione serviva per dimostrare che si trattava di un provvedimento con una sua dignità ed una sua autonomia.

Si procede poi con altri attecnicismi. Ad esempio, il mancato rinnovo dell'adesione a queste associazioni professionali farebbe perdere la certificazione; vale a dire che le

associazioni rilasciano un certificato, a patto che il soggetto sia iscritto — e ciò mi può anche stare bene —, e poi, se questa iscrizione viene meno, si perde la certificazione, senza un controllo della perdita della qualità, che dovrebbe essere l'omologo del controllo periodico della qualità dell'esercizio dell'attività.

Passiamo all'articolo 3 del testo della Commissione, che, così come è stato partorito, è un mostro giuridico. In esso vi è l'indicazione di « forme aggregative ». Presidente, lei è un raffinato giurista: ha mai riscontrato in qualche parte del nostro sistema ordinamentale qualcosa che si chiami « forme aggregative ». È una figura giuridica nuova; un giorno ci scriveremo qualche bel libro e qualcuno magari ci prenderà una docenza universitaria. Credo che un Parlamento con qualche giurista al suo interno potrebbe partorire di meglio.

Vi sono poi altre abnormità, là dove si dice che queste forme aggregative sono organismi privati e poi si prevede che su di essi vi sia una verifica del Ministero, ma, dopo tale verifica, non si sa bene cosa possa fare il Ministero. Infatti, all'origine era previsto che il Ministero avesse un potere di scioglimento, ma tutti siamo consapevoli che in un sistema di libertà come quello del nostro paese — e questo provvedimento è già pieno di regolamentazioni, di dirigismo e di statalismo — non è possibile che un Ministero abbia il potere di scioglimento di un organismo privato: il nostro sistema non lo prevede.

Allora, siccome non si poteva eliminare il potere del Ministero, si è previsto che quest'ultimo effettui una verifica, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Ma poi, dopo che il Ministero ha fatto tale verifica, che cosa fa? Scioglie, non scioglie, sostituisce gli organi amministratori, azzerà il valore delle certificazioni rilasciate? Sono tutte cose che ovviamente restano in sospeso e che non dipendono dal fatto che non si deve regolamentare il fenomeno, ma dalla fretta nel regolamentarlo, con una legge *ad hoc*, una legge provvedimento, negli ultimi quattro o cinque giorni in cui

presumibilmente l'Assemblea opererà, con l'intesa che poi la stessa velocità vi debba essere al Senato. Ciò è veramente inaccettabile: la questione è così seria che non la si può regolamentare in una maniera così sciatta.

Si prevede inoltre che in queste forme aggregative — immagino si tratti di federazioni o di associazioni di associazioni — le associazioni debbano avere pari rappresentatività sia negli organi decisionali che in quelli di controllo. Perché la rappresentatività deve essere pari e non proporzionale? Abbiamo forse previsto cooperative fra associazioni? Vi sono principi giuridici, quale quello della rappresentatività dei soggetti che compongono una persona giuridica privata o un centro di imputazione di interessi privati, nel sistema delle associazioni non riconosciute, per cui la proporzionalità va rispettata.

All'articolo 3 del testo della Commissione, punto 4), vi è un passaggio in cui si susseguono otto genitivi che vi voglio leggere perché è divertente: « (...) la funzione di controllo sull'operato delle associazioni aderenti ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli *standard* professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici deontologici (...) ». Se ci piace fare leggi così... Forse il Comitato per la legislazione avrebbe dovuto prestare maggiore attenzione a questo punto.

Questa norma peraltro entra in conflitto con la successiva alla lettera *b*) del punto 5) (il testo presenta una suddivisione quasi maniacale), dove il potere di controllo delle associazioni intese come ordini professionali — ecco che torna lo « stress da ordine » — si intreccia con i poteri delle associazioni a cui liberamente ciascun cittadino si può iscrivere.

Non ho nulla contro il fatto che si debbano regolamentare le professioni, anche perché questo è un dovere primario del legislatore in un quadro economico in cui esistono già tre milioni di persone che esercitano quelle attività che sono a cavallo fra un'attività materiale ed una professionale, intesa come manifestazione

ed esercizio di un'attività prevalentemente intellettuale, frutto di studi e di preparazione, verso la quale abbiamo il massimo rispetto. Anzi, il nostro rispetto è tale che riteniamo tutti costoro non meritevoli dell'affronto di essere sottoposti ad una normazione fatta l'ultimo giorno senza che questo venga inserito nel grande affresco che tutti concordiamo debba essere fatto. Su questo argomento si registra davvero una posizione *bipartisan*. È talmente vero che i progetti di legge del Governo, prima del ministro Flick e ora del ministro Fassino, i progetti Biondi ed altri, fra cui anch'io, e gli altri progetti di legge sono tutti volti ad ipotizzare un sistema delle libere professioni nel quale ci sono gli interessi protetti e non più le professioni protette, dove l'accesso deve essere facilitato ai giovani, eliminando ogni forma di divieto di pubblicità, dove deve essere regolamentato diversamente il sistema tariffario, dove deve essere regolamentata diversamente la distinzione netta tra i sistemi « ordinistici » giustificati dagli interessi pubblici ad essi sottesi da altri sistemi come questo.

Sembra che si vogliano seguire gli studi che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro fa in modo proficuo da oltre vent'anni e poi si partorisce una legge come quella di cui stiamo discutendo! È sbagliato sul piano metodologico ed è un grave insulto all'intelligenza politica di chi dovrebbe rendersi partecipe in quest'aula dell'approvazione del testo, con tutti gli attecnicismi di cui ho parlato, con tutta una serie di regolamentazioni pleonastiche e ridondanti! Infatti alla fine si afferma che esiste la possibilità di associarsi liberamente, ma questo non è proibito da alcuna norma in vigore. Esiste la possibilità che le associazioni certifichino che i loro iscritti sono in grado di fare un certo mestiere, ma questo non è proibito da alcuna norma in vigore. Si vuole regolamentare il fatto che queste associazioni si possano costituire in organismi superiori (confederazioni o altri tipi di forme aggregative, ma non mi voglio dilungare l'aspetto lessicale o semantico del problema), ma anche oggi questi sistemi sono

previsti dall'ordinamento vigente: i sindacati sono riuniti in federazioni, tutti possono iscriversi ad un sindacato.

Dov'è la novità che giustifica una legge? Noi dobbiamo approvare leggi che servano e non leggi inutili. Quando invece dovremo disegnare il grande quadro delle professioni nel quale dovrà essere chiaro il ruolo del mondo delle autonomie, della libertà, dell'indipendenza, allora sì che sarà opportuno fare una regolamentazione chiara. Non è accettabile invece il regalino elettorale perché c'è stata un'associazione che ha promesso voti in cambio di questa legge! È inaccettabile sul piano politico e quindi denuncio il collega Veltroni di aver fatto la promessa fallace che entro l'anno sarebbe stata approvata questa legge, mettendo così il Parlamento di fronte a questo provvedimento nonostante le tante questioni ancora da risolvere, quali il conflitto di interessi, la riforma federale, la legge sull'usura.

Non posso fare a meno di denunciare questo fatto in Assemblea e non potrò fare a meno di denunciarlo nei prossimi giorni, quando esamineremo il provvedimento e gli emendamenti che abbiamo presentato in aula per cercare di dare un minimo di riorganizzazione, di pulizia e soprattutto di semplificazione ad una norma che comporta quattro o cinque deleghe al Governo. Quale sarà poi l'effetto delle deleghe? Con una legge si stabilirà semplicemente che le associazioni di associazioni sono libere e che gli aderenti potranno avere un certificato che ne attesti capacità e qualità! Mi chiedo dove sia la novità che giustifichi la necessità di approvare una legge: me lo domando e ve lo domando.

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

**PIERO RUZZANTE.** Signor Presidente, vorrei innanzitutto ricordare che la proposta di legge è stata presentata l'11 novembre 1999, quindi circa un anno e mezzo fa, ed è nata sulla base del confronto e del lavoro comune con le federazioni per l'autocertificazione e con

il vasto mondo delle associazioni, delle professioni non riconosciute; ci siamo avvalsi, altresì, dei contributi, delle analisi e delle proposte del CNEL e di altri studi sulle professioni non riconosciute.

Onorevole Becchetti, ho ascoltato con molta attenzione il suo contributo: è ovvio che qualsiasi proposta di legge possa essere emendata, modificata e migliorata dall'Assemblea (ritengo sia questa la funzione che ci apprestiamo a svolgere nella prossima settimana). Quel che non capisco è la motivazione politica che l'ha portata a svolgere il suo intervento. Da un lato, si è detto che la proposta di legge è nata dal mondo delle associazioni: le associazioni, dunque, sanno benissimo quali siano i contenuti del provvedimento e quanto sia necessario; allora, non dobbiamo star qui a discutere su chi e come possa meglio rappresentare quel mondo, in quanto le associazioni hanno proposto il provvedimento ed hanno sollecitato le varie parti politiche. Io ho raccolto tale esigenza ed ho presentato la proposta di legge come primo firmatario, ma so per certo che sono state sollecitate tutte le parti politiche, sia della maggioranza, sia dell'opposizione.

Da un lato, dunque, si riconosce che ci si trova di fronte al gravissimo problema di circa 3 milioni di lavoratori nell'ambito delle professioni non riconosciute, che non dispongono di alcuno strumento di governo e di regolamentazione; essi non dispongono neanche di strumenti di tutela, ma tale argomento non è ora in discussione. Dall'altro lato, se ho capito la motivazione in base alla quale l'onorevole Becchetti ha dichiarato la sua contrarietà all'approvazione del provvedimento, egli ha affermato che per motivi politici ed elettorali la legge non dovrebbe essere approvata entro l'attuale legislatura. Tralascio, poi, altre argomentazioni da lui svolte, ma rispondo ad una per tutte: malgrado quanto affermato dall'onorevole Becchetti, la proposta di legge non ha nulla a che vedere con l'aspetto degli ordini professionali, come è chiarito fin nel primo articolo. Vorrei altresì chiarire, in quanto ci vogliamo riconoscere nelle

dichiarazioni del Cup (Comitato unitario degli ordini professionali), che vi è stato un accordo tra tale organismo e la FAC (federazione per l'autocertificazione, ovvero la federazione delle professioni non riconosciute) nel quale il Cup ha definito la proposta di legge una buona base di partenza e si è dichiarato d'accordo sui suoi contenuti.

Mi auguro che la proposta di legge possa essere approvata anche con il consenso delle forze politiche di opposizione; non abbiamo finalità elettoralistiche, ma crediamo sia un interesse del paese che con il provvedimento si vadano a costruire punti di riferimento validi nei confronti dei professionisti: si tratta di 3 milioni di lavoratori nel nostro paese, che non hanno una legislazione di riferimento. Mi auguro, dunque, che la proposta di legge sia approvata anche dalle forze di opposizione. È evidente, poi, che ciascuno si assumerà le proprie responsabilità nell'ambito del dibattito. Onorevole Becchetti, se lei ritiene che vi siano temi più importanti, andremo a spiegare alle associazioni delle professioni non riconosciute che evidentemente per il centrodestra quei 3 milioni di lavoratori non valgono la pena di impegnare qualche ora di dibattito parlamentare per arrivare all'approvazione di una legge.

Il punto centrale, onorevole Becchetti — e la invito a rileggere attentamente la proposta di legge — non riguarda le associazioni, ma la certificazione di qualità. Forse è sbagliato il titolo della proposta di legge: ciò che questo testo introduce è la possibilità di dotarsi di certificazioni di qualità riconosciute, che siano insomma valide sia per tutelare i professionisti che compiono un certo percorso di formazione — di qualità, appunto — sia per tutelare gli utenti, che possono distinguere nell'ambito delle offerte professionali, che ovviamente restano libere — e questo è sancito — scegliendo di ricorrere ad un professionista che dispone di una certificazione di qualità oppure ad uno che non ne è dotato.

Venendo al merito, credo, come ho già avuto modo di chiarire, che il settore delle

professioni rappresenti, nel nuovo modello di produzione mondiale, un motore dello sviluppo del sistema produttivo in grado di condizionare i livelli di qualità e di competitività del nostro paese, nel contesto europeo ed in quello internazionale. Sotto il profilo dell'occupazione, rappresenta un imponente bacino di lavoro, sia dipendente sia autonomo sia di collaborazione, qualificato ed in costante espansione.

Diritti e tutele fondamentali debbono essere garantiti a tutti coloro che operano nel mondo delle professioni, in coerenza ciascuno con le caratteristiche proprie delle diverse tipologie di rapporto di lavoro, attraverso modalità che assicurino pari opportunità, in particolare nell'accesso al lavoro, nello sviluppo professionale, nell'assistenza e nella previdenza. Tali modalità, necessarie per assicurare la crescita, anche qualitativa, del settore delle professioni e congiuntamente la tutela dei diritti dei cittadini utenti, debbono essere ricercate sia attraverso leggi che definiscano la regolamentazione del mondo delle professioni, sia attraverso interventi mirati di riforma del *welfare*. Ovviamente, noi ci concentriamo sul primo degli aspetti. Vista la crescita esponenziale di questo mondo delle nuove professioni, credo sia urgente dare una risposta politica, evitando di differirla nel tempo.

Per rendersi conto della situazione basta scorrere i dati relativi alle nuove professioni: gli unici disponibili sono quelli forniti dall'INPS relativamente agli iscritti al fondo previdenziale separato (del 10-12 per cento) nel quale confluiscono dal 1998 i versamenti previdenziali di questi nuovi soggetti. Sono ad oggi gli unici dati ufficiali di cui disponiamo e, seppure non esaustivi e sicuramente imprecisi, offrono un primo disegno della portata del fenomeno. Presso l'INPS, le posizioni aperte al 31 dicembre 1999 erano 1 milione 813 mila, aumentando del 68,31 per cento rispetto al 1997 e del 27,83 per cento rispetto al 1998. Il maggiore numero di posizioni INPS aperte si riscontra in Lombardia — 22,91 per cento

— e nel Lazio — 10,18 per cento — ma anche in Emilia Romagna ed in Veneto — con 9,84 per cento e 9,57 per cento — esse rappresentano un dato consistente. Il maggiore incremento percentuale del 1998 si è avuto nelle regioni del sud: complessivamente del 30 per cento, con punte in Basilicata del 48 per cento e in Calabria del 224 per cento. Stiamo parlando, quindi, di un fenomeno che sta stravolgendo il sistema di funzionamento dell'economia nel paese. Ciò considerato, ritengo che non tenere in adeguata considerazione questo settore, facendone una specie di Cenerentola, sarebbe una posizione politica del tutto sbagliata. Certo, si tratta di un fenomeno complesso, sono il primo a riconoscerlo, perché nell'ambito di queste nuove professioni c'è di tutto, in termini qualitativi e di forme lavorative: si va dai lavoratori subordinati con contratto di collaborazione, ai lavoratori occasionali, ai lavoratori autonomi in nuove professioni, ad imprenditori senza impresa. Proprio per questo, però, ritengo che dobbiamo sforzarci di dare una risposta positiva.

Voglio anche ricordare che alcuni risultati sono stati raggiunti dal centrosinistra nel corso di questa legislatura. Ricordo, per esempio, che nell'ultima finanziaria abbiamo stabilito che per i lavoratori atipici sono previste le stesse detrazioni fiscali dei lavoratori dipendenti. Si è proceduto all'unificazione di diverse posizioni pensionistiche, istituendo un fondo per rendere cumulabili i contributi versati a diversi enti previdenziali (il fondo è alimentato con uno stanziamento di 70 miliardi e con i contributi di solidarietà tratti dalle cosiddette pensioni privilegiate). Si è ridotto dal 92 all'87 per cento l'acconto Irpef per il 2000; sono stati introdotti gli assegni familiari ed è stata estesa anche ai lavoratori atipici la possibilità di godere delle norme di tutela della maternità e degli assegni familiari nelle forme e nelle modalità riconosciute ai lavoratori dipendenti; si è proceduto all'elezione dei rappresentanti del mondo del lavoro a ritenuta del 10-12 per cento; con la proposta di legge Smuraglia, è stato

avviato un processo di tutela dei diritti. Tutto questo è sicuramente importante, ma non definisce il mondo delle nuove professioni.

Credo quindi che noi dobbiamo dare risposta a questi 2-3 milioni di lavoratori che operano in settori non regolamentati. Tali professioni si sono sviluppate, nel corso degli ultimi anni, in ambiti profondamente diversi, per questo è difficile definire una norma che sia in grado di fornire risposte adeguate. Si va infatti dalla riabilitazione fisica e motoria alle problematiche fiscali; dal settore della comunicazione alle medicine alternative; dall'assistenza al tempo libero; dalla *new economy* alla *old economy* (ad esempio, gli amministratori di condominio). Tutte queste professioni perseguono però lo stesso obiettivo: fornire servizi e dare risposte ai bisogni diversificati della società.

Si tratta di un mondo che è e sarà ancora in costante evoluzione, al quale la politica — dobbiamo riconoscerlo — non ha mai saputo dare risposte adeguate. L'unica cosa che è stata fatta è stata quella di presentare centinaia e centinaia di proposte di legge — ho perso il conto — che chiedono l'istituzione di nuovi ordini, nuovi albi professionali ed il riconoscimento di nuove professioni. Si è quindi cercato di andare ciascuno per la propria strada, tutti contro tutti, alla ricerca di un modello — quello degli ordini professionali — che ormai da tempo ha evidenziato i suoi limiti e la necessità, al di là delle norme comunitarie o di quelle dettate dall'antitrust, di modernizzare la sua funzione, riformando la sua struttura in base alle proposte avanzate in Commissione giustizia. Non credo quindi che noi dobbiamo guardare a un modello che definirei dell'Italia rinascimentale: dobbiamo dare una risposta che sia coerente con l'era della modernità, dell'euro, della globalizzazione e di internet. Questo è il tentativo che si è cercato di fare con questa proposta di legge. In breve, l'obiettivo che abbiamo tentato di perseguire è quello di regolamentare nella libertà. Non vogliamo nel modo più assoluto — vorrei essere chiaro — ingabbiare le nuove pro-

fessioni: vogliamo mantenere intatta tutta la loro potenzialità sia sotto il profilo occupazionale — secondo me in questo settore, insieme ad internet, alle nuove tecnologie, al terzo settore ed ai servizi si gioca la scommessa occupazionale per l'Italia di questo inizio millennio — sia sotto il profilo dell'innovazione che certamente queste nuove professioni rappresentano. Non mi riferisco solo alle nuove tecnologie, ma anche a settori quali la sanità, l'arte, l'economia, il tempo libero, il sociale, dove le nuove professioni operano in zone di frontiera, spesso avendo il coraggio di sperimentare nuovi modelli.

Non avrebbe pertanto alcun senso proporre modelli fissi e rigidi, gabbie che, da un lato, rischierebbero di fotografare e di ingessare attività che devono invece rispondere agli stimoli del mercato e dell'innovazione e che, dall'altro, farebbero una fotografia del mondo delle nuove professioni che rischierebbe di ritrovarsi ingiallita in tempi rapidissimi. La proposta che meglio risponde all'esigenza di regole e, al contempo, di libertà è quella relativa alla certificazione di qualità, vale a dire una forma di autoregolamentazione e autopromozione capace di tutelare il cittadino utente ed il professionista serio, ma soprattutto — questa è la cosa che più mi preme — capace di mantenere all'infinito un atteggiamento aperto alle centinaia di nuove professioni che nasceranno nei prossimi dieci anni.

È sorprendente il conservatorismo che esiste in determinati settori, forse perché si toccano interessi precostituiti e forse perché da parte di alcuni si vuole tutelare lo *statu quo*.

Mi chiedo: è mai possibile che in alcuni campi il mondo è cambiato e che in altri l'evoluzione scientifica ha lasciato tutto immutato? Il nostro è un paese un po' strano, pieno di liberisti a parole, che non hanno però mai il coraggio di sperimentare nuove strade.

Anche in questi nuovi campi di ricerca forse l'Italia ha un po' di strada da recuperare rispetto all'Europa. Per fortuna, la risposta della società civile, in questo caso del mondo delle associazioni

e delle professioni, ha anticipato i tempi della politica, dotandosi di luoghi formativi con standard europei e adottando le regole della deontologia professionale.

Nello stendere questa proposta di legge siamo partiti da ciò che le singole associazioni andavano da tempo realizzando. Insomma, non ci siamo inventati nulla! La definisco, questa, una proposta di legge *soft* in cui lo Stato è per così dire presente in punta di piedi; una proposta che ha lo scopo di evitare la costruzione di nuovi « carrozzoni » costosi e al tempo stesso inefficaci, e di puntare invece sul concetto di autorganizzazione, di autopromozione al fine di tutelare i professionisti e con essi gli utenti consumatori.

Abbiamo addirittura compiuto l'errore — e questo glielo concedo, onorevole Becchetti — di scriverlo in un articolo proprio perché non volevamo che vi fossero dubbi sulla garanzia della libertà di esercizio del professionista e della libertà di scelta del consumatore. Una disposizione normativa che la X Commissione ha correttamente eliminato. Avevamo presentato quella norma — lo ribadisco — proprio perché non volevamo che vi fossero dubbi di alcun tipo sulla possibilità per il professionista di operare anche al di fuori della certificazione di qualità. Insomma nessun vincolo per l'esercizio delle professioni, come da tempo ha affermato anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La certificazione di qualità da noi proposta è una possibilità, una opportunità per il professionista e non un obbligo al quale sottostare. Credo che il sistema di certificazione di qualità, un sistema che come ho ricordato non limita la libertà di iniziativa economica privata ma offre giuste garanzie ai consumatori mettendoli in condizione di essere informati e di scegliere tra professionisti preparati e non, tra professionisti che assicurano o meno la continuità del loro impegno, del loro aggiornamento e la serietà deontologica, si basi su tre parole chiave: la continuità, l'aggiornamento e la deontologia.

Ritengo che la Commissione attività produttive, e in particolare il relatore

onorevole Manzini, abbiano compiuto un ottimo lavoro. Mi dispiace tuttavia che dall'articolo 3 sia stato eliminato il riferimento alla presenza delle associazioni di tutela dei consumatori come garanti della certificazione, anche se ovviamente ne comprendo il senso. Mi auguro tuttavia che questo punto possa essere rivisto, anche se di fatto non si nega la possibilità di avvalersi del contributo delle associazioni di consumatori riconosciute ai sensi della legge n. 281 del 30 luglio 1998, al fine di dare maggiori garanzie in ordine alla certificazione di qualità.

Avviandomi alla conclusione, vorrei sottolineare che quella in esame è una proposta di legge proiettata nel futuro e nello stesso tempo capace di comprendere e governare il presente; l'esatto contrario di quello che troppo spesso fa la politica italiana che ha lo sguardo costantemente rivolto al passato.

Credo vi sia stata una grande attenzione ai contenuti di questa proposta di legge, tanto che anche il disegno di legge del Governo ha recepito una parte dei punti in essa contenuti. Ciò è il segno che il nostro cammino volge nella giusta direzione: la direzione della libertà e delle garanzie. Ringrazio quindi il Presidente della Camera, il presidente della X Commissione, onorevole Saraca, e il relatore onorevole Manzini per il lavoro positivo e rapido che è stato svolto.

Siamo disponibili per eventuali modifiche. Ciò detto mi auguro che il Parlamento sia in grado di approvare rapidamente il provvedimento e che tutti si assumano le proprie responsabilità dinanzi a questi tre milioni di lavoratori. In caso contrario, comunque il lavoro svolto dalla X Commissione non sarà stato inutile perché, da un punto di vista politico, renderà più chiare ed evidenti le differenze tra le parti. Esso sarà comunque la base sulla quale poggerà un provvedimento di legge per le nuove professioni da esaminarsi nella prossima legislatura.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Landi di Chiavenna. Ne ha facoltà.

**GIAMPAOLO LANDI di CHIAVENNA.** Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, la regolamentazione giuridica della complessa materia delle professioni rappresenta senza dubbio uno dei temi sui quali si misurerà l'effettivo adeguamento del nostro ordinamento alle direttive e alle altre disposizioni dell'Unione europea. In questo campo, più che in altri, è in atto un tentativo meritorio di armonizzare su scala europea i contenuti e i profili legislativi per giungere ad una definizione il più possibile omogenea delle regole applicabili nei singoli contesti nazionali. Principi quali la libertà di stabilimento, di circolazione, di prestazione di servizi appartengono ormai al patrimonio comune degli europei e sono stati solennemente riaffermati nei trattati di Maastricht e di Amsterdam. Tali principi indicano al legislatore nazionale il sentiero virtuoso di un sano temperamento tra spinte alla liberalizzazione e volontà di efficacia e di tutela delle professionalità esistenti sul mercato.

La proposta di legge in discussione recepisce in larga misura queste sollecitazioni ed esigenze, ma mi sembra criticabile sotto alcuni profili che in questa sede cercherò brevemente di illustrare. L'impianto generale e le premesse mi sembrano complessivamente buoni; il provvedimento prende atto che molti lavoratori, in prevalenza autonomi, ma anche dipendenti (ho presentato un emendamento perché ritengo che possano rientrare in questa fattispecie giuridica le sollecitazioni dell'XI Commissione sull'opportunità di regolare, nell'ambito delle attività non regolamentate, le prestazioni svolte con attività coordinate e continuative) esercitano professioni non tutelate, inquadrati in ambiti professionali; si tratta di circa 3 milioni di professionisti. È un'area in forte espansione, frutto di un adeguamento costante del mondo delle professioni alle mutevoli esigenze del mercato. In altre parole, è giusto dare regole certe ad una realtà professionalmente sempre più rilevante rispetto alla quale anche i consumatori risultano spesso privi

di copertura giuridica ed esposti a rischi tipici di una prestazione di opera professionale non soggetta a verifiche di qualità.

Detto questo, si deve vedere però in quale modo sia possibile muoversi sul terreno della regolamentazione con un approccio flessibile, eliminando, da un lato, rigidità e retaggi burocratici che, di fatto, impediscono una piena attuazione delle direttive europee in materia di liberalizzazione delle professioni e, dall'altro, offrendo ai consumatori garanzie di qualità nell'erogazione di prestazioni professionali. Si sa che per fornire al cittadino un quadro giuridico entro cui muoversi, la prima esigenza da far valere è quella di una certa omogeneità di trattamento tra soggetti che svolgono attività professionali in campi affini o identici. Su questo versante, il presente provvedimento mostra più di qualche ombra. Mi soffermerò solo su alcuni punti e mi auguro che interventi migliorativi del testo possano eliminare quelli che io ritengo elementi di debolezza, destinati a porre in essere inaccettabili diversità di trattamento tra professioni regolamentate e professioni emergenti. Al comma 1 dell'articolo 2, ad esempio, si parla del certificato professionale controllato con il quale si dovrebbero attestare tre requisiti giudicati qualificanti ed indispensabili per l'esercizio delle professioni intellettuali e non, vale a dire di quelle professioni non ricomprensibili nell'articolo 2229 del codice civile. I tre requisiti sono, onorevole Manzini, come lei ci ha illustrato nella sua relazione: l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento del professionista e un comportamento conforme alle norme di corretto svolgimento della professione. Mentre sull'esercizio abituale della professione e sul comportamento conforme alle norme di corretto svolgimento della professione non mi pare sussista dubbio alcuno, trattandosi di elementi che concorrono in maniera decisiva a connotare la professionalità in qualunque campo essa si declini, mi sembra opportuno svolgere alcune considerazioni sul requisito del costante aggiornamento del professionista.

Prevedere il costante aggiornamento in modo così tassativo per le professioni non regolamentate, quando invece lo stesso requisito non risulta essere richiesto in modo altrettanto fermo e puntuale per le professioni regolamentate, non può che portare alla facile conclusione di una discriminazione inaccettabile verso le professioni emergenti. Sia ben chiaro, non si vuole in alcun modo negare la necessità dell'aggiornamento: da parte mia contesto la tassatività di una previsione normativa che introduce un elemento formale di sperequazione tra il trattamento riservato ai professionisti iscritti agli albi e quello proprio dei professionisti sprovvisti di albi professionali. Non si capisce per quale motivo un avvocato possa tranquillamente esercitare per trenta o quaranta anni la professione senza dover dimostrare ad alcuno il suo costante aggiornamento professionale mentre un giurista d'impresa, senza quella dimostrazione, debba persino correre il rischio di perdere il certificato professionale controllato.

Bisogna intendersi, poi, sul significato della parola «aggiornamento». Espresso in maniera così vaga, come mi pare doversi valutare la dizione, il portato attuale della norma non vuole dire molto e, al limite, dovrebbero essere identificate anche le modalità di accertamento di tale aggiornamento, indicando magari gli standard ed i parametri di misurazione dell'accrescimento della capacità e delle competenze professionali del professionista. Voglio ribadire e sottolineare, tuttavia, che il medesimo trattamento dovrebbe essere riservato ad un professionista iscritto all'albo, altrimenti sarebbe meglio eliminare il requisito, anche perché su questo punto la prospettiva deve essere decisamente rovesciata, l'impianto filosofico, a mio avviso, deve essere diametralmente capovolto. Bisogna piuttosto creare le condizioni culturali che permettano solo ai professionisti che si aggiornano di esercitare le libere professioni; in questa logica, il professionista deve sentirsi in dovere di aggiornarsi costantemente, consapevole del fatto che la sovranità del consumatore sul mercato contribuisce in misura deci-



siva a selezionare le competenze professionali migliori. In altre parole, personalmente e a nome dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale, ritengo che debba essere privilegiato il principio della meritocrazia; anche in questo caso, evidentemente, noi desideriamo seguire la strada della liberalizzazione, ma nell'ambito dell'osservanza dei principi della meritocrazia.

Quanto al comma 2 dell'articolo 2, esso prevede che il certificato non sia un requisito vincolante per l'esercizio delle attività professionali. Esso viene rilasciato a tutti i prestatori iscritti alle associazioni professionali che ne facciano richiesta e che dimostrino di essere in possesso dei requisiti previsti dal comma precedente. Mi sembra inconcepibile, però, che il mancato rinnovo dell'adesione alle associazioni professionali debba comportare la perdita della certificazione. Qui mi pare emerga crudamente una logica di tipo corporativistico: solo chi si iscrive all'associazione e, quindi, versa regolarmente la quota, contribuendo in questo modo a rimpinguare le casse di tale associazione, può ottenere quella sorta di « bollino blu », di approvazione, di sigillo certificatorio che rende di serie A lo svolgimento della professione non regolamentata che, altrimenti, in assenza di quel bollino, viene — per così dire — considerata di serie B.

Sinceramente, non credo che un approccio del genere possa essere considerato in linea con gli indirizzi tracciati dalle normative comunitarie in tema di liberalizzazione negli accessi alle professioni né tanto meno inserirsi senza traumi nel solco delle parole dell'autorità garante della concorrenza e del mercato che, a più riprese, ha parlato della necessità di un sistema di certificazione di qualità non confliggente con le libertà di iniziativa economica e con gli altri diritti di libertà garantiti nella Costituzione e nelle leggi vigenti.

Un ultimo punto che vorrei affrontare nel mio intervento si riferisce alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 3, che prevede la possibilità che il ministro della

giustizia, anche avvalendosi del ruolo consultivo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, verifichi « l'operato delle forme aggregative in conformità alle disposizioni della presente legge ». Si legge nel testo originario della proposta di legge che, qualora il ministro della giustizia « ravvisi una prolungata inattività o gravi irregolarità nell'operato delle forme aggregative ne dispone lo scioglimento e dichiara la decadenza validità dei certificati di qualità dalle stesse rilasciati ». Prendo atto che tale passaggio è stato cassato; si trattava certamente di una questione che avrebbe dovuto essere adeguatamente sottolineata se non fosse intervenuta questa modifica.

Fermo restando che il ministro guardasigilli debba preservare l'interesse pubblico, soprattutto quello di impedire o comunque di porre fine a gravi irregolarità nell'operato delle associazioni, mi sembra necessario che vengano meglio precisati i confini della discrezionalità in ordine al controllo delle associazioni e, più in generale, come ha già anticipato egregiamente l'onorevole Becchetti, l'eccesso di delega di cui all'articolo 3. Non determinare i limiti di tale controllo potrebbe voler dire legittimare un'ingerenza indebita di un organo pubblico nel normale esercizio del diritto di libertà associativa, previsto dalla nostra Costituzione, e rimettere in piedi surrettiziamente tutta una serie di rigidità burocratiche e corporative a dir poco anacronistiche in un mercato delle professioni sempre più concorrenziale.

Ma queste ed altre professioni fanno affiorare in me gli stessi dubbi che ha enfatizzato — a mio avviso, con molta intelligenza e con molta acutezza — il collega onorevole Becchetti, cioè, fanno affiorare in me dubbi sulla sincerità della battaglia che la maggioranza di Governo sta conducendo in difesa delle attività professionali non regolamentate. Non vorrei che vi fossero secondi fini nel tentativo subdolo da parte del centrosinistra di volere spingere questo testo su un binario diverso da quello del cosiddetto « decreto Fassino » che, per omogeneità di conte-

nuti, è la sede in cui andrebbero discusse anche le regolamentazioni delle professioni, di cui invece si occupa questa proposta di legge. Mi riferisco a quel « decreto Fassino » che ben difficilmente riuscirà a trovare gli spazi per una definitiva approvazione in questa legislatura ormai agli sgoccioli.

Non vorrei, cioè, che vi fosse un intento demagogico ed elettoralistico da parte della maggioranza — con buona pace di quanto ha legittimamente sostenuto il collega, onorevole Ruzzante — che, scorporando la materia delle professioni non regolamentate dal testo generale del riordino delle professioni, punta esclusivamente a conquistare fette insperate di elettorato.

Onorevole colleghi, non è affatto vero che il centrodestra — e credo men che meno l'onorevole Becchetti — abbia in qualche modo necessità di tutelare alcune professioni e di trascurare invece l'interesse legittimo di altre professioni. Noi poniamo una questione di principio, di legittimità, di correttezza politica nello svolgere il nostro ruolo di legislatori. Non riusciamo a comprendere questa accelerazione, non riusciamo a comprendere questo iter che improvvisamente viene imposto all'Assemblea di Montecitorio per cercare in qualche modo di — come dice giustamente il collega Becchetti — dare certezza alle promesse che l'onorevole Veltroni ha formulato a 2 milioni e 700 mila persone. Noi siamo attentissimi alle esigenze, agli interessi e alle opportunità di queste categorie e vogliamo fare nostra questa battaglia; la vogliamo fare nostra, però, nella limpidezza del ragionamento politico, nella certezza evidentemente anche del diritto, senza prendere strade o scorciatoie che potrebbero francamente lasciare estremamente perplessi chi assiste passivamente o comunque chi assiste all'esterno di questo Parlamento a queste strane logiche che io oso definire anche un po' corporativistiche e consociative.

Lei, onorevole collega ha detto che « andremo a dichiarare che il centrodestra si è opposto ». Non è affatto vero! Noi vogliamo regolamentare la materia e

siamo sostanzialmente favorevoli a questo impianto normativo, con le modifiche e gli emendamenti che i colleghi di Forza Italia e di Alleanza nazionale hanno presentato! Siamo favorevolissimi a dare vita ad un dibattito serio su questo percorso, su questa strada. Non siamo disponibili, evidentemente, a regalarvi un'opportunità — peraltro, secondo noi, non la riuscirete a raccogliere — di capitalizzare un insperato risultato in termini elettoralistici perché quel patrimonio delle libere professioni non regolamentate non appartiene evidentemente al centrosinistra, ma appartiene alla cultura del centrodestra (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 6550)**

PRESIDENTE. L'onorevole Manzini ha facoltà di replicare.

PAOLA MANZINI, *Relatore*. Non avendo l'onorevole Veltroni partecipato ai lavori della X Commissione, vorrei limitarmi a prendere innanzitutto atto che dal dibattito odierno si è comunque manifestata una volontà di dare una risposta positiva alla richiesta — più volte avanzata — di trovare una forma di riconoscimento di quelle che sono, appunto, attività professionali, peraltro molto diversificate, mutevoli e necessariamente con tutta probabilità diverse nel futuro rispetto alla « fotografia » che noi oggi abbiamo e che sono state oggetto — come i colleghi ricordavano — di un confronto che si è svolto su diversi tavoli e attraverso vari dibattiti, in modo particolare al CNEL, ma anche in altre sedi.

Vorrei dire ai colleghi che in X Commissione, nel momento in cui abbiamo registrato che alla scadenza di un primo termine per la presentazione degli emendamenti non ne erano stati presentati, abbiamo deciso di aggiornare quel ter-

mine. Vi è stato dunque, se lo vogliamo chiamare così, anche un principio di cautela nel non considerare esaustivo il fatto che non fossero stati presentati gli emendamenti in Commissione — ne ho dato atto nella relazione —, tuttavia prendo atto adesso che vi è la volontà di intervenire sul testo presentato. Raccomanderei ai colleghi di restare su questa linea, cioè di lavorare sul testo, il che secondo me è possibile. Il collega Ruzante ha parlato dell'obiettivo che ci si era prefissati nella predisposizione della proposta di legge. Il relatore ha presentato in Commissione alcune proposte di modifica che necessariamente facevano riferimento ai pareri che erano stati rappresentati dalle Commissioni. Si può lavorare ulteriormente sul testo sulla base degli emendamenti che saranno presentati per la discussione in aula. Dopo di ciò, se si riuscirà a concludere il lavoro in questa legislatura oppure no, non è purtroppo nelle nostre mani. Lo vedremo. Intanto credo che si potrebbe lavorare con convinzione affinché, con opportune modifiche, ci sia comunque una decisione dell'Assemblea su questo testo, se sarà possibile. Infatti, ritengo che questa sarebbe una risposta di cui tutte le forze politiche potrebbero giovare (nel momento in cui concorressero a raggiungere questo risultato), anche nell'imminenza della prossima campagna elettorale, se questa sarà l'intenzione.

Nel merito, voglio esprimere soltanto questa valutazione. Ritengo che alcune delle considerazioni fatte dai colleghi siano fondate. Non c'è dubbio che risultino un po' farraginosi alcuni elementi contenuti nei principi e nei criteri direttivi della delega; su questo si potrà lavorare perché vi sono anche degli aspetti contraddittori. Sicuramente bisognerà valutare ulteriormente il punto relativo ai poteri ed alle competenze del Ministero della giustizia. Faccio presente ai colleghi che in tutti gli altri paesi europei queste attività afferiscono al Ministero delle attività produttive e dell'economia proprio perché si tratta di forme di prestazioni professionali che non hanno le caratteri-

stiche e l'esigenza della tutela di diritti fondamentali, e quindi nell'intervento di regolazione secondo me è possibile lavorare ulteriormente sulla base degli emendamenti e del lavoro che il Comitato dei nove compirà nel momento in cui il provvedimento sarà effettivamente anche all'esame dell'Assemblea.

Vorrei fare un'ultima considerazione sulla discussione che si è avviata presso la Commissione giustizia sul cosiddetto disegno di legge Fassino, dopo la presentazione delle proposte che sono state formulate rispetto al testo originario. Onorevoli colleghi, non penso che vi siano contraddizioni per il fatto che noi interveniamo, così come è stato detto a più riprese, su una forma di riconoscimento di attività professionali (che poi vedremo nel merito), ma che di fatto tira il filo della certificazione di qualità, che è un sistema indicato espressamente nella direttiva dell'Unione europea. Essa non è peraltro vincolante dal punto di vista dell'esercizio della professione. Certo, non vi è un impedimento da parte della legge — su questo ha ragione l'onorevole Becchetti — però sappiamo bene che, se non si costruisce una griglia o un meccanismo, vi possono essere delle difficoltà. Per quanto riguarda la certificazione, essa già avviene in molti settori, dalle ISO 9000, al certificato EMAS ed altro. Esse sono naturalmente volontarie, hanno una loro storia ed un punto di ancoraggio nella legislazione. Inoltre, abbiamo letto proprio oggi sui giornali che in Italia si va verso un ente unico di certificazione.

Ritengo quindi che su questo punto non vi sia alcuna contraddizione. Sappiamo tutti benissimo che il riordino complessivo delle professioni non avverrà in questa legislatura; se in essa riusciremo a varare un «pezzo» che riguarda un piccolo strumento sul quale vi può essere un ancoraggio utile nell'attività di questi lavoratori autonomi nel nostro paese, nulla vieta che la discussione successiva possa inglobare o ulteriormente affinare e correggere quel meccanismo. Nel mo-

mento in cui maturano soluzioni più avanzate, la legge può ricomprendere o migliorare parti normative già varate. Su questo, quindi, non ravviso alcuna contraddizione.

Credo che noi possiamo svolgere bene il nostro lavoro sulla base delle proposte che i colleghi hanno presentato o presenteranno e con la serenità necessaria rispetto al tema che abbiamo di fronte. Dopo di che, la discussione politica si svolge in quest'aula; ma credo che, per quanto è possibile, potremo ancorarla all'esigenza posta dal provvedimento in esame e fare un lavoro che potrà essere utile anche nella prossima legislatura.

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

**STEFANO PASSIGLI**, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*. Signor Presidente, il Governo prende atto della diversità di accenti e di commenti sulla proposta di legge in esame, che aveva guardato con interesse e che riteneva fosse stata migliorata dal lavoro svolto in Commissione. Si riserva quindi di intervenire nel merito dell'articolato se e quando si arriverà alla discussione dello stesso.

**PAOLA MANZINI**, *Relatore*. Chiedo di parlare per una precisazione.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**PAOLA MANZINI**, *Relatore*. Signor Presidente, nel mio intervento iniziale ho fatto riferimento all'articolo 2 della proposta di legge; vorrei ricordare che tale articolo è stato soppresso dalla Commissione.

**PRESIDENTE.** Ne prendo atto, onorevole Manzini.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione dei progetti di legge: S. 755-1547-2821-2619 – D'iniziativa dei senatori: Servello ed altri; Mele ed altri; Polidoro e d'iniziativa del Governo: Disciplina degli interventi pubblici per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle attività musicali (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (7307); e delle abbinate proposte di legge: Scoca; Pecoraro Scanio e Siniscalchi; Risari ed altri; Aprea; Napoli ed altri; Carli; Cola ed altri; Pecoraro Scanio; Crema ed altri; Volonté (412-775-2117-2131-2374-3670-4406-4337-5121-5374) (ore 17,40).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge, già approvati in un testo unificato dal Senato, d'iniziativa dei senatori: Servello ed altri; Mele ed altri; Polidoro e d'iniziativa del Governo: Disciplina degli interventi pubblici per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle attività musicali; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Scoca; Pecoraro Scanio e Siniscalchi; Risari ed altri; Aprea; Napoli ed altri; Carli; Cola ed altri; Pecoraro Scanio; Crema ed altri; Volonté.

***(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7307)***

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 35 minuti;

Forza Italia: 34 minuti;

Alleanza nazionale: 33 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 31 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 7307)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Vignali, ha facoltà di parlare.

ADRIANO VIGNALI, *Relatore*. Signor Presidente, il provvedimento in esame è solo una parte, invero, di una attività molto ampia realizzata durante questa legislatura nel settore della musica. Si è varata una normativa che proviene da una legge precedente sulle fondazioni liriche, è stata approvata la legge sulle accademie e i conservatori, si è proposta un'attività di sperimentazione di insegnamento ed attività musicale nella scuola, di cui oggi si

chiede a gran voce da varie parti la generalizzazione e l'istituzionalizzazione. Vi sono poi le norme riguardanti i lavoratori di questo settore ed altri provvedimenti *in itinere* presso altre Commissioni che sono convergenti rispetto al testo in esame.

Quale è stato l'iter di questo provvedimento?

Esso scaturisce da numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare e da una proposta di iniziativa governativa, ormai lontana nel tempo, contestuale alla analoga proposta di legge sul teatro. In questo ramo del Parlamento, come sa bene il collega Rossetto che interverrà dopo di me, abbiamo lavorato molto su quest'ultima, che purtroppo si è arenata al Senato, mentre la legge sulle attività musicali, della quale iniziamo oggi la discussione sulle linee generali, ha soggiornato forse troppo a lungo in quel ramo del Parlamento.

Oggi proponiamo una parziale puntuale modifica con l'obiettivo concreto di portare a casa un risultato.

Quali sono le linee generali del provvedimento? Innanzitutto, si sancisce nella prima parte l'impegno di intervento dello Stato, delle regioni e dei comuni che collaborano nella promozione e nella valorizzazione della musica e delle attività musicali in genere. Infatti, questi tre livelli istituzionali hanno uguale rappresentanza nel consiglio di amministrazione del Centro nazionale per la musica e la loro importanza è data anche nel rapporto istituzionale di collaborazione e confronto. Collaborazione e confronto che, anche attraverso il sistema delle residenze multidisciplinari, alle quali si fa riferimento nell'ultima parte del provvedimento, potranno riequilibrare il rapporto fra le aree forti e le zone svantaggiate nella produzione e fruizione di attività musicali.

Rispetto alla proposta pervenuta dal Senato, anche sulla base di emendamenti presentati da diversi gruppi politici, è stato ridotto il numero dei componenti il consiglio di amministrazione per renderlo un organismo efficiente e funzionale.

Una parte consistente del provvedimento, poi, è dedicata alla promozione della musica italiana contemporanea. A tal fine, si parla di strutture per l'esecuzione e l'ascolto, di promozione della musica popolare, di costituzione di un fondo e di un comitato sempre per la musica popolare. A tale proposito, oggi sulle colonne di un giornale è apparso un intervento di un grande musicista italiano che ha affermato che sulla musica popolare si dicono già molte parole; in sede di Commissione abbiamo ritenuto che le parole non bastano e che sono necessari fatti i quali, in qualche modo, sono codificati da norme precise contenute nel provvedimento in esame.

Infine, la terza parte del provvedimento riguarda i vari soggetti dell'attività musicale, in particolare, ma non solo, i teatri storici e le istituzioni concertistico-orchestrali. Naturalmente si definisce l'attività degli agenti di spettacolo attraverso l'ipotesi di un regolamento da adottare da parte del Ministero. Come dicevo all'inizio del mio intervento, su tale aspetto vi è una convergenza con altre normative che si occupano, appunto, dei lavoratori dello spettacolo in generale e, quindi, anche degli agenti di spettacolo.

Al provvedimento, nel testo elaborato a seguito della discussione e del confronto tra le varie posizioni in Commissione, sono state fatte varie obiezioni di tipo tecnico, soprattutto da parte della Commissione bilancio. Pertanto, mi sono attivato perché le stesse venissero accolte e formalizzate in adeguati emendamenti. Devo anche dire che sono state espunte dal provvedimento parti riguardanti punti specifici, potenzialmente confliggenti o invasive rispetto ad altre norme. Mi riferisco, ad esempio, all'alta formazione per quanto riguarda le accademie e i conservatori o altri aspetti che servivano, appunto, a precisare meglio il contenuto della legge rispetto a determinati aspetti.

In conclusione, mi sembra si tratti di una legge molto importante per un settore decisivo della cultura italiana. Mi auguro davvero che, dopo le molte parole, apparse anche sui giornali in questo periodo,

l'approvazione di questa legge possa servire a rendere più organico l'intervento dello Stato e delle comunità locali in un settore che, come viene detto da molte parti, rappresenta un vanto ed una caratteristica dell'identità culturale italiana, ma ha bisogno di un sostegno concreto, che può trovare sicuramente in questa legge.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali.

GIAMPAOLO D'ANDREA, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

GIUSEPPE ROSSETTO. Signor Presidente, si tratta di una delle ultime occasioni in questa legislatura di confronto sulla materia dello spettacolo. Colgo, quindi, l'occasione, perché vorrei approfondire alcuni aspetti generali prima di affrontare quelli particolari della legge sulla musica.

Come ha ricordato il collega Vignali, abbiamo lavorato molto, ma, a mio parere, abbiamo prodotto molto poco per lo spettacolo in Italia. Attribuisco questa scarsa produttività anche all'assenza del ministro Melandri in Commissione. Il ministro Melandri si distingue molto per la presenza alle inaugurazioni: anche oggi abbiamo trovato nella nostra casella un invito quadruplo, in cui il ministro ci invita, nell'ambito dell'iniziativa «Italia: cultura da vivere», alla quale lei sarà presente, per lunedì 26 febbraio, mercoledì 28 febbraio, giovedì 1° marzo e venerdì 2 marzo.

La nostra Commissione ha visto sicuramente un protagonismo nel settore più ampio dell'istruzione — e noi che non ce ne siamo occupati ne abbiamo forse un po' sofferto — ed una notevole presenza dei ministri che si sono occupati di tali questioni, mentre per lo spettacolo vi è stata un'assenza colpevole del ministro.

Voglio sottolineare che si è tentato di fare qualcosa, ma senza alcun successo. Mi riferisco, ad esempio, alla questione degli enti lirici: il fallimento della trasformazione degli enti lirici in fondazioni è stato ratificato in quest'aula qualche mese fa. Se poi parliamo di cinema e dei finanziamenti per tale settore, il silenzio del ministro è assoluto. Personalmente ho presentato 150 interrogazioni parlamentari dall'inizio della legislatura, ma non ho avuto nemmeno una risposta. Per quanto riguarda, invece, la produttività dell'investimento di denaro pubblico nel cinema, oggi i giornali rilevano che dal festival di Berlino il nostro cinema esce senza alcun premio.

Per quanto riguarda il teatro e la musica, abbiamo cercato di introdurre una regolamentazione proponendo due leggi quadro. Erano due proposte di leggi gemelle, che cinque anni fa, con una scelta, per così dire, « biforcata », sono state presentate una in un ramo del Parlamento e l'altra nell'altro ramo del Parlamento: si sono bloccate entrambe. I motivi sono sia di tipo endogeno che esogeno.

La prima cosa da notare è che sicuramente uno dei motivi di sistema è che alla maggioranza è mancato il coordinamento politico. Mi riferisco, ad esempio, alla legge sul teatro, che, dopo un iter di due anni alla Camera, un iter molto approfondito, assolutamente a 360 gradi, aperto a tutti i componenti ed attori del sistema, al Senato è tornata ai blocchi di partenza, con una serie di audizioni che replicano quelle svolte per due anni alla Camera. Si tratta di un modo di procedere che, ad esempio, per quanto riguarda la musica noi alla Camera responsabilmente non abbiamo seguito.

Vi è quindi una responsabilità della maggioranza e del Governo, perché sicuramente è mancata la capacità di gestire alcuni soggetti del sistema a livello interno. Anche questo è uno dei limiti del bicameralismo perfetto, ma un maggiore impegno da parte del ministro e della maggioranza, una maggiore assiduità da parte del Governo — più che della mag-

gioranza, perché ognuno di noi, nella sua Camera di appartenenza, ha fatto ciò che doveva fare — nel seguire i provvedimenti proposti, avrebbero forse consentito alla legge sul teatro e a quella sulla musica di seguire un iter più rapido.

Un altro motivo di lentezza deriva da un fattore esogeno, un fattore di sistema. Il Parlamento ha dato ampio spazio alla voce delle categorie degli operatori di settore, ascoltando sia per il teatro sia per la musica tutti i soggetti che fosse possibile ascoltare. Questi ultimi però non hanno tenuto, a mio parere, comportamenti rispettosi nei confronti del nostro lavoro e la nostra Commissione si è spesso trovata di fronte a cambiamenti di opinione da parte di taluni dei soggetti interessati alle leggi.

La pretesa di cancellare quanto è stato fatto finora è poco rispettosa sia del nostro lavoro in termini soggettivi, cioè come singoli parlamentari, sia nei confronti dell'istituzione. Voglio ricordare che il nostro obiettivo è quello di approvare leggi relative al tema della cultura e non leggi per il mondo della cultura, per il mondo del teatro, per il mondo della musica o per i soggetti che vi operano; noi vogliamo mettere questo mondo nella condizione di arrivare ai cittadini che sono i fruitori ultimi della cultura. Noi dobbiamo fare tutto ciò rispettando ovviamente gli operatori del settore, con il fine ultimo della distribuzione della cultura ai cittadini e non di assegnare denari a questo o a quel soggetto.

Tutto questo spesso viene dimenticato e spesso lo dimentichiamo anche noi, mentre dobbiamo ricordare che la nostra missione legislativa deve essere svolta nel pieno rispetto dei soggetti che operano nei diversi settori ma senza condizionamenti. Quanto a questi ultimi, ne abbiamo subito alcuni peraltro legittimi: per esempio, il mondo della musica ha insistito molto, specie in quest'ultimo periodo, per l'approvazione di questa legge. Purtroppo, come ha già detto il relatore Vignali, il testo è stato fermo quasi due anni al Senato per motivi che mi sfuggono ed è per questo che, tenendo conto delle esi-

genze del mondo della musica, abbiamo cercato di velocizzare l'iter del provvedimento.

Voglio precisare che non abbiamo l'obbligo di approvare una legge qualunque essa sia, abbiamo il dovere di approvare una buona legge e devo riconoscere che questo testo, soprattutto alla luce dei pareri espressi da alcune Commissioni, non mi sembra più valido come mi sembrava poco tempo fa. Cito in primo luogo il parere contrario della Commissione finanze che contesta la rigidità e la burocratizzazione di alcuni elementi presenti nel testo. Si tratta di critiche che avevamo già fatto anche noi sia sul provvedimento per la musica sia su quello per il teatro. Penso che saranno presentati emendamenti relativamente alle somme incassate dalla SIAE. La Commissione finanze ha espresso parere contrario perché di fatto si reintroduce un principio che era stato soppresso nel 1996. In sostanza questo parere deve farci riflettere in maniera approfondita, tanto più che anche i pareri favorevoli sono condizionati e critici.

La I Commissione esprime parere favorevole ma rileva che il testo è « caratterizzato da una connotazione fortemente centralistica nell'assetto della distribuzione delle competenze, che si pone in contrasto con le tendenze di ampio decentramento amministrativo che caratterizzano le più recenti tendenze legislative e le linee di riforma costituzionale contenuto nel progetto di legge costituzionale n. 4462 approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del Parlamento ». Come dicevo, anche in questo caso, il parere è positivo ma fortemente condizionato.

Il Comitato per la legislazione ha fatto una serie di correzioni non solo di forma ma anche di struttura politica.

Vi è poi il parere piuttosto complesso della V Commissione.

Infine, sono contento di poter affermare che abbiamo recepito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali ancor prima che ci giungesse: la Commissione in questione ci

invita, infatti, a rendere il consiglio di amministrazione (di cui all'articolo 7) più snello ed efficiente, riducendo il numero dei componenti.

ADRIANO VIGNALI, *Relatore*. Quella Commissione non aveva ancora letto il nuovo testo del provvedimento!

GIUSEPPE ROSSETTO. Infatti: il parere è giunto mentre si stava redigendo il nuovo testo; ciò, comunque, testimonia la nostra buona fede, in quanto quella Commissione ha fatto un appunto che noi abbiamo recepito ancor prima di riceverlo.

In ogni caso, ritengo francamente che, dopo tali pareri, dobbiamo tornare a ragionare brevemente (ma con un po' di calma e di serenità) sul fatto che non abbiamo l'obbligo di approvare questo progetto di legge a tutti i costi, ma dobbiamo comunque cercare di approvare una buona legge.

Infine, vorrei sottolineare il contenuto dell'articolo 38; con il relatore Vignali abbiamo fatto molti incontri in cui abbiamo ragionato sul fatto che con il provvedimento in esame si eliminerebbero le parole « saltimbanco, cantante, suonatore ». Se non riuscissimo ad approvare il progetto di legge, sarebbe comunque doveroso riuscire a trovare un modo per eliminare dalla legislazione italiana quelle tre parole. Abbiamo anche svolto incontri dedicati proprio a tale tematica.

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. 7307)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Vignali.

ADRIANO VIGNALI, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei fornire alcuni chiarimenti. Innanzitutto, vorrei precisare che nella riunione di stamattina abbiamo ra-



gionato su molte delle obiezioni tecniche contenute nei pareri delle Commissioni e vorrei comunicare che sono stati presentati molti emendamenti, sui quali discuteremo anche nella riunione del Comitato dei nove che si terrà domani mattina. Non appartiene al *bon ton* polemizzare con altre Commissioni, né contestare l'operato dell'altro ramo del Parlamento. Il Senato non dispone di un Comitato per la legislazione e debbo dire che rispetto ad alcune obiezioni provenienti, ad esempio, dalla Commissione bilancio, l'altra Camera avrebbe potuto perfezionare il testo normativo.

Per quanto riguarda l'obiezione della Commissione parlamentare per le questioni regionali che ci invita — diciamo così — ad «asciugare» il consiglio di amministrazione previsto all'articolo 7, mi chiedo quale testo normativo essa abbia esaminato: di certo non il nuovo testo normativo. Poiché però abbiamo trasmesso a quella Commissione il testo definitivo, sarebbe stata necessaria, da parte sua, una maggiore attenzione.

Per quanto riguarda il consiglio di amministrazione di cui all'articolo 7 e relativamente ad altre norme contenute nel testo normativo (quelle ad esempio riguardanti i teatri storici) abbiamo compiuto uno sforzo abbastanza significativo per valorizzare l'intervento dello Stato e degli altri livelli istituzionali, percorrendo la strada del decentramento.

Certamente, si tratta di un progetto il cui quadro di riferimento ci veniva dal Senato ed i tempi per lavorare non sono stati sufficienti. Come ho già detto in Commissione, non ho esitazione a riferire in questa sede che se i tempi fossero stati diversi, avendo questo ramo del Parlamento lavorato molto sul provvedimento relativo al teatro ed avendo il Senato lavorato un po' meno sul provvedimento riguardante la musica, forse sarebbe stato possibile arrivare ad una convergenza su alcuni punti e «rimpastare» una nuova legge che recepisce anche quelle altre due tematiche.

Rispetto all'ultima osservazione fatta dal collega Rossetto, sono anch'io convinto

che bisogna prima di tutto approvare una buona legge; in ogni caso, nel progetto di legge in esame vi sono aspetti ancora da completare. Mi riferisco all'ultimo riferimento fatto dal collega Rossetto ad impegni che abbiamo assunto nel settore. Si tratta, dunque, di un aspetto parziale, ma molto importante.

In conclusione, mi auguro che il progetto di legge sia approvato e che vi sia una collaborazione, pur nella dialettica delle posizioni. Mi dispiacerebbe, infatti, che rimanessero in piedi i resti di un passato in qualche modo superato (in quanto per molti comuni sono previste autorizzazioni estensive rispetto alla portata della legge) e che l'articolo 121, comma 1, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, non potesse essere modificato: in tal senso, l'approvazione della legge è una delle condizioni perché tale scelta possa essere una buona volta compiuta.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali.

**GIAMPAOLO D'ANDREA, Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali.** Signor Presidente, onorevoli deputati, il Governo ritiene che sia estremamente urgente approvare questo progetto di legge che disciplina l'intervento pubblico a sostegno delle attività musicali.

Desideriamo dare atto alla Commissione cultura della Camera della costruttività dei suoi lavori ed anche della celerità con cui, con il contributo della maggioranza e dell'opposizione, ha concluso la fase referente per inviare all'esame dell'Assemblea il provvedimento in questione.

Per la verità, di tale costruttività e convergenza si era avuta prova anche al Senato, sia pure con un andamento alterno — come è stato peraltro ricordato dall'onorevole Rossetto —, perché dopo un lavoro approfondito della Commissione, sul quale, devo dire, si era manifestata una larga convergenza, vi sono state alcune difficoltà nel passaggio in Assemblea,

superate poi con uno sforzo di buona volontà da parte della Presidenza e dei gruppi parlamentari. Tali difficoltà si sono manifestate anche con qualche intento ostruzionistico, poi neutralizzato: una specie di doccia scozzese, per cui un giorno si dava via libera ed un altro si resisteva all'idea di offrire alla riforma la possibilità di essere approvata. Mi auguro che ciò non accada anche alla Camera, in quest'ultima o in queste ultime settimane di lavoro proficuo che rimangono.

Esprimerei infatti personalmente, oltre che a nome del Governo, un profondo rammarico se questo progetto di legge non arrivasse in porto prima della fine della legislatura, anche perché esso offre una risposta importante ad alcune esigenze di aggiornamento di una normativa sulla musica italiana che già esiste, ma si è occupata sino ad ora prevalentemente della musica lirica e concertistica e soprattutto delle strutture, delle istituzioni e dei soggetti musicali, più che delle attività musicali in quanto tali, mentre il progetto di legge in esame offre una risposta più compiuta a quelle istanze ed anche a quelle della musica contemporanea, riordinando, peraltro, anche alla luce dell'evoluzione del dibattito sul nuovo assetto istituzionale dei poteri di questo nostro paese, le competenze dello Stato, quelle delle regioni e quelle delle province e dei comuni. Devo dire, a tale riguardo, che non condividiamo la critica relativa al centralismo o alla burocratizzazione, che ci pare un po' generica e un po' infondata: generica perché sembra tanto uno slogan, infondata perché è difficile dire che è centralistica l'impostazione di un Centro nazionale per la musica il cui consiglio di amministrazione è composto per due terzi da rappresentanti delle autonomie locali e regionali e per un terzo da rappresentanti designati dal ministro per i beni e le attività culturali. È un po' generica anche perché non tiene conto di un dato fondamentale: infatti, credo che nessuno in questo paese possa sostenere che non esista o non debba esistere una dimensione culturale nazionale da valorizzare a fianco di quella regionale e locale,

laddove si manifesti, e che quindi non esista nel nostro paese un interesse nazionale all'identificazione di alcuni obiettivi generali, che non escludono assolutamente la presenza di azioni di sostegno, sia pure significative, a livello regionale e locale da parte delle regioni e degli altri enti che rappresentano più direttamente tali esigenze.

D'altra parte, appare un po' paradossale che la Commissione per le politiche regionali, chiamata ad esprimere un parere, si sia soffermata solo sugli organi del centro, peraltro anticipando un orientamento già emerso e condiviso nell'ambito della Commissione cultura per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione del centro.

A nome del Governo, desidero ribadire che condividiamo la tesi sostenuta dall'onorevole Rossetto: non deve essere infatti approvata una legge purché sia, ma bisogna sforzarsi di approvare una buona legge. Convidiamo così tanto questa affermazione che ci siamo posti in maniera costruttiva di fronte agli emendamenti che la Commissione cultura ha ritenuto di dover proporre e di approvare. A tale proposito desidero ringraziare il relatore per la pazienza e la competenza con le quali si è dedicato alla definizione di alcune questioni, ma vorrei ringraziare, come ho già fatto all'inizio del mio intervento, anche l'opposizione per il costruttivo atteggiamento tenuto.

Non c'è dubbio, comunque, che anche rispetto ai pareri espressi dalle altre Commissioni sia ancora possibile apportare le integrazioni che si ritengono necessarie in merito ad alcune valutazioni che, nel frattempo, possono essere maturate (come ha ricordato l'onorevole Rossetto, si è già fatto molto in tal senso con l'approvazione di alcuni emendamenti che recepiscono in gran parte i rilievi formulati dalle altre Commissioni).

Ritengo che un ulteriore approfondimento ci consenta di portare all'esame dell'Assemblea un provvedimento non « attaccabile », nella speranza di arrivare rapidamente alla sua approvazione, anche per non dare la sensazione — mi rivolgo

all'onorevole Rossetto — che si lavori molto ma a vuoto (ciò vale sia per il Governo sia per le Assemblee parlamentari). Infatti, si lavora sempre molto ma talvolta non si riescono a conseguire alcuni risultati. Non c'è dubbio, infatti, che il Governo avrebbe preferito un iter più celere al Senato della legge concernente il teatro; non c'è dubbio, avendo svolto un lavoro incrociato fra i due rami del Parlamento sui settori sui quali si è deciso di concentrare l'attività di riforma, che avremmo dovuto sforzarci di arrivare ad un raccordo migliore, evitando la duplicazione di discussioni che avrebbero potuto risolversi con un efficace confronto tra i testi. Tuttavia, deve essere detto che dovremmo approvare almeno questo provvedimento sulle attività musicali, come chiedono coloro i quali vivono di musica, coloro i quali animano le attività musicali e anche coloro che godono delle attività musicali.

Si tratta, infatti, di un settore avente grande tradizione nel nostro paese. E sarebbe un peccato non sostenerlo adeguatamente con misure legislative di supporto e aggiornate rispetto alle esigenze manifestate.

Per il resto, il Ministero competente si è sforzato di accompagnare anche con provvedimenti amministrativi lo sviluppo di questo e di altri settori dello spettacolo; mi riferisco ai regolamenti per il teatro, la danza e la musica, e ad altri provvedimenti per gli enti lirici, per il cinema. Tutto ciò ci consegna un risultato — mi consentirà l'onorevole Rossetto di non essere d'accordo sulla sua valutazione politica — che non è quel risultato negativo che è stato evidenziato.

GIUSEPPE ROSSETTO. Zero premi !

GIAMPAOLO D'ANDREA, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*. Mi auguro si arrivi ad una valutazione complessiva più positiva dell'azione che si è andata svolgendo in questo settore. L'attività compiuta in questo campo è tutta volta alla valorizzazione del patrimonio nazionale nel suo insieme; dunque, è un'attività particolarmente meritoria.

Ciò detto, signor Presidente, onorevoli colleghi, mi auguro che l'iter del provvedimento possa concludersi in questa Camera in maniera rapida e in tempi politicamente certi, tali cioè da rendere possibile la definitiva approvazione da parte del Senato del testo normativo che verrà modificato da questa Camera.

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

**Discussione della proposta di legge: S. 38 — D'iniziativa dei senatori: Smuraglia ed altri: Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro (approvata dal Senato) (4817); e delle abbinate proposte di legge: Cordoni ed altri e Prestigiacomo ed altri (601-5090) (ore 18,17).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato, d'iniziativa dei senatori: Smuraglia ed altri: Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Cordoni ed altri e Prestigiacomo ed altri.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4817)**

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 35 minuti;

Forza Italia: 34 minuti;

Alleanza nazionale: 33 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 31 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 4817)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Cordoni.

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, negli anni, abbiamo imparato a riconoscere la specificità delle molestie sessuali nell'ambito dei rapporti di lavoro; ricerche, statistiche e testimonianze hanno concordemente indicato, in Italia ed in Europa, nella molestia perpetrata dal datore di lavoro o dal superiore gerarchico un atto rivolto principalmente a testimoniare potere ed a negare, nella relazione con

l'altra (o con l'altro), i più elementari diritti di libertà a chi si trova in posizione subalterna.

L'asimmetria di potere viene così trasformata in asimmetria di diritti; del diritto al diniego, innanzi tutto, del diritto di sovranità sul proprio corpo e sul proprio desiderio, ma anche del diritto a vivere l'imprevedibilità ed il gioco della reciproca seduzione alla pari, senza che la relazione sessuale ricalchi e rinforzi rapporti di dominio.

Per questo, la proposta di legge sottolinea all'articolo 1 la particolare rilevanza delle molestie accompagnate esplicitamente o implicitamente, « da minacce o ricatti da parte del datore di lavoro o dei superiori gerarchici in relazione alla costituzione, allo svolgimento ed alla estinzione del rapporto di lavoro » e rende nulli « tutti gli atti o patti che derivino da atto discriminatorio per sesso conseguente alla molestia sessuale e, particolarmente, da ricatti o minacce accompagnati da molestie sessuali », così come tutti i provvedimenti di ritorsione, in qualunque modo peggiorativi della posizione soggettiva del lavoratore o della lavoratrice che abbia denunciato comportamenti di molestia, adottati entro un anno dal momento della denuncia, presumendone la natura discriminatoria.

D'altra parte, l'intera nostra civiltà giuridica vuole che le attività lavorative, come tutte le iniziative economiche, non possano svolgersi « in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana », come recita l'articolo 41 della Costituzione.

La molestia sessuale offende chi la subisce, produce disagio, altera le normali relazioni di lavoro, crea disparità e spesso obbliga il lavoratore o la lavoratrice a perdere opportunità o a subire sperequazioni; inoltre, come la Commissione europea ha sottolineato nel codice di comportamento che ha adottato per combattere le molestie sessuali, esse spesso colpiscono le persone in maggiore difficoltà, concentrandosi sui soggetti più vulnerabili, meno tutelati o appartenenti a gruppi sociali minoritari.

Tra le categorie più esposte, uno studio citato nel codice elenca « le donne in stato di divorzio e di separazione, le più giovani e le nuove assunte, le donne che non sono tutelate da un contratto regolare e fisso, le lavoratrici che svolgono professioni non specificamente femminili, quelle affette da menomazioni, lesbiche o appartenenti a minoranze razziali... gli omosessuali e gli uomini in giovane età », persone per le quali la situazione di lavoro in cui si trovano ha le maggiori probabilità di essere quella determinante per salvaguardare la loro autonomia.

Noi riteniamo che in una Repubblica che ha voluto riconoscersi fondata sul lavoro non vi sia dubbio che tutti i cittadini abbiano diritto ad un ambiente di lavoro sicuro e sereno, esente da ricatti e condizionamenti, e che tra gli obblighi del datore di lavoro rientri quello di garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori. In questo senso già opera l'articolo 2087 del codice civile, più volte richiamato in sede civile nei casi di molestia, secondo cui « L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo le particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro ». Abbiamo, dunque, inteso rafforzare questo principio, estendendolo esplicitamente e con maggiore coerenza alla prevenzione delle molestie sessuali.

Per questo, riveste particolare significato la scelta di affrontare il tema delle molestie proprio nell'ambito del diritto del lavoro.

Non dobbiamo dimenticare, inoltre, l'impulso determinante impresso all'analisi sociale ed alla sanzione giuridica del fenomeno delle molestie sessuali sui luoghi di lavoro dai massimi organismi comunitari; all'Europa dobbiamo soprattutto riconoscenza per il rigore e la continuità con cui è stato affrontato questo tema troppo spesso sottovalutato o trasformato in oggetto di dileggio nei singoli paesi.

Il Parlamento europeo ha invitato fin dal 1986 le autorità nazionali a cercare di pervenire ad una definizione giuridica di molestia sessuale.

Nel 1990 il Consiglio delle Comunità, individuando tra l'altro nella diffusione delle molestie uno specifico ostacolo all'effettiva integrazione delle donne nel mercato del lavoro, è tornato sul problema, proponendo una prima definizione di molestia sessuale.

La Commissione, accogliendo anche la richiesta del comitato consultivo per l'uguaglianza delle opportunità dell'Unione, ha successivamente ribadito tale definizione, emanando su questa materia nel 1992 una raccomandazione agli Stati membri ed un codice di comportamento, entrambi volti a combattere le molestie sessuali sul luogo di lavoro.

Sia il Parlamento che la Commissione europea hanno poi fatto seguire a queste importanti affermazioni di principio numerosi atti concreti: il Parlamento ha approvato nel 1994 una risoluzione a favore della designazione nelle imprese di un consigliere; la Commissione ha promosso due consultazioni con le parti sociali ed ha censurato nei suoi rapporti il comportamento degli Stati parzialmente o totalmente inadempienti nei confronti delle indicazioni della raccomandazione del 1992. Quest'ultima chiedeva agli Stati membri soprattutto di promuovere politiche positive, nutrite di informazione, prevenzione ed ascolto delle parti sociali, e sceglieva di investire soprattutto sulla responsabilizzazione dei datori di lavoro e sulla promozione dell'autotutela tra i lavoratori.

Quella scelta ha dato buoni frutti. In particolare, in occasione della prima consultazione delle parti sociali, nel luglio 1996, si è avuta la prima ufficiale ed internazionale conferma dell'assoluta rilevanza del problema, poiché ben 17 delle 39 organizzazioni di datori di lavoro e sindacali consultate hanno riconosciuto le molestie sessuali come un fenomeno diffuso, da prevenire nel luogo di lavoro nell'interesse sia del singolo che dell'impresa.

Ne è scaturito un forte impegno internazionale; in molti contratti sono state inserite clausole dedicate alla prevenzione ed alla repressione delle molestie sessuali.

Assai meno pronta è stata, invece, la risposta degli Stati e dei Parlamenti, chiamati soprattutto ad accreditare una nozione unitaria di molestie. Anche in Italia, malgrado la tempestiva presentazione di varie proposte di legge, ci troviamo a discutere oggi del problema con un colpevole ritardo.

Le diversità culturali e sociali che ancora attraversano l'Europa hanno avuto ripercussioni negative sul grado di consapevolezza del problema, che soprattutto i paesi latini hanno inteso ridurre a questione privata di poca o nessuna importanza, senza cogliere la profonda civiltà dell'invito europeo a condividere e diffondere buone pratiche sociali.

Eppure, tutte le ricerche più autorevoli hanno evidenziato in modo diffuso dati allarmanti. Anche nel nostro paese il fenomeno delle molestie sessuali è assai diffuso. Una prima indagine fu svolta nel 1989 a Roma, nell'area di lavoro sita in viale Trastevere: a seguito di essa si segnalò immediatamente che un 35 per cento di donne erano state molestate o erano testimoni di molestie. Poiché le ricerche successive svolte nelle fabbriche, negli uffici, nelle università non facevano che confermare la rilevanza statistica del problema, anche le organizzazioni sindacali del nostro paese hanno iniziato una serie strategica di interventi in sede di contrattazione nazionale; si sono cominciati a vedere i primi risultati nei contratti dei metalmeccanici, del settore calzaturiero, delle assicurazioni, della sanità e via dicendo.

La diffusione dei dati delle principali ricerche ha anche indotto numerosi organi di informazione a dedicare attenzione al fenomeno e, per qualche anno, le molestie sessuali hanno avuto l'onore e l'onore della ribalta nazionale; molti di voi ricorderanno — oppure possiamo dire ricordiamo — accanto alla discussione delle prime proposte di legge ed alla profondità del confronto culturale sulle

proiezioni individuali in materia di relazioni tra i sessi, i frizzi ed i lazzi dei troppi commentatori improvvisati, che si rifiutavano di vedere nel fenomeno altro che un'occasione per spargere a piene mani le più viete considerazioni. Anche oggi non è raro, purtroppo, di fronte alla rinnovata attenzione sul tema suscitata dall'esame di questa proposta di legge o da alcune sentenze della Corte di cassazione, ritrovare qua e là quella stessa superficiale grossolanità di analisi dei costumi.

Soprattutto, la sufficienza o la contraccusa di perbenismo nei confronti di chi sostiene la necessità di un intervento segnalano la difficoltà di molti a riconoscere, prima ancora che a condividere, la più semplice delle ovvietà in materia di relazioni sessuali, ossia che il comportamento molesto è tale quando non è accettato dalla persona alla quale è diretto.

Le dimensioni di un rapporto seduttivo (gioco, ambivalenza, allusione, sorpresa) hanno bisogno di muoversi nello spazio di una relazione a due; tuttavia, se una delle due persone non vuole essere coinvolta, semplicemente occorre prendere atto che lo spazio per la relazione non c'è. Non basta desiderare per essere desiderati e, soprattutto, tra il desiderare qualcosa e il desiderare qualcuno deve esserci lo spazio dovuto al rispetto per la libertà della scelta altrui.

Più in profondità, dietro molte delle battute su molestatori e molestati, non era e non è difficile riconoscere il peso di una cultura che ha lungamente ammesso e giustificato la prevaricazione come modalità di rapporto tra i sessi, ignorando perfino l'esistenza del desiderio femminile. Oggi non è più così, ma ogni volta che si produce e si difende un'asimmetria di qualche genere in un rapporto che abbia implicazioni sessuali, in molti scatta una sorta di antico riflesso che ricrea la centralità del soggetto desiderante e sfuma la visibilità dell'altro, significativo soltanto perché oggetto del desiderio altrui.

Nella mia relazione scelgo di soffermarmi particolarmente sulla definizione

di molestia sessuale, che è il punto e l'oggetto della discussione e del confronto culturale e giuridico. È dunque fondamentale e segno di civiltà l'accoglimento, nell'articolo 1 della proposta, della definizione comunitaria di molestia sessuale, qualificata come « ogni atto o comportamento, anche verbale, a connotazione sessuale o comunque basato sul sesso, che sia indesiderato e che, di per sé ovvero per la sua insistenza, sia percepibile, secondo ragionevolezza, come arrecante offesa alla dignità e libertà della persona che lo subisce, ovvero sia suscettibile di creare un clima di intimidazione nei suoi confronti ».

Il profilo soggettivo della nozione dà innanzitutto voce alla valutazione della vittima; il comportamento è dunque giudicato dalla prospettiva di chi lo subisce e non sulla base dell'intenzione di chi lo pone in atto.

La tutela della dignità personale non può certo prescindere dalla considerazione di ciò che il soggetto ritiene caratteristico o lesivo della propria dignità; allo stesso modo, solo a lui può spettare l'individuazione dei limiti di ciò che considera bene o male accetto. Su questo elementare rispetto dell'individuo e sulla sua mancanza si gioca del resto proprio la sostanza dell'illecito, e su questo il giudice dovrà basarsi in giudizio.

La stessa valutazione obiettiva delle circostanze fattuali dovrà quindi rapportarsi non già ad un modello astratto o medio di correttezza interpersonale, ma al rispetto delle convinzioni, della sensibilità e delle volontà della vittima. Solo per il caso in cui occorra bilanciare possibili ipersensibilità individuali o instabilità personali, il giudice dispone del correttivo della valutazione di ragionevolezza, perché nel rispetto dei diritti dell'accusato sia possibile accreditare o meno l'insistenza o l'obiettiva gravità del comportamento molesto.

È questa una irrinunciabile soluzione di equilibrio tra i diritti dell'accusatore e dell'accusato, che tiene nel giusto conto sia la necessità di far valere la soggettività della vittima — nella quale trova fonda-

mento l'indesideratezza che produce la nozione stessa di molestia — sia la possibilità che l'insensatezza del rapporto tra fatto ed evento denunciato riveli palesemente al giudice uno squilibrio del denunciante.

Inoltre, la proposta tiene conto del fatto (che le parti sociali hanno evidenziato con estrema concretezza al legislatore) che, al di là dell'esigenza del ripristino del diritto ad un corretto rapporto interpersonale, esiste ed incide pesantemente sull'esistenza del lavoratore tutto un insieme di atti esterni alla relazione, che costituiscono veri e propri atti discriminatori e che trasferiscono pesantemente nell'ambito sociale del rapporto di lavoro i ricatti e le tensioni originati dalla dinamica interpersonale.

In definitiva, dal nostro lavoro possono dipendere in gran parte la nostra autonomia, le persone di cui siamo responsabili, la nostra autostima ed il nostro ruolo sociale; può bastare poco per mandare in frantumi la nostra vita, se un elemento estraneo e potente come un ricatto di natura sessuale viene tradotto in decisioni che incidano pesantemente sul nostro rapporto di lavoro.

È questo l'ambito che qui ci interessa particolarmente, anche sulla scorta delle raccomandazioni comunitarie, poiché caratterizza in modo esclusivo la fattispecie della molestia sessuale sul luogo di lavoro e non manca di suggerire tecniche realmente efficaci di tutela del lavoratore e della lavoratrice molestati.

La proposta in esame in primo luogo raccoglie le indicazioni del codice di comportamento emanato dalla Commissione europea in materia di procedure, stabilendo l'obbligo per il datore di lavoro di garantire in modo riservato un tempestivo ed imparziale accertamento dei fatti denunciati e demandando ai consiglieri di parità competenze specifiche di assistenza e consulenza dei lavoratori e delle lavoratrici molestati.

Tutta la legislazione comunitaria, infatti, senza rinunciare ad un'ampia definizione legale delle molestie sessuali, inclusiva sia delle molestie ambientali sia di

quelle ricattatorie, punta strategicamente a trasferire la regolamentazione relativa al fenomeno delle molestie sul piano negoziale, con l'obbligo da parte del datore di lavoro di sviluppare in azienda apposite campagne di prevenzione concordate con i sindacati e di istituire procedure di denuncia interna, sia informali che formali.

Anche il ruolo di supplenza di necessità esercitato in questi anni dalla giurisprudenza, italiana e non solo, nell'elaborazione dei precedenti giuridici e delle relative sanzioni in questa materia, ha evidenziato alcuni importanti elementi da valutare con attenzione.

La curvatura interpretativa di discipline già esistenti ma dettate per altre finalità ed obiettivi (come la lotta alla discriminazione sessuale o ai reati a sfondo sessuale, il risarcimento del danno biologico o morale o le sanzioni disciplinari), se è valsa spesso a dimostrare ai soggetti colpiti il doveroso interesse della comunità, si è spesso infatti dimostrata insufficiente ad assicurare un'adeguata compensazione del danno ed un intervento realmente efficace sulla situazione specifica.

Ciò si spiega essenzialmente con la natura particolare sia delle illecità a sfondo sessuale sia del rapporto di lavoro, che implica una reciprocità di rispetto e di fiducia spesso irrimediabilmente compromessa nei casi di molestia.

Infatti, se da un lato la ricerca da parte dei giudici del lavoro di strumenti di tutela in qualche modo applicabile a questi casi ha dimostrato cose importanti, come la sussistenza del presupposto di giusta causa per i provvedimenti disciplinari o i licenziamenti dei molestatori motivati dal datore di lavoro per violazione dei doveri fondamentali di correttezza, dall'altro l'efficacia dei provvedimenti di reintegro, nei casi di discriminazione o licenziamento delle parti lese, si è dimostrata pressoché nulla.

Tornare al proprio lavoro dopo un procedimento giudiziario o per effetto di un provvedimento del giudice si è spesso dimostrato, nei casi di molestie, intollerabile

per le vittime, soprattutto nei casi di forzata e quotidiana convivenza con i molestatori o di scarsa solidarietà da parte dei colleghi.

Ciò ha indotto il legislatore, con l'articolo 6, ad introdurre la fattispecie di dimissioni per giusta causa, riconoscendo ai lavoratori e alle lavoratrici vittime di molestie sessuali « il diritto di recedere dal contratto di lavoro », oppure « di essere destinati, ove essi stessi ne facciano richiesta, ad altro incarico ». Naturalmente, ove motivate da molestie, tali scelte obbligano il datore di lavoro alla corresponsione di un indennizzo.

Inoltre, la scelta di mantenere in ambito civilistico le azioni in giudizio, prevedendo specifiche norme risarcitorie e di tutela, risponde all'intenzione di privilegiare su tutto l'efficacia dello strumento legislativo in relazione al fenomeno affrontato.

Concludo qui questa mia relazione, anche se non ho terminato, preannunciando che consegnerò il testo scritto di considerazioni integrative al mio intervento, ove la Presidenza lo consenta.

Vorrei soltanto sottolineare un punto ancora, cioè che questa legge ha avuto nella Commissione lavoro un confronto con tutte le forze politiche ed ha ricevuto un contributo da parte di tutti. Il testo che noi oggi esaminiamo in molte parti è stato cambiato con il contributo di tutte le forze politiche. Credo vi sia una volontà comune di dotare il nostro paese di un provvedimento che ci aiuti anche a superare le sentenze che di volta in volta siamo obbligati ad ascoltare e che ci fanno ribellare per la loro inconsistenza e per la loro inadeguatezza.

Con la definizione giuridica delle molestie sessuali credo che noi contribuiamo al superamento anche di queste vicende giudiziarie. L'approvazione di questa legge, costruita lungo un percorso unitario, sarà contributo di civiltà ai rapporti di lavoro.

Chiedo infine alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al



resoconto stenografico della seduta odierna di considerazioni integrative al mio intervento.

**PRESIDENTE.** La Presidenza lo consente.

Ha facoltà di parlare il rappresentate del Governo.

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

**PRESIDENTE.** La prima iscritta a parlare è l'onorevole Prestigiacomo. Ne ha facoltà.

**STEFANIA PRESTIGIACOMO.** Per molti mesi la Commissione lavoro della Camera dei deputati ha lavorato al testo pervenutoci dal Senato sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Si è tenuta una discussione molto seria e molto attenta a cogliere una duplice esigenza. La prima è quella di colmare in fretta una lacuna nel nostro ordinamento che oggi non prevede il reato di molestia sessuale sui luoghi di lavoro e che quindi lo fa rientrare nella fattispecie degli atti di libidine di cui alla legge contro la violenza sessuale e quindi punibile penalmente; la seconda è quella di contribuire attraverso azioni positive al miglioramento delle relazioni tra i sessi nei luoghi di lavoro. La questione, come è stato ricordato dalla relatrice, è stata recentemente riproposta all'attenzione dell'opinione pubblica dalla discussa e ormai famosa sentenza della Corte di cassazione sulla « pacca » subita da una dipendente in un ufficio, caso certamente increscioso, mortificante per chi lo ha subito, ma che ha evidenziato la inadeguatezza dello strumento esistente che configura la cosiddetta pacca come reato penalmente perseguibile e che prevede pene assolutamente sproporzionate.

La legge sulla violenza sessuale, che ha rappresentato un traguardo di civiltà per il nostro Parlamento e per il nostro sistema giuridico, rappresenta infatti un filtro dalle maglie troppo rigide per in-

tervenire su un territorio spesso sfuggente; anche per questo spesso il timore di avviare un'azione penale da parte della vittima delle molestie può finire per rappresentare un deterrente alla denuncia. Opportunamente quindi si è scelto di attestarsi in ambito civilistico, ferma restando, ovviamente, la tutela penale per i casi che tracimano dalle molestie e configurano la violenza sessuale.

Su questo tema anche l'Europa è intervenuta con una raccomandazione nel 1991, invitando gli Stati membri dell'Unione ad inserire nel proprio ordinamento il principio dell'inammissibilità di qualsiasi comportamento a connotazione sessuale, compreso quello di superiori e colleghi, che offenda la dignità delle donne e degli uomini sui luoghi di lavoro.

Il testo al nostro esame, ulteriormente emendabile, nelle sue linee generali affronta il problema in maniera corretta, anche grazie alle modifiche approvate in Commissione al testo licenziato dal Senato. Mi rendo conto che può essere problematico intervenire con una legge su un territorio come questo, in cui le differenze tra la galanteria, magari insistente e fastidiosa, e le molestie possono essere sottili e legate a fatti personali, a condizioni specifiche che è difficile valutare con il metro della oggettività. D'altro canto, credo non sia intenzione di alcuno ingessare o appesantire i rapporti personali sui luoghi di lavoro, che dovrebbero essere, possibilmente, sereni e cordiali.

Esiste però l'esigenza forte di sanzionare i molti, troppi comportamenti che, sottilmente o grossolanamente, implicano il ricatto sessuale nelle attività lavorative. Comportamenti che sono particolarmente gravi nei casi in cui la vittima sia sottoposta gerarchicamente e quindi in una posizione di subalternità psicologica ed economica. Credo siano troppe le donne, percentualmente le principali vittime, e in generale le persone che oggi subiscono in silenzio le sgradevoli attenzioni di colleghi, capiufficio, datori di lavoro perché di quel lavoro hanno bisogno, perché a quell'avanzamento di carriera credono di aver diritto. Costoro subiscono perché il fasti-

dio è difficile da dimostrare e il più delle volte si tratta di episodi in cui vi sarebbe la loro parola contro quella del molestatore. Credo che a queste donne, a queste persone occorra dare uno strumento moderno ed efficace per tutelare la loro dignità, la loro vita e la loro serenità di lavoro.

Condivido quindi pienamente l'esigenza di approvare la proposta di legge in esame, che peraltro riprende il senso e il contenuto dell'abbinata proposta di legge del gruppo di Forza Italia.

Dopo questa premessa, forse scontata ma necessaria, devo dire che il testo pervenuto dal Senato andava modificato, come opportunamente ha fatto la Commissione lavoro. Mi riservo di trattare, in sede di discussione dell'articolato, delle singole opportunità di miglioramento del complesso della proposta di legge e sulle quali ritengo si possa proficuamente lavorare per conseguire il migliore risultato normativo. Resta però fondata una preoccupazione, che ho espresso anche nelle altre occasioni in cui si dibatteva di strumenti di tutela dei soggetti deboli nei posti di lavoro.

Continuiamo a caricare i datori di lavoro e le imprese di costi, anche solo organizzativi (ma in questo caso anche diretti, come dimostra l'articolo 6), per la difesa dei più deboli. Mi rendo perfettamente conto che il valore che una normativa come quella in esame intende tutelare è un valore alto e che il sistema lavoro deve ripartirne i costi in tutte le sue componenti. Ma, proprio per questo, occorre avere l'intelligenza di produrre un testo che sia visto con favore nei luoghi di lavoro, che sia uno strumento snello, capace di risolvere problemi e situazioni difficili e delicate che possono venirsi a creare nell'ambiente di lavoro. Commetteremmo un errore se licenziassimo una legge che le imprese vedono con preoccupazione per gli oneri che essa può implicare.

Vi è poi una questione testuale e direi retorica, legata alla forma del testo, che mi pare sovente ridondante, infarcito di ripetizioni superflue, che alla fine lo

appesantiscono. Mi riferisco, ad esempio, all'articolo 1, in cui si richiede che il comportamento molesto sia percepibile secondo ragionevolezza come recante offesa alla persona che lo subisce. So bene che sulla questione della ragionevolezza ci sono precedenti, ma considero inutile questo inciso, perché è scontato che tutti i comportamenti di cui si occupa la legge vanno valutati secondo ragionevolezza. Temo invece che attraverso questo inciso possano passare valutazioni difformi e divergenti, anche perché si affida la definizione di un comportamento ad una valutazione che resta discrezionale, quella della ragionevolezza, e di difficile perimetrabilità. Un inciso, questo, che potrebbe e dovrebbe a mio avviso essere eliminato e la cui mancanza non pregiudicherebbe né modificherebbe in alcun modo il senso della norma.

Non condivido, poi, l'insistente ripetizione, ad ogni articolo e ad ogni comma, della distinzione tra lavoratrici e lavoratori, un metodo che, all'articolo 5, arriva persino a far parlare delle consigliere e dei consiglieri di parità.

È noto a tutti che a subire le violenze sessuali sono in maggioranza le donne e che, quindi, alla tutela di queste ultime le norme sono prevalentemente dirette, ma noi stiamo legiferando per tutti i cittadini. Noi donne stiamo combattendo per eliminare le distinzioni sui luoghi di lavoro; se parliamo di lavoratori, ovviamente intendiamo sempre e comunque lavoratori di entrambi i sessi. Il ribadire ad ogni paragrafo la differenza, quasi che lavoratrici e lavoratori fossero portatori di interessi e di esigenze diversi rispetto al problema, mi sembra inopportuno e sottilmente discriminante.

Credo che un ultimo riferimento debba essere fatto all'attenzione che dovremmo porre nell'evitare che il provvedimento possa essere usato per finalità diverse da quelle che lo stanno dettando. Mi riferisco alla possibilità di denunce false e strumentali a esigenze diverse, come togliere di mezzo un concorrente scomodo per una promozione, o soltanto per seguire una vendetta privata. Negli Stati Uniti,

dove il tema delle molestie sessuali è particolarmente sentito, esiste una vasta sensibilità all'uso distorto degli strumenti esistenti contro le molestie. Credo che l'energia ed il rigore che il provvedimento in esame vuole attuare contro i molestatori debbano essere attuati parimenti contro chi voglia fare un uso strumentale e privato della normativa. Ma su questo fronte credo esista una larga convergenza fra tutti, come auspico che analoga convergenza si trovi sull'esigenza di migliorare il testo in esame e di approvarlo sollecitamente, stabilendo un altro punto fermo per una società più attenta alle esigenze dei più deboli, più democratica e più uguale.

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

**GIUSEPPE COVRE.** Signor Presidente, desidero precisare che, a causa di un disguido, non ero iscritto a parlare, quindi la ringrazio per la sua disponibilità che mi consente di fare questo intervento doverosamente breve.

L'argomento è assolutamente importante e rientra fra quelli che definirei di alto valore civico; è una materia che va opportunamente ed intelligentemente normata perché contribuisce a distinguere un popolo civile da un popolo che civile non è. Con il provvedimento in esame si intende sanzionare adeguatamente alcuni comportamenti scorretti — per il momento li definisco così — che in un civile ambiente di lavoro non possono e non devono essere tollerati in alcun modo.

Senza voler ricostruire, in questa sede, la storia dei comportamenti umani dal punto di vista storico-sociologico, vorrei comunque fare un piccolo *excursus* basandomi su esperienze che ho ascoltato. Fino a qualche anno fa, e purtroppo in alcune realtà ancora oggi non solo nel nostro paese, accadevano fatti che sono riportati in varie letterature, nonché in materiale cinematografico — neppure tanto romanzati — che hanno visto coinvolte quasi sempre le donne lavoratrici e quasi mai uomini lavoratori. Anni fa,

spesso, venivano esercitate vere e proprie violenze fisiche più che molestie sessuali ed erano estremamente ingiuste e umilianti. Fino a qualche decennio fa, molte giovani donne dovevano lasciare la famiglia per trasferirsi in città lontane in case padronali; erano lavoratrici domestiche — non venivano ancora chiamate colf — e spesso non erano retribuite o veniva loro dato solo il vitto e l'alloggio. Spesso queste giovani donne dovevano subire non solo volgari e umilianti apprezzamenti, ma vere e proprie molestie o violenze sessuali da parte dei padroni di casa e spesso anche dei loro maleducati rampolli. Poiché al peggio non c'era e non c'è limite, come si sa, quasi mai le giovani domestiche trovavano la solidarietà della padrona di casa. A volte questa signora, si fa per dire, arrivava al punto di provare vanto e orgoglio per certe *performance* dei galli domestici.

Le donne, con il tempo, hanno trovato occupazione nelle fabbriche, ma non vivevano certamente in situazioni migliori rispetto a quella poc'anzi descritta: anche la fabbrica era un pessimo laboratorio di sopraffazioni e, spesso, di molestie sessuali, ma anche di ricatti economici e quant'altro. Nei primi anni sessanta, grazie ad un processo di industrializzazione diffuso, per merito di tante lotte sindacali, le fabbriche, i laboratori artigianali e gli studi professionali hanno sicuramente aiutato la donna nel processo di emancipazione e di riscatto sociale. Ritengo che niente e nessuno sia stato di aiuto alla donna lavoratrice più della busta paga a fine mese. Anche questo è servito molto al raggiungimento dell'indipendenza economica: è chiaro che ci sono voluti anni di lotte sindacali e scioperi. Questa è stata la mia premessa, sia pure sintetica.

Tornando all'argomento oggi in discussione e focalizzando l'aspetto del problema riguardante le molestie sessuali sui luoghi di lavoro, voglio ribadire che purtroppo questo problema riguarda e coinvolge prevalentemente la donna lavoratrice.

Per capire il fenomeno può essere opportuno un rapido giro d'orizzonte. Gli

ambienti di lavoro, nella nostra realtà di paese sviluppato, sono ovviamente sempre più promiscui: ne consegue che sempre di più donne e uomini si incontrano e si frequentano sul posto di lavoro. Il tempo che una persona occupata trascorre sul proprio posto di lavoro è quantitativamente superiore al tempo medio che la stessa persona trascorre in famiglia con il proprio o la propria partner.

Queste frequentazioni prolungate in ambito lavorativo favoriscono in molti casi l'instaurazione di rapporti interpersonali cordiali, confidenziali ed amichevoli, il che è positivo. Tali rapporti spesso si sviluppano in misura e modalità normali e condivise; altre volte possono far insorgere false o immaginifiche interpretazioni o aspettative. Quest'ultimo aspetto degenerativo può far scattare comportamenti libertini non ammessi e non accettabili: mi riferisco appunto alle molestie sessuali. Vi sono poi casi più gravi in cui le molestie sessuali sul posto di lavoro partono dal datore di lavoro o dal superiore gerarchico.

È evidente che è necessario combattere le logiche perverse che producono questi comportamenti, prevedendo strumenti legislativi atti a prevenirli e, laddove essi non prevengano, idonei a reprimerli.

Ciò premesso, pur apprezzando e sottolineando la necessità di disporre di una legge che tuteli e garantisca i soggetti deboli contro le molestie sul posto di lavoro, siamo costretti a denunciare il fatto che, secondo il punto di vista della Lega nord, questa legge è fatta male, è insufficiente e spiego perché.

All'articolo 4 prevediamo una figura nuova sul posto di lavoro: la presenza del garante contro gli abusi. Questa nuova figura di garante — si tratta di uno o più soggetti, a seconda delle dimensioni dell'azienda — può essere eletta dai lavoratori a maggioranza. Niente a che fare con il sindacato e con i rappresentanti sindacali; si tratta di una figura specifica per questo compito importante: controllare ed osservare se si verificano determinati fatti. Questa persona può essere eletta allorché arrivano le prime denunce di

comportamenti anomali da parte di colleghi, responsabili, dirigenti o titolari. Il garante deve avere ampie e discrezionali facoltà di verificare e controllare e può essere anche chiamato a testimoniare in sede giudiziaria.

Sempre all'articolo 4 prevediamo l'obbligo per i datori di lavoro, sentito il garante, di fornire o installare adeguate apparecchiature o strumenti richiesti dal dipendente molestato. Può richiedere anche l'installazione di una telecamera a circuito chiuso — perché no? — oppure l'acquisto di una radiolina portatile per poter registrare eventuali molestie: se lo richiede la persona molestata, non vedo perché non prevederlo.

Vi è un emendamento, che esamineremo nel corso del seguito della discussione, che prevede di introdurre la parola « anche » là dove si dà la possibilità — e non si prevede l'obbligo — di un accordo con le organizzazioni sindacali, nel caso queste ultime esistano — per cui la parola « anche » è necessaria —, poiché in molti piccoli laboratori o studi professionali le organizzazioni sindacali non esistono e pertanto è inutile prevederne il coinvolgimento.

Sempre all'articolo 4 presenteremo un emendamento perché, nel caso in cui gli accertamenti sul molestatore diano esito positivo — si accerti, cioè, il fatto —, occorre dare al datore di lavoro la possibilità di licenziare il molestatore. Se il datore di lavoro non ha la possibilità di licenziarlo, è inutile fare le leggi perché il molestatore può continuare nella sua azione. Inoltre, bisognerebbe prevedere il licenziamento senza l'obbligo del preavviso.

Per quanto riguarda l'articolo 5, abbiamo alcune perplessità perché l'istituto dei consiglieri di parità non funziona, mentre l'articolo 6 dal nostro punto di vista va sostanzialmente modificato. Concordiamo sull'obbligo di indennizzare la dipendente o il dipendente ma proponiamo di aumentare l'indennità da un minimo di sei ad un massimo di trentasei mensilità. Bisognerebbe però prevedere ( presenterò un emendamento in propo-

sito) la possibilità di licenziare in tronco il superiore gerarchico che si sia reso colpevole di molestie sessuali accertate nei confronti di un subalterno. L'indennizzo alla persona molestata deve essere recuperato attraverso una trattenuta sul TFR del superiore gerarchico che viene licenziato ma non è giusto che l'azienda sia costretta a pagare una penale per indennizzare un proprio dipendente di fatti imputabili ad una singola persona. Bisogna salvaguardare il principio fondamentale per cui ciascuno è personalmente responsabile dei propri comportamenti. Lo ripeto, non è giusto che il datore di lavoro paghi per un comportamento scorretto di un suo dipendente nei confronti di un altro dipendente. Questo è il principio fondamentale della responsabilità oggettiva! Qui non ci troviamo di fronte a scolaretti da controllare ma a dipendenti assunti e pagati, ciascuno con le proprie responsabilità all'interno di un'azienda o di un ufficio. Se si comportano male, non capisco perché spetti all'azienda pagare i danni alla persona molestata. È una mostruosità giuridica — lo dico da imprenditore, non da giurista — ma queste cose davvero non le capisco. Che questo testo sia stato approvato dal Senato senza che nessuno si sia accorto di questa astrusità è davvero un assurdo di cui chiedo spiegazioni, a meno che il mio emendamento non venga approvato.

Sempre in riferimento all'articolo 6, nel caso in cui la persona che denuncia la molestia si sia inventata tutto, non è giusto che non subisca alcuna conseguenza. Sappiamo che possono verificarsi casi di calunnia e quindi la persona che si comporta in questo modo deve essere licenziata. Perché dobbiamo avere paura di licenziare i malandrini, se ci sono, o le persone che si rendono colpevoli di reati? Nel caso in cui il dipendente o la dipendente si sia inventata tutto diffamando o calunniando, bisogna prevedere la possibilità di licenziare e di trattenere il 50 per cento del suo TFR destinando la cifra ad un fondo di indennizzo aziendale gestito in collaborazione con il sindacato per favorire chi realmente è vittima di *mob-*

*bing* o di molestie sul posto di lavoro. Va ricordato che il datore di lavoro non è sempre un soggetto privato ma anche un ente pubblico. Voglio fare un caso che mi riguarda da vicino poiché sono anche sindaco. Se un mio collaboratore (che è, all'interno dell'amministrazione, un superiore gerarchico) molestasse una sua collega, chi dovrà indennizzarla? Il sindaco? L'amministrazione comunale? Il rappresentante di servizio?

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*. Sarà il datore di lavoro!

GIUSEPPE COVRE. E chi è il datore di lavoro, nel caso di un comune, di una provincia o di una ASL? È una domanda interessante. Per quanto riguarda il decreto legislativo del 1994, il datore di lavoro è il responsabile della sicurezza, ma in altri casi potrebbe essere addirittura il sindaco o il presidente della provincia o il direttore generale. Vedo che vi è molta confusione: sono disponibile a discuterne e vedremo nel prosieguo.

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. 4817)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei replicare a due questioni sollevate nell'ultimo intervento e ad una questione sollevata dall'onorevole Prestigiacomo. Vorrei, innanzitutto, invitare il collega Covre a rileggere il testo del provvedimento, in quanto l'articolo 4 non prevede la figura del garante; poiché mi era sembrato che l'onorevole Covre avesse costruito il suo intervento chiedendosi le ragioni di tale figura, vorrei tranquillizzarlo al riguardo.

Per quanto riguarda l'articolo 6 e la previsione del pagamento di un inden-

nizzo da parte del datore di lavoro per la responsabilità attribuibile ad un superiore gerarchico, vorrei fare la seguente precisazione. Il collega Covre ha ragione quando si chiede per quale motivo dovrebbe pagare il datore di lavoro, quando vi è un direttore del personale che è responsabile, ma vorrei tranquillizzarlo: infatti, tale ipotesi è già prevista nel codice civile. Quando un dirigente compie atti illeciti, è prevista l'azione risarcitoria da parte del datore di lavoro nei suoi confronti. Sebbene non sia stato richiamato nel provvedimento in esame, si tratta di un principio generale. Tale discorso è riferibile, altresì, all'esempio di un'amministrazione pubblica: se il responsabile del personale compie un'azione illecita, il datore di lavoro (ad esempio, il comune) dovrà certamente risarcire il lavoratore, ma potrà poi rivalersi sul dirigente o comunque sulla figura che ha una responsabilità ben definita nel codice civile. In tal senso, possiamo stare tranquilli.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PIERLUIGI PETRINI (ore 18,55)

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*. Inoltre, l'onorevole Covre ci invita ad esplicitare nel testo la sanzione del licenziamento di fronte a determinati comportamenti. Poiché la norma è costruita da un punto di vista del diritto del lavoro, abbiamo preferito che si rinviasse alle commissioni di disciplina e a quanto previsto dai contratti. Oggi, infatti, molti contratti di lavoro prevedono sanzioni che vengono definite nei rapporti di lavoro medesimi: saranno le commissioni di disciplina a valutare se i comportamenti dei dipendenti siano tali da comportare anche il licenziamento. Non dico che non si possa prefigurare anche un'ipotesi del genere, di fronte a situazioni particolarmente gravi, ma rimaniamo comunque all'interno delle previsioni contenute nei contratti di lavoro e delle discipline previste anche per altri comportamenti: pensiamo, ad esempio, alle sanzioni nei con-

fronti del dipendente di banca che si sia appropriato del denaro in essa depositato. In tal caso, si va ovviamente in tribunale, ma vi sono anche le decisioni delle commissioni di disciplina che stabiliscono sanzioni leggere o pesanti, a seconda della gravità dei comportamenti.

Per quanto riguarda la questione sollevata dall'onorevole Prestigiacomo, sicuramente discuteremo al riguardo, in quanto anche la Commissione giustizia — sebbene con proposte diverse — ha affrontato tale argomento. In ogni caso, rispetto alla proposta dell'onorevole Prestigiacomo di sopprimere dall'articolo 1 le parole «secondo ragionevolezza», vorrei fare la seguente precisazione. Poiché, relativamente alla definizione di molestia sessuale, puntiamo sulla sgradevolezza dell'atto e poniamo al centro della norma la desiderabilità (o indesiderabilità) da parte del soggetto che la subisce, è chiaro che vi sarà sempre un elemento di discrezionalità, che il giudice può e deve valutare. Le parole «secondo ragionevolezza» sono necessarie per tutelare colui che viene denunciato: potrebbe accadere che ci si trovi di fronte ad una persona che abbia una ipersensibilità o uno squilibrio tale da considerare determinati comportamenti esagerati oltre misura. È chiaro che tale principio diventa discrezionale, ma tutta la materia, in un certo senso, rimane alla valutazione del giudice: ciò è necessario a garanzia di colui che viene denunciato per atti di molestia. Si tratta, come potrebbero dire alcuni giuristi, di una norma garantista, per tutelare chi ritiene di non aver commesso un reato o che si trovi di fronte ad una persona particolarmente sensibile. La ragione per cui si sono introdotte nel testo le parole «secondo ragionevolezza» è dunque quella di assicurare un equilibrio nelle garanzie anche per chi viene sottoposto all'accusa.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.

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

Signor Presidente, il Governo ha guardato e guarda con grande interesse all'approvazione di questa proposta di legge in materia di molestie sessuali nei luoghi di lavoro ed esprime l'auspicio che, ancorché in questa parte finale della legislatura, le Camere possano utilmente varare questa normativa.

È stato già detto come ci troviamo in ritardo, da più punti di vista, anche in relazione ad altri paesi, e come sia utile ed urgente che l'Italia si doti di una legge in questa materia.

Le questioni che sono state ricordate nel corso del dibattito (l'esigenza della definizione del reato, la scelta dell'ambito civilistico, nonché quella, che reputo importantissima, di agire nell'ambito del diritto del lavoro) mi sembra siano elementi condivisi da più parti all'interno dell'Assemblea, così come è avvenuto in Commissione. Quest'ultima ha sicuramente compiuto un lavoro molto importante nell'ottica di precisare meglio i contenuti del testo rispetto al lavoro precedentemente compiuto dal Senato, anche in considerazione dell'esigenza di aggiornare alcuni articoli in relazione a nuove norme nel frattempo approvate.

Si è affermato che alcuni punti necessitano di ulteriore discussione e di modifica: certo, nell'esame degli articoli valuteremo ogni singola questione, ma al momento mi preme prendere atto che in quest'aula, come è avvenuto in Commissione, è emersa una volontà comune di approvare questa legge e si sono manifestate posizioni convergenti rispetto al suo contenuto.

Voglio dire all'onorevole Covre, in relazione all'importante questione del licenziamento, da lui posta, che, come del resto ha già accennato la relatrice, nello statuto dei lavoratori i provvedimenti disciplinari — a cui si fa riferimento nel provvedimento — si distinguono in cinque fattispecie: rimprovero verbale, rimprovero scritto, multa, sospensione e licenziamento. Ovviamente, nell'ambito dei singoli contratti — ma anche in assenza di uno specifico riferimento nei contratti — l'applicazione dei diversi provvedimenti va

graduata rispetto alla gravità del fatto commesso. Con ciò voglio dire che non si esclude assolutamente che in caso di un fatto grave si possa applicare anche il licenziamento.

Detto questo, desidero esprimere l'auspicio, proprio per le convergenze emerse in Commissione e per i principi manifestati in quest'aula, che si possa passare in tempi brevi alla discussione ed approvazione dell'articolato con la disponibilità a discutere più dettagliatamente nel merito singoli aspetti di possibile arricchimento e modifica.

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

#### **Proposta di deferimento in sede redigente di proposte di legge.**

**PRESIDENTE.** Comunico che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il deferimento, in sede redigente, delle seguenti proposte di legge, per le quali la XII Commissione permanente (Affari sociali), cui erano state assegnate in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento in sede redigente, che propongo alla Camera a norma del comma 2 dell'articolo 96 del regolamento:

**GALLETTI** ed altri: « Disciplina delle terapie non convenzionali e l'istituzione dei registri degli operatori delle medicine non convenzionali » (3891); **BUFFO** ed altri: « Legge quadro sulle medicine non convenzionali » (5486); **ACIERNO** e **DI NARDO**: « Disciplina della fitoterapia » (5935); **PETRELLA**: « Riconoscimento e regolamentazione della medicina omeopatica, dell'agopuntura e della fitoterapia e norme per la relativa formazione del personale medico » (5952); **STUCCHI**: « Disposizioni per la regolamentazione della medicina omeopatica e per la formazione del personale medico » (6552); **APOLLONI**: « Nuove norme sulle metodologie clinico-terapeutiche complementari » (6742) (*la Commissione ha elaborato un testo unificato*).

Sospendo brevemente la seduta.

**La seduta, sospesa alle 19,05, è ripresa alle 19,20.**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE**

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

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

Martedì 20 febbraio 2001, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

(ore 15)

2. — Deferimento a Commissione in sede redigente, a norma dell'articolo 96, comma 2, del Regolamento, delle proposte di legge n. 3891 ed abbinate.

3. — *Discussione del documento in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Parenti (Doc. IV-*quater*, n. 169).

— *Relatore:* Bielli.

4. — Dichiarazione di urgenza della proposta di legge n. 7552.

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

Disposizioni in materia di organizzazione e razionalizzazione dell'Avvocatura dello Stato e di altre strutture e organismi pubblici (6561-*octies*).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

6. — *Votazione degli articoli e votazione finale del testo unificato delle proposte di legge:*

CALDEROLI; PROCACCI; CORLEONE; CACCAVARI ed altri; NARDINI e SCHMID; SICA ed altri; RUZZANTE; ERRIGO; TRANTINO; ALBORGHETTI ed altri: Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati (*Testo formulato dalla XII Commissione Affari sociali in sede redigente*) (93-108-164-423-1025-1926-2835-3535-3542-3608).

— *Relatore:* Caccavari.

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

S. 4941 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, concernente interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura (*Approvato dal Senato*) (7583).

— *Relatore:* Agostini.

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

S. 4611 — Ratifica ed esecuzione del Protocollo di adeguamento degli aspetti istituzionali dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra, per tenere conto dell'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia all'Unione europea, fatto a Bruxelles il 30 giugno 1999 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (7215).

— *Relatore:* Morselli.

9. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

CALDEROLI; CAVERI ed altri; SIMONE ed altri; GIANNOTTI ed altri; GATTO ed altri; ERRIGO; DE SIMONE ed altri: Nuova disciplina delle attività tra-



sfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati (71-273-1893-2112-2650-3536-7230).

— *Relatore*: Giannotti.

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

Tempi di attesa e modalità di accesso agli sportelli delle pubbliche amministrazioni (Già articolo 5 del disegno di legge n. 7186, approvato dal Senato della Repubblica, nel testo della Commissione, come modificato dall'Assemblea — Stralcio deliberato dall'Assemblea il 24 ottobre 2000) (7186-quater).

— *Relatore*: Cerulli Irelli.

11. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

ALEMANNO ed altri; DE MURTAS; MALAGNINO ed altri; S. 1063-2080 — D'iniziativa dei Senatori: CAPONI, BARRILE ed altri: Disciplina delle attività subacquee ed iperbariche professionali e norme per la prevenzione degli infortuni (Approvata, in un testo unificato, dalla X Commissione permanente del Senato) (2284-2729-2983-5093).

— *Relatore*: Pampo.

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

Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo di Paesi dell'area balcanica (6466).

— *Relatore*: Leccese.

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

RUZZANTE e BARTOLICH: Disciplina delle professioni non regolamentate (6550).

— *Relatore*: Manzini.

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

S. 38 — D'iniziativa dei Senatori SMURAGLIA ed altri: Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro (Approvata dal Senato) (4817);

e delle abbinate proposte di legge: CORDONI ed altri; PRESTIGIACOMO ed altri (601-5090).

— *Relatore*: Cordoni.

15. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 755-1547-2821-2619 — D'iniziativa dei Senatori SERVELLO ed altri; MELE ed altri; POLIDORO e D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Disciplina degli interventi pubblici per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle attività musicali (Approvati, in un testo unificato, dal Senato) (7307);

e delle abbinate proposte di legge: SCOCA; PECORARO SCANIO e SINI-SCALCHI; RISARI ed altri; APREA; NAPOLI ed altri; CARLI; COLA ed altri; PECORARO SCANIO; CREMA ed altri; VOLONTÈ (412-775-2117-2131-2374-3670-4406-4337-5121-5374).

— *Relatore*: Vignali.

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

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e Svizzera che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione, fatto a Roma il 10 settembre 1998, nonché conseguenti modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale (6499).

— *Relatori*: Carboni, per la II Commissione; Giovanni Bianchi, per la III Commissione.

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

ANEDDA ed altri: Modifiche al codice penale e al codice civile, in materia

di diffamazione col mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione (7292);

*e delle abbinate proposte di legge:* STEFANI; COLA ed altri; TURRONI; SANZA; PECORELLA; PISAPIA e DALLA CHIESA; VOLONTÈ ed altri; SINISCALCHI ed altri (1808-3073-6286-6302-6363-7014-7019-7422).

— *Relatore:* Neri.

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

S. 4338-4336-ter — Disposizioni in materia di sviluppo, valorizzazione ed utilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato, nonché altre disposizioni in materia di immobili pubblici (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (7351).

— *Relatore:* Vannoni.

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

BALOCCHI ed altri: Trasferimento dei beni del demanio marittimo dello Stato al demanio dei comuni (379);

*e delle abbinate proposte di legge:* CASCIO e CIAPUSCI ed altri (2356-4142).

— *Relatori:* Vannoni, *per la maggioranza;* Balocchi, *di minoranza.*

20. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

POZZA TASCA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; ALBANESE ed altri: Misure contro il traffico di persone (5350-5839-5881).

— *Relatore:* Finocchiaro Fidelbo.

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

S. 3813 — D'iniziativa dei Senatori PINTO ed altri: Previsione di equa ripara-zione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile (*Approvata dal Senato*) (7327);

*e dell'abbinata proposta di legge:* PARRELLI (3237).

— *Relatore:* Parrelli.

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

Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo (7518).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

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

S. 2849-3052-3406-3693 — D'iniziativa dei Senatori MANCONI; PIERONI ed altri; FIORILLO; ATHOS DE LUCA e PIERONI: Certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo di lavoro minorile (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (6126);

*e delle abbinate proposte di legge:* PAISAN ed altri; RIZZA ed altri; VALETTI BITELLI e SAONARA; LECCESE ed altri; LABATE ed altri; GARDIOL ed altri (3269-5436-5823-5984-6135-6152).

— *Relatore:* Ruggeri.

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

MENIA: Concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati (1563);

*e dell'abbinata proposta di legge:* DI BISCEGLIE (6724).

— *Relatore:* Maselli.

25. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 4656-4673-4738 — D'iniziativa dei Senatori MARITATI ed altri; MILIO e PETTINATO; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Modifiche al codice di procedura penale e nuove norme in materia di espulsione dello straniero e di benefici penitenziari (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (7366);

e dell'abbinata proposta di legge: PISAPIA (7367).

— Relatore: Saraceni.

26. — Seguito della discussione della proposta di legge:

PISAPIA e SAPONARA: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Approvata dalla II Commissione permanente della Camera e modificata dalla II Commissione permanente del Senato*) (2154-B).

— Relatore: Vitali.

27. — Seguito della discussione dei progetti di legge:

S. 166-402-1141-1667-1900-2205-2281-2453-2494-2781-2989 — D'iniziativa dei Senatori RUSSO SPENA ed altri; PREIONI; MANTICA ed altri; RUSSO SPENA ed altri; BOCO ed altri; BEDIN ed altri; PROVERA e SPERONI; SALVI ed altri; BOCO ed altri; ELIA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo (*Approvati in un testo unificato dal Senato*) (6413);

e delle abbinate proposte di legge: MANTOVANI ed altri; GAMBALE ed altri; COMINO ed altri; MUSSI ed altri; MORSELLI ed altri; MARINI ed altri; BERGAMO ed altri; RIVOLTA ed altri (1974-3208-3533-3737-3908-4272-4655-5075).

— Relatore: Pezzoni.

28. — Seguito della discussione testo unificato delle proposte di legge:

CALDEROLI; BERTINOTTI ed altri; MALAVENDA ed altri; PISCITELLO ed altri; GARDIOL; STANISCI ed altri; SCHMID ed altri; SCRIVANI ed altri; SCALIA; PANETTA; MANZIONE; COLUCCI ed altri; COLUCCI; GAETANO VENETO: Norme sulle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro (136-2052-3147-3707-3831-3849-3850-3866-3896-4032-4064-4065-4066-4451).

— Relatori: Gasperoni, per la maggioranza; Alemanno e Taradash, di minoranza.

29. — Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:

ALOISIO ed altri; VALDUCCI ed altri; PERETTI ed altri; ANGELONI ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; ARACU ed altri; BENVENUTO E CIANI: Disciplina delle società e associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione sportiva (769-1776-2489-2739-2761-3607-3912).

— Relatore: Vignali.

30. — Seguito della discussione della mozione Pisanu n. 1-00498 concernente la gestione del Banco di Sardegna.

31. — Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:

CASINI ed altri, CAVERI; GALLETTI e CENTO; REPETTO ed altri: Norme per la prevenzione degli infortuni nell'esercizio dello sci (2388-3001/bis-4644-7046).

— Relatore: Riva.

32. — Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:

APREA ed altri; ACCIARINI ed altri; NAPOLI ed altri: Disposizioni in materia di organi collegiali della scuola dell'autonomia (2226-2665-3592).

— Relatori: Acciarini, per la maggioranza; Aprea, di minoranza.

33. — Seguito della discussione del disegno di legge:

S. 3385 — Modifica della normativa per gli indennizzi a cittadini ed imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (5425).

— Relatore: Chiamparino.

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

S. 2049 — D'iniziativa dei Senatori SMURAGLIA ed altri: Norme di tutela dei lavori « atipici » (*Approvata dal Senato*) (5651);

*e delle abbinate proposte di legge:* MUSSI ed altri; LOMBARDI ed altri; MICHIELON ed altri (3423-3972-4865).

— *Relatore:* Duilio.

35. — *Seguito della discussione della mozione Pisanu ed altri n. 1-00473 concernente la mancata conversione del decreto-legge n. 111 del 2000, in materia di cancellazione dalle liste elettorali dei cittadini irreperibili.*

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

S. 4551 — Disposizioni in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e sulla revisione delle liste elettorali (*Approvato dal Senato*) (6975).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

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

Interventi nel settore della formazione nelle arti musicali, visive e coreutiche (5029).

— *Relatore:* Sbarbati.

38. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

GASPARRI; BATTAGLIA ed altri; COLOMBINI ed altri; PIVETTI; MASSIDDA ed altri; MANZIONE ed altri; MUZIO; COLUCCI e TRINGALI; TESTA; MICHIELON ed altri: Norme concernenti la vigenza triennale dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati per il personale delle Ferrovie dello Stato (1370-2231-3235-3766-4374-5755-5822-5931-6261-6882).

39. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 203-554-2425 — D'iniziativa dei Senatori SALVATO ed altri, BISCARDI ed altri e D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (5381);

*e delle abbinate proposte di legge:* FEI ed altri; GARRA ed altri; ARMAROLI ed altri; FONTANINI e CAVALIERE (3439-5463-5480-6018).

— *Relatore:* Soda.

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

S. 64-149-422 — D'iniziativa dei Senatori ROBERTO NAPOLI ed altri; GIOVANELLI ed altri; BORTOLOTTI ed altri: Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (5100);

*e delle abbinate proposte di legge:* CALZOLAIO e LORENZETTI; SCALIA ed altri; SANZA ed altri (428-1557-1652).

— *Relatore:* Turrioni.

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

S. 4014 — Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie (*Approvato dal Senato*) (7042);

*e dell'abbinata proposta di legge:* GASPARRI ed altri (5047).

— *Relatori:* Vigneri, *per la maggioranza;* Nardini, *di minoranza.*

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

Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario (5687);

*e delle abbinate proposte di legge:* FERRARI; SCARPA BONAZZA BUORA ed altri; CARUSO ed altri; PECORARO SCANIO ed altri; DELL'UTRI ed altri; ALBERTO GIORGETTI e PEZZOLI; CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO;

DOZZO ed altri; DE GHISLANZONI CARDOLI ed altri; TATTARINI ed altri (431-1270-1686-2943-3187-3736-3887-4502-4982-5002).

— *Relatore*: Ferrari.

**PROPOSTE DI LEGGE DI CUI SI PROPONE IL DEFERIMENTO A COMMISSIONE IN SEDE REDIGENTE**

*XII Commissione permanente (Affari sociali):*

GALLETTI ed altri: Disciplina delle terapie non convenzionali e istituzione dei registri degli operatori delle medicine non convenzionali.

BUFFO ed altri; ACIERNO e DI NARDO; PETRELLA; STUCCHI; APOLLONI (3891-5486-5935-5952-6552-6742).

*(La Commissione ha elaborato un testo unificato).*

**PROPOSTA DI LEGGE  
DI CUI SI RICHIEDE L'URGENZA**

BOCCIA ed altri: Interventi in materia di opere pubbliche (7552).

**La seduta termina alle 19,25.**

**CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO LINO DE BENETTI SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE N. 7583**

LINO DE BENETTI. I Verdi presenteranno in Commissione e se necessario anche in aula alcuni emendamenti al provvedimento.

Occorre fare tre premesse. La prima è che il provvedimento stesso è, di fatto, una sanatoria inevitabilmente destinata a scontentare tutti. E per tutti intendo: i

cittadini consumatori soggetti di interessi e di diritti; il sistema bancario; la libera concorrenzialità del mercato.

Senza entrare nella specificità tecnica (fattori di ordine giuridico, bancario, finanziario) perché mi interessa il merito delle questioni che attengono alla democrazia politica del provvedimento, è opportuno sottolineare — è la seconda premessa — le finalità e gli obiettivi del provvedimento sia nel suo aspetto sociale, nella fattispecie i diritti dei cittadini, sia nel suo aspetto economico, nella fattispecie un vero libero mercato del sistema creditizio.

Da ultimo, convengo con il relatore Agostini che gli emendamenti che la maggioranza ha presentato e approvato al Senato, con l'accordo del Governo, costituiscono, a fronte del provvedimento così come articolato in prima istanza dal Governo, un netto miglioramento. Un fatto certamente positivo. Mi riferisco sia alla fissazione del tasso di sostituzione all'8 per cento, per i mutui di importo originario non superiori ai 150 milioni, stipulati per l'acquisto e la costruzione di fatto della prima casa; sia al tasso di sostituzione, pari al 9,96 per cento per le rate scadenti il 3 gennaio 2001; sia ancora al fatto che non sono previsti oneri per la collettività cioè per lo Stato, dunque per i cittadini, oneri all'incirca di 3.900 miliardi giustamente a carico del sistema bancario. E quindi ha ragione il relatore quando in sede di prima replica, in Commissione finanze, ha detto che il provvedimento, per questo (e soltanto per questo, collega Agostini!) costituisce un fatto di « giustizia sostanziale » per i consumatori, dunque principalmente per le famiglie. Anche se devo dire che ciò è dovuto al dibattito pubblico che si è aperto, alle proposte dei Verdi, alle pressioni legittime e sacrosante delle associazioni dei consumatori, alle sentenze della Corte di Cassazione. Tutto ciò non è venuto né dal Governo, né dal sistema creditizio che anzi, in assenza di tali pressioni, avrebbe continuato ad applicare tassi usurari.

Illustro allora la *ratio* politica — e insisto politica — dei due emendamenti che i Verdi intendono presentare emendamenti non di bandiera che abbiamo scelto tra i molti possibili oltre a quelli già presentati al Senato. Il primo riguarda la necessità di stabilire l'applicabilità del tasso di sostituzione anche all'ultima rata del 2000. In parentesi affermo che rinunciamo a presentare emendamenti riferiti al sistema delle aziende perché non si capisce per quale ragione il tasso rimanga sopra il livello di soglia del tasso usurario, più elevato dunque. Qualche ragione l'ha indicata il Governo al Senato e il relatore qui. Confido perciò che si provveda con futuri provvedimenti e che per ora la risposta si trovi nella forza propria delle imprese, certamente superiore e diversa da quella dei risparmiatori, cioè delle famiglie. Torno al nostro emendamento. Con esso vogliamo semplicemente che la restituzione delle somme versate oltre il tasso di usura sia effettiva. Si tratta, secondo i calcoli della Banca d'Italia che alcuni esperti peraltro contestano, di 800-900 miliardi circa che il sistema bancario può e deve sostenere anche perché diluibili nei prossimi cinque anni. Su questo richiamo la maggioranza al Senato aveva già elaborato una soluzione che andava in questa direzione, poi però, non per responsabilità dei Verdi, si è fatto marcia indietro. Lo richiamo proprio perché quella «giustizia sostanziale» di cui ha parlato Agostini non sia parziale. State certi che non è vero che le banche dovrebbero sostenere costi o subire minori ricavi, perché, come giustamente le organizzazioni dei consumatori sottolineano, si tratta semplicemente di un «lucro cessante».

Vogliamo dunque che con la decorrenza del provvedimento al 29 dicembre 2000 siano recuperati i maggiori interessi pagati sulla rata dell'ultimo semestre. In tale modo si conseguirebbe l'obiettivo del pieno rispetto dei diritti e degli interessi dei mutuatari.

Il secondo emendamento riguarda la carenza principale del provvedimento e cioè l'estinzione anticipata dei mutui con-

tratti. Se si vuole almeno recuperare il nostro voto, bisogna considerare che noi vediamo nella conversione in legge del decreto un'occasione preziosa e irripetibile per introdurre disposizioni che assicurino, anche nei contratti di mutuo, un rapporto trasparente e non vessatorio tra istituti di credito e consumatori, garantendo a questi ultimi un effettivo diritto di scelta e di libertà contrattuale rispetto alle offerte presenti sul mercato (che, come noto, prevedono attualmente tassi di interesse del 6-7 per cento, pertanto ben inferiori a qualunque ipotesi di «tasso sostitutivo») sottraendoli alle forti penalizzazioni imposte dalle banche (sino al 30 per cento del capitale residuo) in caso di estinzione anticipata dei mutui.

Queste penali, previste in tutti i contratti di mutui (solo recentemente diminuite rispetto al passato, ma tuttora di importo rilevante), producono tra l'altro evidenti effetti anticoncorrenziali, in quanto costringono i mutuatari a rimanere vincolati allo stesso istituto per l'intera durata del mutuo (cioè per 15, 20 o anche 30 anni) e impediscono loro qualunque ricorso a soluzioni alternative più vantaggiose. Esse costituiscono, quindi, la vera causa «a monte» dei cosiddetti «mutui usurari»; senza questi vincoli, infatti, i consumatori avrebbero potuto agevolmente recedere dai mutui eccessivamente onerosi rispetto alle condizioni presenti in quel momento sul mercato (anche ben prima che il tasso superasse la soglia di usura) ovvero le banche si sarebbero affrettate a rinegoziare i mutui «fuori mercato» per conservare il cliente.

Garantire la libertà di scelta significa, anzitutto, riconoscere ai consumatori il diritto di recedere dai contratti (vecchi e nuovi) senza penali, pagando esclusivamente spese e commissioni prefissate (al massimo dell'1 per cento del capitale residuo), come già riconosce la legge, ma solo in materia di credito al consumo, dalla cui disciplina (decreto-legge n. 385 del 1° settembre 1993) sono espressamente esclusi i mutui immobiliari. Con la paradossale conseguenza che, oggi, chi

chiede un prestito per acquistare una lavatrice o un'auto è più tutelato di chi lo chiede per la casa.

Va sottolineato che una misura di questo tipo, oltre che affrontare il problema in modo non contingente e pertanto utile ad impedire che esso si ripresenti in futuro, appare l'unica in grado di costringere effettivamente le banche ad una reale rinegoziazione dei mutui in essere. Costituirebbe, inoltre, una positiva apertura del mercato finanziario e un'utile (e sappiamo quanto necessaria) iniezione di concorrenzialità. Soprattutto, però, consegnerebbe nelle mani dei consumatori un reale e prezioso strumento di tutela nei confronti delle banche, contribuendo a renderli soggetti attivi nel rapporto con gli istituti bancari, anziché destinatari passivi di provvedimenti legislativi protezionistici, frutto di compromessi e inevitabilmente destinati a scontentare tutti.

L'emendamento dei Verdi non vuole provocare effetti distorsivi sul mercato bancario, o danni al sistema creditizio italiano e internazionale, e per questo, prevede una penale massima dell'1 per cento in caso di estinzione anticipata dei mutui allo scopo di riorientare la legge n. 305 del 1993 in modo non vessatorio, con l'immissione di un criterio di concorrenzialità e liberalizzazione del mercato, e di un vero potere di scelta dei consumatori e dei risparmiatori.

Questi i problemi di fondo che i Verdi ravvisano e consegnano al Governo e alla maggioranza, su di essi attendono una risposta positiva.

Concludo ricordando una questione che noi non solleviamo in modo formale, ma che esiste o potrà esistere. La pongo sotto forma di interrogativo su due punti. Il primo: siamo certi, siete certi, della costituzionalità dell'articolo 1, dal momento che nel merito si è espressa più volte la magistratura e, da ultimo, la Corte di Cassazione, la quale, con la sentenza n. 14899 del 17 novembre 2000, ha osservato che si intende tasso usurario quello che si riferisce al momento della dazione e non al momento della stipula del con-

tatto? Mi rendo conto che l'osservazione ha conseguenze di non compatibilità sostanziale con il tasso fisso, sia per l'Unione europea dove è praticato, e sia negli Stati Uniti, ma pongo un possibile problema che non è bene rimuovere. Il secondo: il provvedimento del Governo è davvero soltanto « un'interpretazione autentica » della legge n. 108 del 7 marzo 1966, in materia d'usura oppure, come a me pare, è una nuova normativa?

Vi sono, dunque, materie per dubitare sulla costituzionalità della norma e ciò non a detta dei soli Verdi, ma di alcuni giuristi e costituzionalisti autorevoli.

Ripeto comunque che non solleviamo né solleveremo eccezioni formali, ma non possiamo non prospettare che il problema potrebbe presentarsi.

#### CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO ELENA EMMA CORDONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE N. 4817

ELENA EMMA CORDONI, *Relatore*. È soprattutto a un impegno congiunto della società civile e dello Stato nel suo ruolo di garante di informazioni corrette sui diritti di ognuno che questa legge si propone di affidare la battaglia contro le molestie sessuali. Perché un fenomeno come questo, purtroppo radicato in un malcostume diffuso, può essere efficacemente contrastato soltanto dalla parallela diffusione di buone pratiche sociali, attraverso l'esercizio quotidiano di forme di cittadinanza attiva.

Quasi tutti noi dividiamo un ambiente di lavoro che periodicamente siamo chiamati a contribuire a regolare. In quel momento, sarà nelle nostre mani la possibilità di isolare i molestatori e di tutelare i molestati, se ve ne sono; ma soprattutto, sarà nelle nostre mani l'occasione di esprimere pubblicamente la nostra riprovazione per le molestie sessuali e di accrescere la percezione sociale di quel genere di comportamenti. Obiettivo di questa proposta è dunque anche

quello di contribuire a trasformare in luogo comune il diritto dell'altro al rispetto, anche in una relazione che abbia implicazioni sessuali. Soprattutto, mi piacerebbe di dire; perché è questo tipo di relazioni che costituisce il fondamento di ogni società e che di conseguenza meglio di tutte le altre vale ad esprimerne il livello di civiltà.

Sta soprattutto qui il valore e il senso della nostra discussione, dalla quale mi auguro che avrà occasione di uscire, con

l'approvazione di questa proposta, un piccolo strumento di civiltà, utile a tutelare un diritto ed a diffonderne la consapevolezza sociale.

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa alle 21,20.*

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