

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 165 di giovedì 23 aprile 2009

**Discussione del disegno di legge: Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (Approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (A.C. 1441-bis-C) (ore 14,15).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile.

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

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 1441-bis-C)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Unione di Centro e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento, senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto, altresì, che le Commissioni I (Affari costituzionali) e V (Bilancio) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

La relatrice per la I Commissione, onorevole Bernini Bovicelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

ANNA MARIA BERNINI BOVICELLI, *Relatore per la I Commissione*. Signor Presidente, il disegno di legge n. 1441-bis-C - lo anticipo per poi riprendere questi spunti in sede di conclusione della mia relazione - è un provvedimento tematicamente multiforme, che è stato esaminato dalla Camera dei deputati, in prima e in terza lettura, dalle Commissioni riunite I e V, proprio perché tratta temi di diversa matrice che, però, hanno un obiettivo comune: quello di dare una risposta pronta, certa e normativamente univoca ad un momento critico, un momento di crisi congiunturale che sta, purtroppo, volgendo allo strutturale e che lambisce settori economici, finanziari, sociali, e quindi anche giurisdizionali, che necessitano di risposte quanto possibile efficienti.

È questo il senso del provvedimento, che è stato licenziato dalla Camera dei deputati in prima lettura con un testo composto di 46 articoli, divisi in sette capi, e che è stato successivamente esaminato, discusso e licenziato dal Senato della Repubblica con modifiche significative al corpo del testo: gli articoli sono passati da 46 a 73, quindi vi sono state numerose aggiunte, modifiche, stralci e soppressioni, e i capi sono passati da 7 a 6.

I temi trattati, che corrispondono ai capi, attengono - in maniera molto sintetica - all'innovazione, alla semplificazione, al piano industriale della pubblica amministrazione e alle privatizzazioni; l'ultimo capo attiene ad una clausola di salvaguardia in materia di federalismo fiscale, che, peraltro, è già stato trattato e licenziato, come tema e come provvedimento legislativo, da entrambi i rami del Parlamento.

In questa sede mi limiterò a riportare, elencare e descrivere, pur se sinteticamente, solo il testo degli articoli che sono stati oggetto di modifica in Senato e solo di quelli che sono stati oggetto delle modifiche più significative e non residuali; in particolare, di quelli che hanno suscitato ampio dibattito in sede di Commissioni riunite.

L'articolo 1 del provvedimento concerne le attività di programmazione e pianificazione di interventi

infrastrutturali per le aree sottoutilizzate volte a portare ad un rapido adeguamento delle reti di comunicazione pubbliche e private alle nuove evidenze tecnologiche.

L'articolo 2 disciplina le società di consulenza finanziaria, stabilendo che le stesse debbano esercitare attività in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, quindi come persone giuridiche che debbono soggiacere ai requisiti e ai presupposti previsti dalla legge.

L'articolo 3 novella il capo III della legge n. 400 del 1988 che regola l'attività normativa del Governo, in particolare valorizzando i temi della chiarezza e del riordino dei testi normativi.

L'articolo 4 rappresenta un'ulteriore evoluzione del meccanismo cosiddetto «taglia-leggi», che vuole effettuare una ripulitura tematica e mirata del nostro ordinamento giuridico dalle norme che risultassero obsolete, implicitamente abrogate o semplicemente contrarie ai principi contenuti nella Costituzione, in quanto precedenti alla promulgazione della Costituzione stessa. Questo meccanismo è stato avviato per la prima volta nel 2005 e, attraverso una serie di provvedimenti che sono stati licenziati dal Parlamento - come, ad esempio, da ultimo, il decreto legge n. 200 del 2008 - segue un suo percorso di riordino, risistemazione e riassetto dell'ordinamento giuridico italiano in un'ottica di riorganizzazione sistemica e di diminuzione del *corpus* normativo.

L'articolo 5 novella il capo III della legge n. 400 del 1988, con particolare riferimento all'attività di normazione secondaria del Governo e alla redazione di testi unici compilativi.

L'articolo 7 apporta modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di procedimento amministrativo, con particolare riferimento alla certezza e alla riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

L'articolo 9 modifica gli articoli della medesima legge n. 241 del 1990, rispettivamente in materia di conferenza di servizi e dichiarazione di inizio di attività.

L'articolo 11 prevede e disciplina una delega al Governo per l'individuazione di nuovi servizi e funzioni per le farmacie pubbliche e private e identifica e riorganizza i criteri di identificazione dei requisiti di ruralità.

L'articolo 12 reca una delega al Governo in materia ambientale.

L'articolo 13 riguarda le procedure amministrative contrattuali attraverso le quali si attuano gli interventi di cooperazione internazionale.

L'articolo 15 reca modifiche e integrazioni a quanto disposto dal codice del consumo del 2005, relativamente, in particolare, al contratto di vendita dei pacchetti turistici a vantaggio e tutela del consumatore e al Fondo nazionale di garanzia per i consumatori dei servizi turistici.

L'articolo 17, in materia di partecipazione alle gare dei consorzi stabili, è stato oggetto di emendamento soppresivo del Governo in sede di esame congiunto in Commissione.

L'articolo 18 implementa la realizzazione di progetti di eccellenza per lo sviluppo e la promozione del sistema turistico nazionale.

L'articolo 19 modifica la disciplina relativa alla composizione e alle modalità di nomina del consiglio di amministrazione dell'Agenzia nazionale del turismo.

L'articolo 20 autorizza il Corpo forestale dello Stato, solo per l'anno 2009, ad assumere personale operaio a tempo determinato, entro il limite di spesa di 3 milioni di euro.

L'articolo 21 pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare sui propri siti Internet le retribuzioni annuali, i *curricula*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e di rendere, allo stesso modo, pubblici i tassi di assenza e di maggior presenza del personale.

L'articolo 22 dispone alcune modifiche in materia di lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

L'articolo 23 promuove l'individuazione e la diffusione delle buone pratiche presso gli uffici delle pubbliche amministrazioni, introducendo, in particolare, l'obbligo per le stesse di pubblicare sempre sui propri siti *web* o con modalità consimili un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, servizi e forniture corrisposto dalle amministrazioni stesse e, soprattutto, dei tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi resi all'utenza.

L'articolo 24 delega il Governo al riordino, alla trasformazione e alla fusione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Formez e della Scuola superiore per la

pubblica amministrazione.

L'articolo 25 prevede che il Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee sia trasformato in fondazione di diritto privato.

L'articolo 26 dispone il trasferimento, a titolo gratuito, al Ministero per i beni e le attività culturali della partecipazioni azionarie detenute da Italia lavoro Spa in Ales Spa.

L'articolo 27 modifica il termine per l'esercizio della delega per il riordino degli enti di ricerca, trasferendolo al 31 dicembre 2009 (si tratta del meccanismo cosiddetto «taglia-enti», previsto nel primo collegato alla finanziaria), e modifica alcuni dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

L'articolo 32 reca disposizioni finalizzate all'eliminazione degli sprechi cartacei.

Gli articoli da 33 a 36 valorizzano l'utilizzo dello strumento informatico nell'attività della pubblica amministrazione sia nei rapporti interni sia nelle relazioni esterne e nei servizi resi agli utenti.

L'articolo 37 reca disposizioni per il rilascio della Carta nazionale servizi e delle altre carte elettroniche, organizzando il cumulo con la titolarità di carta d'identità elettronica.

L'articolo 40 apporta alcune modifiche all'articolo 38 del decreto-legge n. 112 del 2008, primo collegato alla finanziaria, in materia di «impresa in un giorno».

L'articolo 41 dispone e ridefinisce l'immissione del personale non dirigenziale del ruolo speciale della Protezione civile per fascia retributiva.

L'articolo 42, in materia di Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, è stato oggetto di emendamento soppresivo nell'esame da parte delle Commissioni riunite.

L'articolo 43 interviene sulla disciplina della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, apportando alcune modifiche alla procedura che sovrintende al giudizio pensionistico.

L'articolo 44 reca disposizioni in materia di Avvocatura generale dello Stato, per l'allocazione percentuale delle competenze e la costituzione di fondi perequativi per l'Avvocatura medesima e il personale amministrativo.

L'articolo 45 delega il Governo al riassetto della disciplina del processo amministrativo per adeguare il procedimento stesso presso i TAR e il Consiglio di Stato alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori e, soprattutto, per coordinarlo con la sistematica del processo civile.

Per quanto riguarda, poi, la giustizia, tale tematica è trattata negli articoli dal 46 al 70 che sono stati oggetto di una significativa attività di novellazione, di cui vorrei, in questa sede, evidenziare i punti più rilevanti.

Il punto significativo, su cui certamente il provvedimento concentra una buona parte di aspettative in termini deflattivi del flusso di richiesta che accede alla giustizia civile, è l'utilizzo di filtri pregiudiziali, non avversariali e non aggiudicativi, come la conciliazione e la mediazione, che comportano, poiché si deflaziona il contenzioso e vi è un minore afflusso delle richieste di giustizia davanti alla giurisdizione togata, una diminuzione dei tempi, dei costi e della complessità nel processo civile.

Inoltre, il provvedimento prevede l'inserimento di un procedimento semplificato abbreviato, il cosiddetto procedimento sommario di cognizione, più snello, agile e alternativo al rito ordinario; una delega al Governo per la semplificazione dei riti attraverso la riconduzione di tutti i procedimenti a tre modelli processuali previsti dal codice di procedura civile (in particolare, il procedimento ordinario di cognizione, il procedimento sommario di cognizione e il rito del lavoro); la soppressione del rito societario e l'applicazione del rito ordinario per le cause in materia di sinistri stradali e l'introduzione di un filtro per l'ammissibilità dei ricorsi in Cassazione al fine di deflazionare il carico di lavoro del giudice di legittimità.

Vorrei, a questo proposito, tributare un particolare ringraziamento a tutti i colleghi di tutti i gruppi parlamentari delle Commissioni I, II e V, che hanno contribuito, con il loro lavoro, collaborazione e consenso unanimi, all'ottimizzazione del testo concernente il filtro per i ricorsi in Cassazione.

Il provvedimento introduce, inoltre, la previsione di uno strumento di coercizione nei confronti del debitore per ogni giorno di inadempienza rispetto ad alcune tipologie di obbligazioni, in particolare,

l'obbligazione di fare infungibile e di non fare; l'inserimento di sanzioni processuali a carico di chi ritarda, con il proprio comportamento ostruzionistico, la conclusione del processo; la previsione di ulteriori misure per l'efficienza del processo civile, quale il calendario del processo, l'aumento delle competenze del giudice di pace, la semplificazione della fase di decisione delle controversie e la forte riduzione dei tempi per il compimento di singoli atti processuali nonché la prova testimoniale scritta, previo accordo tra le parti o a riscontro di documenti contabili già prodotti.

Nel *corpus* delle norme relative al titolo giustizia, vorrei segnalare, in particolare, l'articolo 67, finalizzato a semplificare le procedure per l'accesso al notariato, previsto per la prima volta al Senato e che ci è stato trasmesso in seconda lettura, il quale interviene sui requisiti per la partecipazione al concorso notarile, sopprimendo, in particolare, la prova preselettiva informatica ed inserendo il meccanismo delle tre idoneità ovvero richiedendo per la partecipazione al concorso l'assenza di dichiarazioni di inidoneità in tre concorsi precedenti.

Le specifiche disposizioni applicabili esclusivamente ai candidati che hanno partecipato al concorso notarile, indetto con decreto del direttore generale della giustizia civile 1° settembre 2004, sono state oggetto di emendamento soppressivo nell'esame delle Commissioni riunite.

Inoltre, e siamo già giunti alla conclusione, l'articolo 72, nel capo V sulle privatizzazioni, modifica la disciplina relativa agli organi societari e alla costituzione e alla partecipazione al capitale di società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato e non quotate.

Per concludere, dagli articoli descritti emerge un obiettivo unificante che ha ispirato il provvedimento ovvero la drastica semplificazione di leggi, regole, apparati e procedure per una maggiore efficienza ed efficacia di servizi, tempi e costi essenziali per dare una vera e vigorosa spinta allo sviluppo economico del nostro Paese per un riposizionamento dello stesso in termini di reale competitività interna, comunitaria e quindi internazionale (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

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

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

**MARIO TASSONE.** Signor Presidente, in primo luogo devo dare atto al relatore di avere svolto anche in questa sede una relazione estremamente chiara ed esaustiva, compiendo uno sforzo di sintesi encomiabile, visto e considerato che la materia è, nella sostanza, complessa, articolata e variegata, poiché questo maxi-provvedimento reca una serie di disposizioni.

Ci troviamo oggi di fronte alla terza lettura del provvedimento in esame: la prima si è svolta alla Camera e la seconda al Senato, il quale ci ha restituito il testo con ulteriori modifiche, trasferendo una serie di problemi da quello a questo ramo del Parlamento. Per tale motivo, non ho alcuna difficoltà nel dare atto alla relatrice, ma anche alla Commissione nel suo complesso, nonché ai presidenti della I e della V Commissione dello sforzo compiuto, per il modo con cui hanno condotto i lavori.

Non vi è dubbio che le critiche e le perplessità che abbiamo sollevato sono riportate per intero anche in questa occasione. Non mi scandalizzo che, all'interno di un provvedimento, vi possano essere più materie, ma il disegno di legge in esame certamente assume una fisionomia quasi patologica nel modo in cui tenta di affrontare e regolare tanti temi ed argomenti diversi. Il relatore ha compiuto una sintesi articolo per articolo, ma ogni articolo avrebbe bisogno di una valutazione a sé stante. Viene affrontato anche il tema relativo alla semplificazione legislativa, ma credo che non sia questo un percorso agile affinché la semplificazione legislativa possa prendere corpo e realizzarsi.

Quante volte, su tanti temi, abbiamo immaginato di arrivare a testi unici leggibili e comprensibili? Credo che vi sia invece, in questo provvedimento, una serie di temi ed argomenti che, come dicevo poc'anzi, certamente avrebbero avuto bisogno di una valutazione a sé stante. Un altro aspetto è quello di aver voluto prevedere proprio un capitolo a parte per quanto riguarda il processo civile.

Non sollevo critiche oltremisura per quanto riguarda lo sforzo e l'intendimento da parte del Governo di dare una razionalità alle norme del processo civile e alla riforma del processo civile, come non mi scandalizza e non mi meraviglia il fatto che la semplificazione della normativa possa riferirsi anche allo sviluppo economico.

Non vi è dubbio che il fatto di favorire i rapporti intersociali, di prevedere misure di semplificazione e di limitare, anche nel campo della giustizia, l'appesantimento nelle procedure sia utile per un ritorno di carattere economico. Inoltre, non vi è dubbio che tutto ciò sia utile anche per una prospettiva economica e sociale che certamente va tesaurizzata, riproposta ed affermata giorno per giorno. Tuttavia, non vi è dubbio che il modo con cui abbiamo proceduto abbia qualcosa di anomalo.

Noi ci siamo interessati al provvedimento come Commissioni riunite e mi riferisco alla I e alla V; anche la II Commissione ha seguito i lavori attivamente, ma ha assunto semplicemente un ruolo consultivo, così com'è previsto dal Regolamento della Camera, mentre invece tutto l'apparato, per quanto riguarda il processo civile, avrebbe avuto bisogno di una valutazione e di un esame a sé stante.

Alcuni istituti e alcune semplificazioni vanno bene, ma alcuni interventi di riforma complessiva - lo ricordava oggi la relatrice - per quanto riguarda, ad esempio, il giudice di pace e in generale i giudici onorari, concernono problematiche che non si risolvono in modo elastico, ossia restringendo o allargando le competenze del giudice di pace. Dobbiamo considerare la figura del giudice di pace: cosa fa, qual è il rapporto tra il giudice togato e il giudice di pace rispetto ai grandi temi e alle grandi questioni che riguardano certamente la semplificazione, ma anche, ovviamente, il funzionamento della giustizia.

Potrei anche svolgere qualche considerazione in più, esprimendo dei giudizi o delle valutazioni sulla base di esperienze pregresse che ho vissuto nella mia responsabilità che ho maturato altrove, ma mi astengo; ovviamente, auspico una riforma complessiva del giudice di pace, perché, realizzata in questo modo, la materia è monca e poi andiamo a giocare rispetto alle sollecitazioni che provengono dal giudice di pace per avere più o meno competenze.

Vi è anche la figura del giudice monocratico, nonché tutta la problematica riguardante i riti, che è stata sintetizzata con molta puntualità dalla relatrice. Vi è dunque un'impostazione di carattere generale, ma non so se gli interventi che abbiamo previsto con questo provvedimento, se svincolati da altri istituti e da altre norme, possano essere funzionali, razionali, e quindi oggettivamente utili per il raggiungimento di un traguardo, di un obiettivo, ossia quello di abbattere il volume degli arretrati, lo scarso funzionamento degli uffici giudiziari. Tuttavia, in questa maniera certamente si affronta una parte del problema, ma non si affronta il tema della giustizia.

Perciò, visto e considerato che il Governo è rappresentato autorevolmente, sarei grato se poi nella replica vi fosse qualche parola di rassicurazione - qui non è che facciamo opposizione per l'opposizione o contestazione per la contestazione - per capire se questo provvedimento è esaustivo rispetto a tutto quello che è l'universo della giustizia all'interno del nostro Paese e il suo funzionamento.

Inoltre, credo sia importante ricordare alcuni aspetti, tra i quali, ad esempio, il notariato. Anche l'articolo sul notariato, collocato in questo provvedimento, veramente ha scarso senso, perché o c'è una riforma complessiva oppure tutto diventa difficile, ma così è anche per quanto concerne l'Avvocatura dello Stato.

Noi abbiamo presentato una serie di emendamenti nelle Commissioni riunite che poi sono stati bocciati e verranno ripresentati in Aula, ma perché viene fuori questo tipo di provvedimento, questo articolo sull'Avvocatura dello Stato? Quali sono gli interessi e quali sono le spinte? Onorevole Presidente, signori sottosegretari, signor relatore, colleghi, quando un provvedimento è complesso vi sono sempre dei percorsi e soprattutto degli interventi che si inseriscono negli interstizi dello stesso per la tutela di alcuni interessi che sono particolari e che certamente non coincidono con gli interessi complessivi e generali del Paese. Allora, il problema che noi avanziamo è estremamente serio e anche corretto.

In ordine ad un altro tema, la collega parlava dei partecipanti al concorso di notaio in riferimento all'anno 2004, ma vi sono stati anche quelli del 1999, del 2006 e nel 2009 si sta, mi pare, in fase di avvio. Ecco perché abbiamo assunto una posizione negativa rispetto all'emendamento soppressivo del testo di una previsione introdotta al Senato.

La norma che modifica il sistema del concorso, infatti, partiva dal rispetto del principio di carattere generale: chi è idoneo deve partecipare agli esami orali. Non ci può essere un'idoneità limitata semplicemente allo scritto: non se ne capisce il motivo. Non c'è, infatti, un rapporto e un'analogia con altri concorsi. L'idoneità si raggiunge per partecipare all'orale e qualcuno ha detto che, per i notai, visto e considerato la funzione importante e pubblica che svolgono, vi è bisogno di una preparazione di eccellenza. Allora, mi chiedo perché non si sia proposto, ai fini della partecipazione, il punteggio di 35 e di 105; si escludevano i 90 punti, senza prevedere l'idoneità di 30 punti per ogni elaborato (quindi i 90) al fine dell'idoneità. Quindi, quelli che possono partecipare sono coloro che hanno avuto come minimo un punteggio di 35 più 35 più 35.

Si faceva ovviamente una valutazione diversa rispetto ad una legge modificata. La modifica della legge nasce da questa *ratio* e vi sono stati l'incidente sollevato dal tribunale amministrativo (mi sembra) di Roma presso la Corte costituzionale e poi la remissione della Corte costituzionale al tribunale amministrativo, in quanto l'incidente non era ammissibile e forse aveva bisogno di una qualche interpretazione. Ecco perché poi al Senato si è intervenuti.

La Commissione si è determinata in un certo modo e noi in questo momento riproponiamo ovviamente una nostra posizione. Vi è tutta una problematica, quindi, che riguarda l'Avvocatura generale dello Stato, il notariato e tutti gli altri provvedimenti legati l'uno all'altro. Dall'esposizione della relatrice (ma abbiamo anche esaminato le norme) sono emerse le iniziative e gli impulsi nel campo turistico alberghiero. Quindi, in questo provvedimento abbiamo inserito il Corpo forestale dello Stato, i vigili del fuoco, la delega per l'ambiente: tutti fatti importanti e necessari. Tuttavia, manca un filo logico e razionale di coordinamento per cui la normativa - anche la più apprezzabile e la più sinceramente adeguata rispetto ad un'attesa diffusa nel Paese - rimane in bilico rispetto ai momenti di concretizzazione anche per quanto riguarda i servizi pubblici. Ciò riprende un vecchio discorso riportato in altre legislature e il provvedimento in esame non definisce il nucleo e la centralità di una problematica che rimane ancora in piedi rispetto al ruolo dei servizi pubblici e agli obiettivi che i cittadini si attendono anche rispetto ad alcuni percorsi, a traguardi e al raggiungimento di alcune vicende in termini positivi.

Queste perplessità non riguardano una singola normativa che, presa singolarmente, possiamo discuterla anche in termini positivi. Il fatto è che tutta l'impalcatura molte volte credo rimanga camuffata e soprattutto scarsamente gestibile rispetto alle esigenze di chiarezza e di trasparenza. Inoltre, vi è il problema delle innovazioni tecnologiche e della giustizia (tanto per tornare su questo argomento). Vi è sempre il problema telematico delle notifiche che deve essere affrontato e risolto, visto e considerato il momento pesante e bloccato nel processo civile e non solo in questo.

Un'altra questione, signor Presidente (aprofitto della presenza del sottosegretario per l'economia e le finanze), riguarda l'articolo 1, che fa riferimento alla banda larga e al suo finanziamento attraverso il FAS, anche se poi ovviamente in conclusione si dice: fermo restando che per il Mezzogiorno rimane l'85 per cento. Vi sono situazioni infrastrutturali veramente drammatiche. Il FAS è stato un fondo che abbiamo fatto «girare» in tante vicende, anche di carattere legislativo, ha fatto «grandi percorsi», è stato un momento compensativo di tante situazioni normative, soprattutto quando c'era bisogno di risorse economiche, ma ritengo che questo ci ponga problemi grossi e di dubbia razionalità, perché la banda larga certamente è necessaria e fondamentale, ma credo che nel Mezzogiorno ci siano tanti problemi più importanti e più pregnanti della banda larga, tanto per svolgere una valutazione anche sul piano politico e individuare una gerarchia di interessi, soprattutto in ordine di importanza. Questo è un aspetto su cui, signor Presidente, voglio richiamare l'attenzione anche degli esimi rappresentanti del Governo.

Poi, c'è un dato che credo debba essere sottoposto all'attenzione in questa fase. All'articolo 38, abbiamo presentato un emendamento, a mio avviso importante, affinché le azioni positive di

flessibilità, che creano migliori condizioni di lavoro, previste proprio dall'articolo 38, siano un po' ampliate per le persone disabili, non autosufficienti, e anche per le famiglie con persone disabili non autosufficienti. Credo che questo sia un aspetto e soprattutto un contributo che noi intendiamo dare in questo particolare momento, anche per recuperare profondamente il ruolo della famiglia.

PRESIDENTE. Onorevole Tassone, la prego di concludere.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, sto per concludere. Sono già passati venti minuti? Signor Presidente, mi consenta un'ultima battuta.

PRESIDENTE. Onorevole Tassone, lei sa che il tempo passa.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, lo so. Ovviamente, approfitto della sua pazienza, perché so che lei mi segue con molto interesse, così come segue con molta attenzione il tempo, che è tiranno, come si suol dire (*Commenti del deputato Bruno*).

PRESIDENTE. Onorevole Tassone, la prego di proseguire. Il presidente Bruno la distrae.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, il presidente Bruno mi distrae. Questa è la sua azione intelligente, anche per far avanzare rapidamente i provvedimenti, perché è un suo modo di essere. Signor Presidente, c'è il problema delle farmacie, così come posto in questo articolo. Lo abbiamo detto anche in occasione della prima lettura: è mancato il collegamento con tutta la problematica delle farmacie rurali, rispetto al Servizio sanitario. Credo che anche questo sia un aspetto che dimostra ciò che dicevamo poc'anzi, ossia che ogni tema avrebbe bisogno di un provvedimento a parte. Ci sono provvedimenti smorzati, svincolati l'uno dall'altro per materia e la materia è incompiuta. Quando si completa la materia? Questo è l'interrogativo che noi poniamo in questo particolare momento.

Noi ci siamo astenuti sul conferimento del mandato ai relatori. Vogliamo seguire i lavori dell'Aula con i nostri emendamenti, e comprendere che tipo di apprezzamento verrà fatto del nostro contributo. Poi, ovviamente, adegueremo, rispetto alla tenuta e alla comprensione del Governo e della maggioranza, il nostro voto finale sul provvedimento stesso.

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

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, dall'introduzione della relatrice ed ora da questo primo intervento del collega Tassone, è facile capire che questo è un provvedimento non solo complesso, ma molto complesso, anzi, come dicevo ieri, troppo complesso.

Infatti, possiamo considerarlo un provvedimento in qualche modo fisiologico, che appartiene alla categoria delle leggi, anche di quelle particolari leggi collegate alla manovra finanziaria. Naturalmente, questo modo di legiferare determina dei problemi molto rilevanti, dei quali a volte non è facile neanche percepire lo spessore.

Da questa discussione sulle linee generali già capiamo come vi siano interventi che spaziano da un argomento a un altro totalmente diversificato; sì, certo, sono uniti da questa finalità collegata allo sviluppo economico, ma, evidentemente, è una finalità talmente generale che o ci sta dentro tutto oppure vi è il rischio di avere una sorta di testo normativo onnicomprensivo, che non consente, quindi, una riflessione vera.

Vorrei soffermarmi sulle premesse: esaminiamo questo testo per la terza volta, ma, in realtà, il Senato ha introdotto «a man bassa» parti intere, intere materie, e soprattutto ha introdotto una serie di nuove deleghe.

Ho fatto fare una ricerca sul numero delle deleghe (lo dico perché, ogni tanto, dovremmo essere, come Camera, informati sulla quantità di deleghe che stiamo varando). L'attenzione del Parlamento,

della Camera in particolare, quando parliamo di queste cose, è dedicata al numero dei decreti-legge, in quanto atto che sembra sottrarre prerogative alla Camera. Abbiamo approvato una quarantina di decreti-legge. Ho detto che la cosa più rilevante di questi decreti-legge non è tanto il loro numero, ma la quantità enorme di materia normativa: non era mai successo che l'80 per cento della normazione fosse contenuta in decreti-legge.

Vorrei sapere se abbiamo ben chiaro che, al di là della legge comunitaria, che non è ancora arrivata e che arriverà nei prossimi giorni, che contiene «per statuto» una serie numerosa di deleghe, finora abbiamo, con leggi già entrate in vigore, deliberato sei deleghe. Di per sé non sarebbero molte, ma se guardiamo alle deleghe in corso di approvazione, alla Camera abbiamo praticamente ben quindici deleghe, che stiamo deliberando; in questo solo provvedimento ve ne sono nove. Se poi andiamo a vedere al Senato, in quel ramo del Parlamento vi è un numero più alto di deleghe, ventitré, e, chiaramente, quello che è al Senato arriverà tra poco qui.

Siamo a una previsione, al di là della legge comunitaria, che - ripeto - conterrà moltissime deleghe, di quarantaquattro deleghe in via di formazione. Ricordo che nella scorsa legislatura, di fronte a una ventina di deleghe proposte dal Governo Prodi, l'opposizione alzò le barricate, parlò di attentato alla democrazia e disse che era inaccettabile un numero così rilevante di deleghe.

Se mettiamo insieme quarantaquattro deleghe e circa quaranta decreti-legge, fate i conti su quello che rimane al Parlamento e credo che questi conti dobbiamo farli, perché, in molti casi, di alcune materie esaminiamo solo i titoli.

Vi faccio un solo esempio (poi ne farò un altro conclusivamente): la materia ambientale, che è una di quelle più tormentate. Da una delega iniziale dei primi anni Duemila è stata fatta una serie di decreti legislativi e decreti correttivi da parte di una maggioranza e poi di un'altra, modificando totalmente gli orientamenti politici collegati a quei testi.

Adesso, nel testo che stiamo esaminando, è inserito un nuovo decreto legislativo integrativo-correttivo. La Commissione ambiente vede ciò con somma preoccupazione, perché di fronte al disordine normativo che vi è oggi in materia ambientale, anche per effetto di interventi d'urgenza, vi sarebbe la necessità di una riflessione di carattere generale, mentre parte un ennesimo decreto integrativo e correttivo; questi decreti integrativi e correttivi sono totalmente fuori dall'articolo 76 della Costituzione: lo dico perché la Corte costituzionale non potrà fare a meno di non rilevare che è una prerogativa impropria, che il Parlamento non può prendersi in questo modo e non può dare soprattutto al Governo.

Vi segnalo, una per tutte, la delega in materia ambientale, che è l'ennesima delega che interviene in una materia estremamente frastagliata e complessa. Ci fosse stato detto che in essa sono previsti testi unici almeno compilativi: questa poteva essere la strada, ma essa non è stata percorsa.

Gli articoli iniziali di questo testo devono farci riflettere profondamente. Vi è una norma molto significativa - mi pare che l'abbia citata anche il collega Tassone - all'articolo 3: «Chiarezza dei testi normativi». È una specie di contraddizione in termini. Infatti, si dicono cose sacrosante, le si «agganciano» addirittura alla legge n. 400 del 1988, diventando quindi norme di contenuto ordinamentale, in cui si dice che le modifiche devono essere espresse, devono essere esplicite e tutto dev'essere estremamente chiaro, ma quando il provvedimento in esame sarà legge dello Stato non so come si potrà fare il decreto-legge cosiddetto milleproroghe: sarà impossibile, perché naturalmente esso smentisce tutta questa impostazione. E per larga parte delle cose che sono contenute nel testo, vorrei che nello stesso testo non prevedessimo da una parte una cosa, e dall'altra il suo contrario.

Così, con riferimento alla semplificazione normativa, si modifica per l'ennesima volta la legge cosiddetta Baccini del 2005: anche in questo caso abbiamo cercato di collaborare per fare in modo che tale semplificazione fosse la più chiara possibile, ma se uno guarda un elenco di provvedimenti normativi che vengono tenuti in piedi rispetto ad altri che vengono abrogati, si deve fidare di un'attività che non può controllare in alcun modo. E quindi abbiamo una semplificazione che non è tale per il modo in cui è fatta, e ancora una volta si parla della modifica della legge n. 400 del 1988, e si dice: si emanano i testi unici compilativi. Anche in questo caso, mi pare, riprendo

un'osservazione del collega: ci stiamo rendendo conto che la produzione normativa di questo periodo, anche nei decreti-legge, assomiglia piuttosto che a temi monografici affrontati dal legislatore materia per materia, a una sorta di girone infernale, in cui percorriamo un itinerario e troviamo tutta una serie di argomenti totalmente diversi? Redigere così le leggi è contrastante nello spirito al principio democratico, perché il popolo italiano non sa quello che noi stiamo approvando, perché noi stiamo approvando tutto. Noi stessi non sappiamo quello che stiamo approvando!

E così anche con riferimento alla materia della modifica della legge n. 241 del 1990, una legge importante sull'azione amministrativa che viene ripetutamente modificata con interventi settoriali, senza una visione d'insieme. Capisco che probabilmente qualcuno questa visione d'insieme ce l'ha, ma perché non consentire al Parlamento, e quindi a chi è fuori dal Parlamento, di poter riflettere su queste cose?

Arrivo, in conclusione, al vero argomento che a me sta a cuore (altri colleghi parleranno di altre questioni): l'articolo 45, relativo alla riforma del processo amministrativo.

È un argomento che la Camera non ha esaminato in prima lettura e questa materia delicatissima ci giunge pari pari dal Senato. Il Servizio Studi fa notare - con il tradizionale garbo che gli è proprio - che in questa delega viene indicato l'oggetto, ma non sono indicati i criteri. Voglio leggervi una breve frase di uno studioso del diritto amministrativo, uno specialista di questa materia, una persona tra le più autorevoli in questo campo, il professor Aldo Travi. «L'articolo 45, al comma 2, introduce un oggetto (attenzione, perché la questione può sembrare tecnica, ma la materia è "carne viva"), il riordino della giurisdizione del giudice amministrativo, un oggetto di cui mancano i criteri direttivi per l'esercizio della delega, perché quelli fissati nel comma 1 dell'articolo 45 attengono ad altra cosa, alla riforma del processo.

Tra l'altro - si ricorda -, già tre volte negli ultimi dieci anni importanti provvedimenti legislativi in materia di riordino della giurisdizione amministrativa sono stati censurati dalla Corte costituzionale, e nel primo caso la bocciatura ha riguardato proprio la violazione dei principi costituzionali sulla delega: siamo ora nello stesso, identico caso».

Attualmente, tanto per renderci conto di ciò che succede, è in corso un dibattito acceso sui limiti della giurisdizione amministrativa e sui confini tra giurisdizione ordinaria, Corte di cassazione, e giurisdizione amministrativa, Consiglio di Stato, con posizioni contrastanti del Consiglio di Stato e della Suprema Corte di cassazione. Qualsiasi intervento legislativo sembra destinato a creare inevitabilmente polemiche e discussioni, a maggior ragione dunque va prestata attenzione. Ma cosa succede nel caso in esame?

Si deve stabilire questa linea di confine delicatissima in cui Consiglio di Stato e Corte di cassazione affermano cose diverse, ma guardate che cosa stiamo facendo: veramente credo che non abbiamo il senso della misura, perché viene attribuita la possibilità di far scrivere questo decreto legislativo al Consiglio di Stato! Vi sono cioè due parti in conflitto - la Cassazione e il Consiglio di Stato -, ma questo testo normativo prevede che sia il Consiglio di Stato a delimitare le proprie competenze e a stabilire nuovi confini.

Ma voi potete pensare che, una settimana, noi ascoltiamo il primo Presidente della Cassazione che ci viene a tirare la giacchetta perché facciamo una cosa che risponda alla sua visione e, la settimana successiva, facciamo una cosa che risponde agli interessi del Consiglio di Stato, e per di più diamo al Consiglio di Stato la possibilità di elaborare il testo? Di certo questo è un atto suicida perché nessuna possibilità esiste che questo provvedimento vada a buon fine, dal momento che interverrà la Corte costituzionale e lo farà cadere.

**PRESIDENTE.** Onorevole Zaccaria, deve concludere.

**ROBERTO ZACCARIA.** Per di più, il Consiglio di Stato non solo scrive il testo ma poi - non sicuro - esprime anche il parere (dicevo, scherzando, che se la suona e se la canta). Voi pensate che questo sia accettabile? Colleghi, ho chiesto almeno lo stralcio di questa norma, perché facciamo veramente del bene se la stralciamo ed elaboriamo una norma *ad hoc* su cui riflettere. Almeno

eliminiamo le misure più scandalose, altrimenti vogliamo farci del male proprio con le nostre mani. Questi sono i motivi per i quali abbiamo già annunciato l'astensione, ma credo che se non avremo risposte positive su alcune delle questioni fondamentali che abbiamo posto il nostro voto potrà essere anche contrario (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

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

ANNAGRAZIA CALABRIA. Signor Presidente, lo sviluppo economico dell'Italia non può prescindere da un efficace sistema giudiziario e dall'opportunità di una modernizzazione offerta dai nuovi strumenti presenti finanche all'interno di ordinamenti giuridici stranieri, nonché dalle nuove tecnologie.

Nel 2008, cinquantuno delle ottantadue condanne inflitte all'Italia dalla Corte dei diritti umani sono state causate dalla lentezza dei processi, e, sempre a causa di tali lungaggini, l'Italia è al centocinquantesimo posto su 181 Paesi presi in considerazione dalla Banca mondiale. L'intero sistema giustizia è appesantito da procedure bizantine, ed una decisione, una sentenza, che arriva in tempi troppo lunghi è di per sé stessa un'ingiustizia; è un diniego di giustizia, vuol dire frustrare le esigenze del cittadino ed aumentare la disillusione verso lo Stato. La scelta tempestiva del Governo di inserire la riforma della giustizia civile in un collegato alla legge finanziaria corrisponde alla necessitata esigenza di cambiamento che non poteva annoverare, tra le strade da seguire, quella più lunga ed istituzionale. I tempi lunghi sono un lusso che questo Paese non si può più permettere.

Il provvedimento oggi al nostro esame ridisegna ampiamente la procedura civile con innovazioni di grande impatto. Forse la vera riforma della giustizia passa proprio da qui: una pluralità di interventi sui processi incardinati su un denominatore comune, che è quello di ridurre i tempi delle controversie in giudizio. Il disegno di legge in questione, infatti, innova ampiamente il processo civile rispondendo ad una emergenza principale, quella costituita dall'inadeguatezza dei nostri tribunali a fornire una risposta in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia. Si tratta di una situazione senza paragoni in Europa. Basti riflettere sui dati riportati nel corso delle varie cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario del 2009 che individuano la somma delle pendenze degli uffici giudiziari (in questo si ricomprendono i procedimenti civili, penali, di lavoro ed amministrativi) in un numero pari a circa 10 milioni, e per quanto riguarda esclusivamente il processo civile, in una durata media in primo grado di 960 giorni e in appello di 1.509. È chiaro, ed evidente, che la lentezza delle cause civili e l'eccesso dei procedimenti pendenti, ancorché in presenza di sempre più crescenti istanze di giustizia da parte di cittadini, comporti un notevole ingolfamento ed una fatale inefficienza della macchina giudiziaria commisurata e modulata sui costi economici e su quelli sociali. In maniera più gravemente incisiva questo si riflette inevitabilmente e diviene così un diniego di giustizia da parte dello Stato e della pubblica amministrazione nei confronti della società civile e, quindi, della comunità dei cittadini. Se è vero, come è vero, che il grado di civiltà di un Paese moderno si misura, e trova la sua massima espressione, nella gestione del rapporto tra cittadino e giustizia, nel modo in cui lo Stato, per essere uno Stato di diritto, deve garantire il rispetto delle leggi, nell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, nell'azione in giudizio e nel giudice naturale precostituito per legge, allora siamo di fronte ad un'azione del Governo che attraverso questo provvedimento si dispiega e prontamente si mette al servizio del cittadino, esercitando un diritto-dovere che gli è proprio e che gli è dovuto. Il pacchetto di interventi al nostro esame si propone lo scopo - ed efficacemente lo raggiunge - di rispondere a tale emergenza attraverso misure volte a ridurre i tempi del processo e ad introdurre procedure abbreviate ed alternative a quelle del rito civile. Si tratta di una vittoria straordinaria che assicura una forte accelerazione dei giudizi, snellendone le varie fasi e garantendo una decisione più rapida delle controversie. In quest'ottica la riforma assicura, infatti, una migliore efficienza dell'attività giurisdizionale.

Senza soffermarsi sugli interventi principali, che peraltro sono stati testé sottolineati dalla relatrice, occorre porre l'attenzione su uno snodo sostanziale della novella, che è l'introduzione dello

strumento della mediazione civile finalizzato ad una conciliazione stragiudiziale delle parti. L'articolo 61, infatti, delega il Governo ad adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materie di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale. La conciliazione avente per oggetto diritti disponibili, e non preclusiva all'azione ordinaria, dovrà essere affidata ad organismi professionali e indipendenti iscritti ad un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia. Analiticamente i principi e i criteri direttivi a cui dovrà attenersi il Governo nell'esercizio della delega sono previsti dal comma terzo. In primo luogo, si prevede che nel disciplinare la mediazione il Governo possa estendere le disposizioni sulla conciliazione in materia societaria già previste dal decreto legislativo n. 5 del 2003. In particolare, si riprende l'attuale disciplina prevista per il rito societario considerando che non esiste una legislazione generale in materia, ma solo singole applicazioni di settore. L'articolo 61 risponde efficacemente, e prontamente, a quelle esigenze che sorgono in seno alla società contemporanea caratterizzata da un forte incremento della conflittualità che coinvolge sempre più spesso bisogni secondari e le aree dei cosiddetti nuovi diritti.

Si tratta di un fenomeno che, non lasciando prevedere nel medio periodo inversioni di tendenza, trova il suo ostacolo maggiore nella riscontrata incapacità del processo civile, nodo tradizionale e solenne per la risoluzione delle liti. In tale contesto la prospettiva profilata dal superamento del conflitto in quanto tale attraverso metodi di risoluzione delle controversie di tipo extragiudiziale appare la risposta migliore alla domanda di giustizia della società. La conciliazione stragiudiziale trova il più immediato modello di riferimento nella *mediation* anglosassone fra quei modelli di composizione dei conflitti alternativi al processo che l'esperienza conosce con l'acronimo ADR (*alternative dispute resolution*). Obiettivo primario dell'istituto è quello di una giustizia rapida, efficace e flessibile, inteso quest'ultimo termine nel senso di capacità di adattamento alle varie tipologie di controversie. È noto infatti che l'inadeguatezza dello Stato si riflette particolarmente sulle controversie di valore patrimoniale medio-basso, come accade in quelle avviate da un consumatore. In un caso simile i tempi medi di svolgimento del processo civile, congiunti ai costi immediati della difesa tecnica, non sono compensati dai benefici del provvedimento giurisdizionale in favore del consumatore, che pertanto è spesso indotto a rinunciare ai propri diritti.

Non è un caso infatti che la conciliazione sia un istituto affermatosi, negli Stati Uniti prima e in Europa poi, nell'ambito di controversie vertenti tra società e consumatore, prestandosi meglio la conciliazione a preservare le relazioni future tra le parti. Mi preme ricordare il grande supporto delle istituzioni europee circa tale istituto, manifestatosi attraverso la prima raccomandazione della Commissione europea adottata il 30 marzo 1999, la seconda il 19 aprile 2001, il Libro verde presentato nell'aprile del 2002, ed infine la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio del 2008, sulla mediazione civile e commerciale, avente lo scopo di garantire un migliore accesso alla giustizia. L'intento perseguito dal legislatore comunitario è il punto d'arrivo di un percorso volto a promuovere in materia civile procedure stragiudiziali di composizione delle controversie, e che ha avuto il suo avvio nell'invito che il Consiglio europeo, riunito a Tampere nel 1999, ha rivolto agli Stati membri nel senso di armonizzare le proprie legislazioni interne in materia di conciliazione, nell'ottica di un'Unione europea che davvero potesse costituire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Il meccanismo di conciliazione ben si inserisce nel progetto di semplificazione e di elasticità del processo civile, e si presenta come un'alternativa non solo possibile, perfino intrinsecamente preferibile rispetto alla decisione *tranchant*, giudiziaria o privata che sia, della lite.

Infatti essa spesso offre alle parti un valore aggiunto che permette a ciascuna di esse di conseguire i migliori vantaggi rispetto alla pronuncia del giudice o dell'arbitro. Tali effetti sono generati da quelli che sono i tratti essenziali dell'istituto: la sua natura non decisoria, la volontarietà, la presenza di un soggetto terzo compositore privo di autonomo potere giudicante, la riservatezza, l'economicità e l'autonomia. La virtuosità e la forza della conciliazione risiedono, a mio avviso, nella sua totale flessibilità e nell'essere completamente svincolata da forme e da procedure. In tal senso la politica del Governo, volta al potenziamento di circuiti di conciliazione totalmente alternativi, in libera

concorrenza di efficacia di risultati con i riti ordinari previsti dai codici di procedura, ed il parallelo e contestuale rilancio del processo civile dello Stato rispondono convincentemente a quell'opera coraggiosa di semplificazione attraverso interventi razionali sulle strutture, sugli operatori e sulla responsabilizzazione delle parti.

È proprio questa meritoria opera del Governo l'esemplificazione di quelle due virtù che si riferiscono all'atteggiamento di chi si propone grandi imprese, pur conoscendone le difficoltà, e alla capacità di perseverare negli obiettivi anche quando sembrano allontanarsi, quelle che gli antichi chiamavano magnanimità e longanimità (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà - Congratulazioni*).

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

RENATO CAMBURSANO. Signor Presidente, il gruppo dell'Italia dei Valori non ha dato mandato ai relatori, ma non poteva che comportarsi così, visto che quello in esame è un provvedimento *omnibus*. C'è di tutto e il contrario di tutto, è un provvedimento confuso, complesso, con norme che sono state riprese, in modo anche critico, perché in contrasto tra di loro e in contrasto con leggi già in vigore, come ha evidenziato anche il Comitato per la legislazione (nel parere allegato, ce lo ha detto in modo chiaro).

La relatrice - uno dei due relatori, perché mi pare che l'altro sia assente - oggi non ha fatto altro che leggere un indice delle norme, un indice qualche volta un po' più commentato delle tante norme che sono contenute in questo provvedimento.

La relatrice ci ricordava anche che il titolo del provvedimento inizia con le parole: disposizioni per lo sviluppo economico. Per la verità, di disposizioni per lo sviluppo economico se ne vedono ben poche ma diremo poi.

Quest'Assemblea in prima lettura, rispetto al testo originario, nel licenziarlo per l'altro ramo del Parlamento, aveva stralciato ben venticinque articoli. Per non essere da meno, il Senato della Repubblica ha fatto di più: ne ha stralciati soltanto tre, anzi due, ne ha soppressi tre, ma in compenso sono stati inseriti trentadue nuovi articoli. Anche qui, per non essere da meno, sono state previste sette ulteriori deleghe che, come ci ricordava in modo preciso e dettagliato il collega Zaccaria, ormai stanno crescendo in numero e non soltanto in numero. Viaggiano di pari passo: c'è una leggera differenza a sfavore delle deleghe rispetto ai decreti legislativi dei provvedimenti sinora assunti.

Dunque, la lezione appresa è che il Governo usa - nel senso dato dal verbo usare - la maggioranza e i relatori, quando non provvede direttamente, per agganciare al treno del provvedimento originario vagoni su vagoni o vagoni dietro vagoni. E lo fa in particolare con provvedimenti come questo che è un collegato alla legge finanziaria il quale, come sappiamo, ha un percorso agevolato ed è sottoposto a procedure diverse dai provvedimenti cosiddetti normali.

L'ex presidente del Senato o se preferite il Presidente emerito del Senato della Repubblica, il senatore Marcello Pera, non più tardi di due mesi fa ebbe a dire in quell'altra Aula del Parlamento che il ruolo dei senatori - la qual cosa vale anche per i deputati - della maggioranza e, aggiungeva, soprattutto dell'opposizione, si limita allo schiacciamento di un pulsantino che si illumina di verde se il risultato è favorevole e di rosso se il risultato è contrario, tranne qualche volta in cui ci si può astenere. Egli definiva tale comportamento, questo risultato finale del ruolo dei deputati e dei senatori come l'anticamera del regime. Mi pare che lo stesso termine sia stato evidenziato non più tardi della serata di ieri in quel di Torino, al Teatro Regio, dal Presidente della Repubblica. Sì, siamo davvero alla vigilia di ciò quando il Parlamento viene utilizzato in questo modo.

A proposito dei provvedimenti adottati e approvati, la Corte dei conti nella sua recente relazione sulla tipologia delle coperture adottate relative ai provvedimenti assunti nel quadrimestre settembre-dicembre 2008 afferma testualmente che la totalità della legislazione di spesa è concentrata in undici decreti-legge, in parte destinati a fronteggiare la crisi economico-finanziaria. Se da un lato questa situazione ha ulteriormente posto in evidenza i vantaggi, sottosegretario Vegas, dell'anticipo

della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del documento di programmazione economica, dall'altro non ha consentito di cogliere appieno i benefici da essa recati e su cui la Corte si è soffermata nella precedente relazione. Mi riferisco, soprattutto, alla possibilità di affrontare in tempi brevi il complesso disegno di riforma istituzionale ed organizzativa al quale è condizionata la stessa capacità di incidere attraverso correzioni permanenti sui grandi comparti di spesa.

La frequenza dell'adozione di provvedimenti d'urgenza e la ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame parlamentare determinano - afferma ancora la Corte dei conti - la totale mancanza o comunque l'insufficienza delle relazioni tecniche a corredo degli emendamenti e a corredo degli stessi provvedimenti.

Allora voi capite che il prodotto finale che ne deriva non può che essere quello che il Comitato per la legislazione ha evidenziato, anche a proposito di quello al nostro esame.

Con l'affievolimento della partecipazione parlamentare alle decisioni di spesa e al maggiore accentramento sostanziale delle decisioni stesse nella funzione di Governo - non è Renato Cambursano che lo dice, ma ancora la Corte dei conti - appare indubbio che all'approvazione delle leggi di spesa si pervenga a volte senza un adeguato approfondimento sulla congruità degli stanziamenti, rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

Poi si dilunga - non lo faccio io, bensì la Corte dei conti - ad evidenziare in modo dettagliato da dove questo Governo va ad attingere le risorse finanziarie per far fronte ai provvedimenti: guarda caso sempre le stesse fonti, che non sono un pozzo senza fondo, prima o poi, anzi molto prima che poi, saranno prosciugate. E dice che sono per l'appunto il fondo per le aree sottoutilizzate. Ma no! Ma non è che per caso noi deputati, per quanto riguarda questo ramo del Parlamento e presumibilmente anche i senatori, non l'abbiamo detto più volte? E qualche volta anche con coraggio alcuni deputati della maggioranza? Dove prendere le risorse? Fin quando ce n'è, nei FAS. E adesso lo dice in modo ripetuto anche la Corte dei conti.

Il secondo fondo di finanziamento è quello degli interventi strutturali di politica economica. Poi, ma in termini minori, vi è la riduzione lineare delle autorizzazioni di spesa della famosa tabella C. Dunque, ecco che di fronte a cose di questo genere, quando il Governo e la maggioranza si vantavano di aver provveduto ad adottare una legge finanziaria leggera e di aver collegato ad essa una serie di provvedimenti, diventa un *boomerang*. Diventa un *boomerang* perché i tempi sono più dilatati nel tempo e perché i provvedimenti sono in contraddizione tra di loro. Infatti, credo abbiano perso il controllo loro medesimi e, nello stesso tempo, non si sa più quando e dove vadano a prendere le risorse. Allora, ecco che di fronte ad un simile comportamento politico, ma soprattutto - si fa per dire - di Governo, il risultato non può che essere quello che ha fotografato il Fondo monetario internazionale, non più tardi di due giorni fa. Il prodotto interno lordo sta viaggiando - si prevede per la fine dell'anno - ad un -4,4 per cento; la disoccupazione sta diminuendo; l'inflazione è praticamente tendente a 0 e questo non è sempre un buon risultato, perché guarda caso, come si dice negli Stati Uniti, si va addirittura verso la deflazione; il disavanzo (il deficit) è ormai al 5,4 per cento e nel 2010 si calcola raggiungerà molto facilmente il 6 per cento. Non parliamo del debito, che è quello che ci richiama maggiormente l'attenzione: sta galoppando verso il 115 per cento per quest'anno e oltre il 121 per cento per il 2010. Il Fondo monetario ci ha ricordato anche che è bene sperare che il peggio della crisi sia alle spalle, ma che è saggio prepararsi - dice testualmente il Fondo monetario - ad una crisi lunga e difficile. Negli Stati Uniti continuerà a lungo la riduzione della leva finanziaria, che in Europa è scattata, ma non così pesantemente, anche perché in effetti la situazione delle banche e del sistema creditizio era diversa, almeno per l'Europa occidentale, ma sta facendo sentire pesantemente i propri effetti negativi sul sistema europeo occidentale presente nell'Europa dell'est. E qui probabilmente arriveranno le conseguenze più negative, per l'appunto i titoli tossici presenti in questi Paesi. L'ottimismo quindi sparso a piene mani dal Ministro dell'economia è a nostro parere più uno scongiuro o un augurio di chi ha scelto di non scegliere, di non decidere.

Vorremmo tanto che il Ministro Tremonti avesse ragione quando sostiene che non è un problema trovare le risorse finanziarie, i soldi per la ricostruzione del dopo terremoto in Abruzzo e anche,

aggiungeva lui stesso, per le misure urgenti di cui questo Paese ha bisogno.

Invece, ancora una volta, constatiamo che gran parte delle risorse finanziarie del dopo terremoto in Abruzzo - se sono vere le notizie che leggiamo sui giornali economici, sicuramente non di area di centrosinistra (ce lo dirà poi il sottosegretario Vegas) - vengano prese in parte consistente dal Fondo per le imprese e l'economia reale e, in minima parte, dal Fondo per le infrastrutture. Allora, delle due l'una: ecco dimostrato l'assioma.

Se tutto ciò è vero, è confermato per l'ennesima volta che si continua ad attingere, per diversi scopi, dalla stessa fonte, semplicemente spostando le risorse finanziarie. Non ci saranno più risorse per le imprese che boccheggiano e che, purtroppo, mettono in cassa integrazione o licenziano il personale, come sta avvenendo soprattutto al nord, dove è a rischio - lo dico con grande preoccupazione - la tenuta sociale e temo anche la tenuta democratica di ampie fasce di popolazione di lavoratori, che quando saranno costretti ad adottare altri strumenti - ci auguriamo proprio di no, ma la fame è una brutta cosa - potrebbero anche assumere atteggiamenti che non vorremmo mai vedere. Se finora ciò non è accaduto, probabilmente è anche perché certi eventi disastrosi che si sono verificati hanno fatto un po' da tampone, per fortuna, aggiungo io.

Ciononostante, le proiezioni del nostro debito pubblico - come ricordavo poco fa - per il 2010 vanno ben oltre il 121 per cento. Queste proiezioni stanno a testimoniare che le risorse non solo sono scarse, ma si stanno azzerando. Per questo il Ministro dell'economia e delle finanze, signor sottosegretario Vegas, ha il dovere di compiere ora, subito un'operazione di trasparenza sui nostri conti pubblici e comunicarci come intende rivedere le priorità delle proprie politiche economiche e finanziarie alla luce delle esigenze di ricostruzione delle aree colpite dal sisma in Abruzzo. Non è più rinviabile la pubblicazione della relazione unificata sulla economia e la finanza per il 2009 che avrebbe dovuto essere stilata - lei lo sa bene - e posta all'attenzione del Parlamento entro il mese di marzo, cioè oltre 20 giorni fa. Tale relazione non dovrà essere reticente, perché da una crisi di fiducia si esce soltanto con più trasparenza.

In questa «operazione verità», è importante che il Ministro dell'economia e delle finanze chiarisca come intende agire, per esempio, per combattere il contrasto all'evasione fiscale. Abbiamo al nostro esame 73 articoli e non vi è un minimo accenno su questo, non vi è assolutamente nulla, perché, evidentemente, le cose vanno bene così: va bene che egli evasori continuino ad evadere e che i lavoratori dipendenti e pensionati continuino a pagare per tutti. Questo Governo non fa assolutamente nulla e la riprova sta nel fatto che nei primi due mesi di quest'anno - non di anni fa - le entrate tributarie sono calate del 7,2 per cento, quasi il doppio di quanto ci si aspettava dalla crisi e dal calo dell'andamento dell'economia reale.

Siamo in recessione e non possiamo permetterci di abbassare la guardia nel contrasto all'evasione. Perché, allora, non fare come sta facendo Londra, per esempio, immaginando che chi più ha possa, in un periodo di difficoltà, dare di più. Invece voi, in questo provvedimento, cosa fate? Accatastate una serie di norme che non hanno il minimo collegamento tra di loro. Parlate di banda larga in alcune regioni del sud, come se tutto il resto del territorio diverso dal Meridione fosse già coperto da questo servizio, che è auspicabile che tutta la popolazione italiana possa utilizzare; ma dove andate a prendere le risorse? Credo che la risposta sia facile per tutti voi: ancora una volta, dal FAS. Consentite a società di capitali, Spa e Srl, di esercitare l'attività di consulenza finanziaria. Ebbene, veniamo da un'esperienza, ahimè, tristissima, direi quasi (anzi, senza quasi) decisamente truffaldina, messa in campo da società che, è vero, hanno origini lontane e almeno geograficamente non sono di casa nostra, ma che hanno avuto anche da società di casa nostra l'avallo di assoluta non trasparenza. Ebbene, cosa consentiamo loro? Di fare consulenza e gli unici responsabili sono gli amministratori delle medesime società e non coloro che hanno un rapporto più diretto con gli investitori e i risparmiatori.

Un'altra bella chicca di questo provvedimento è che nella conferenza di servizi, strumento di semplificazione e accelerazione delle procedure, non inventato oggi, che condivido e sul quale concordo, cosa mettete? Che partecipino ai lavori della medesima conferenza i concessionari. Sì, consentirete di sedere allo stesso tavolo a personaggi che avranno, dalla pubblica amministrazione,

il conferimento di incarico di appalti. Questo mi pare davvero intollerabile! Un amministratore pubblico, a livello nazionale, regionale o locale, deve poter decidere in piena libertà senza dover dar conto, nella stessa aula o sede a chi gli sta di fronte. Deve decidere in piena autonomia. Non sarà più così.

Un'altra bella chicca è che, volendo cambiare, nell'ambito del sistema dello *spoils system*, un consiglio di amministrazione, non avendo il coraggio di agire alla luce del sole, cosa fate? Dite di voler cambiare le regole che compongono un organismo, quale un consiglio di amministrazione - mi riferisco ovviamente a quello dell'ENI, ma è chiaro, ciò vale per tutti - e lo commissariate. Tuttavia, non si capisce bene se lo commissariate per cambiare le regole o se cambiate le regole per poterlo commissariare. Scegliete la strada che vi è più consona, credo di conoscerla a priori.

Una chicca è, ancora, quella costituita dalla delega in materia ambientale. Ebbene, sarebbe il momento meno opportuno di conferire a questo Governo, con quello che sta avvenendo su tutto il territorio nazionale, una delega per scrivere nuove norme a tutela dell'ambiente. Mi pare di poter dire che di deleghe ne abbia avute già, in parte proprio in materia di tutela ambientale e che ne abbia fatto uso a piene mani, ma ciò non basta, perché occorre snellire e alleggerire le procedure che danno garanzia di tutela dell'ambiente, così come si tentava di fare relativamente al Piano casa ovvero di alleggerire le norme - poi ci si è fermati, non so per quanto - che avrebbero dovuto, ce lo auguriamo, mettere al sicuro le costruzioni, pubbliche o private che siano, da eventi sismici come quelli cui abbiamo assistito.

Per quanto riguarda, poi, la parte relativa alla giustizia, l'Italia dei Valori ha sollevato e denunciato gravi problemi di metodo e di merito, come ha già fatto in occasione della prima lettura del provvedimento. Siamo stati i primi, in sede di Commissione giustizia, per bocca dei nostri componenti in quella sede, l'onorevole Palomba e il Presidente Di Pietro, a sollevare la questione dell'espropriazione dei compiti della medesima Commissione, in quanto una consistente parte del collegato economico surrettiziamente comprende una parte rilevante di norme che riguardano la riforma del processo civile. Non vogliamo riconoscere - come invece pomposamente il Governo e la destra affermano - che si tratti di una vera riforma del processo civile, poiché in realtà siamo di fronte a poca cosa. Ci vuole altro per una vera riforma del processo civile, che il Governo non ha ancora presentato e che dovrebbe servire a ridurre l'arretrato di oltre cinque milioni di cause pendenti.

Quindi il Governo da una parte è incapace di proporre vere riforme in materia di giustizia e, dall'altra, millanta piccole modifiche come tali. Per giunta, poi, le inserisce quasi di nascosto in un provvedimento normativo a carattere economico in modo tale da impedire un rigoroso vaglio di correttezza normativa e di efficienza operativa.

Gli stralci operati a favore di altre Commissioni, come la Commissione lavoro, per un numero di norme inferiore avrebbero potuto essere effettuati anche per la parte relativa alla giustizia. Il gruppo dell'Italia dei Valori chiese a suo tempo, inascoltato, lo stralcio degli articoli da 52 al 64 affinché fossero sottoposti, separatamente, all'esame della Commissione giustizia. Ciò anche in considerazione del fatto che essi recano interventi di dettaglio che avrebbero dovuto essere valutati in un quadro di insieme più vasto e nell'ambito della complessiva riforma della giustizia, cui il Governo dovrebbe attendere con assai maggiore celerità.

Ne è scaturito, quindi, un ibrido per eccesso di presunzione da parte del Governo, che ha visto il provvedimento uscire prima dalle Commissioni I e V, e dall'Aula poi, senza che venisse modificata neppure una virgola e ciò malgrado noi del gruppo dell'Italia dei valori avessimo presentato numerosi emendamenti volti, in uno spirito collaborativo, a migliorarne il testo ed a evitare errori talvolta anche clamorosi.

Due esempi saranno sufficienti: uno riguarda l'udienza di programma che noi intendevamo introdurre come strumento di accelerazione del processo in modo che venissero evitate tante lungaggini che purtroppo lo portano spesso a durare per tempi biblici. Il secondo riguarda la nostra dura contestazione dell'udienza di filtro in Cassazione che noi ritenevamo, per come era formulata, certamente incostituzionale e comunque poco efficace. Ebbene il testo è ritornato dal Senato con

l'introduzione proprio dell'udienza di programma e, sul filtro in Cassazione, che noi ritenevamo necessario se fatto in maniera corretta ed efficace, dopo le successive dure contestazioni del gruppo dell'Italia dei valori e persino di componenti della stessa maggioranza con il consenso e anche l'apporto di altre forze politiche, è stato integralmente sostituito da un nuovo testo.

Tutto questo denota il pressapochismo del Governo e la propensione più allo *spot* che alla produzione legislativa rigorosa e corretta e questo solo perché il Governo testardamente si è rifiutato di vedere quanto di buono ci fosse nei nostri emendamenti.

Ma il Governo ha fatto di peggio: ha detto in prima lettura, qui alla Camera, di non voler modificare nulla nel testo e poi, al Senato, ha inserito una valanga di nuove disposizioni, come ricordavo in premessa, alcune delle quali molto penetranti, come le disposizioni in tema di delega al Governo in materia di giustizia amministrativa, Corte dei conti e notariato. Pertanto dobbiamo proprio ricavarne che il Governo si muove a tentoni prendendo i treni che passano e agganciando vagoncini a casaccio. È un'ennesima occasione persa, ancora una volta, la mancanza di coerenza e di sistematicità del Governo in materia di giustizia. Abbiamo presentato, come detto, numerosi emendamenti, li illustreremo se e quando ne avremo la possibilità, ci auguriamo naturalmente che il Governo e la maggioranza li prendano in considerazione e li possano fare propri.

Signor Presidente, concludo questo mio intervento evidenziando le ragioni per le quali nelle Commissioni affari costituzionali e bilancio il nostro atteggiamento è stato di rigidità e di opposizione dura: è proprio perché vogliamo da una parte far ripartire il ruolo che la Costituzione ha dato al Parlamento; dall'altra vogliamo un prodotto finito per il bene di questo Paese e non già, invece, soltanto per il bene di qualcuno (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

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

MASSIMO VANNUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori del Governo, presidente Bruno, non posso salutare il mio presidente perché non c'è nessun rappresentante della Commissione bilancio, che pure, in questo momento, è in sede referente.

Siamo alla terza lettura di uno strano provvedimento che era partito con un'evidente ambizione; ricordo le parole della relatrice Bernini Bovicelli che disse testualmente, nel corso della prima lettura in questa Camera, che il provvedimento era animato dalla filosofia del fare, che avrebbe avuto grandi effetti ed avrebbe dato una spinta vigorosa verso una vera competitività. Lo abbiamo approvato il 2 ottobre, il Senato lo ha approvato il 4 marzo ed ora siamo qui a discuterlo. Quell'enfatico annuncio si scontra con i tempi e con le difficoltà che si incontrano, ma che soprattutto incontrate, sempre più pesanti, all'interno della maggioranza.

Signor Presidente, voglio citarle un paradosso: in questo provvedimento c'è un articolo che recita «impresa in un giorno». È cominciato ad agosto, siamo ancora qua, c'era già un provvedimento della precedente legislatura *in itinere* che davvero avrebbe permesso l'impresa in un giorno. Il testo ci torna completamente stravolto dal Senato. Il Senato, infatti, ha modificato 26 articoli dei 46 originariamente previsti (25 li avevamo già tolti noi); ne ha soppressi interamente 3; ha proceduto a numerosi stralci; ha aggiunto infine ben 32 articoli nuovi. Se ci limitassimo allo stravolgimento avvenuto al Senato troveremmo conferma a quanto in prima lettura sostenemmo, e cioè che il provvedimento era inadeguato e insufficiente. Ma avevamo espresso anche un giudizio più pesante di parzialità e di improvvisazione che non appare risolto nemmeno con le aggiunte del Senato. Rimane, quindi, un provvedimento inadeguato rispetto alle necessità del Paese. È stato pensato come se niente fosse successo in questo periodo. Del resto, sottosegretario Vegas, anche davanti ad una crisi economica epocale, come stiamo vivendo, continuate a farvi vanto di aver mantenuto i nervi saldi, di aver prodotto limitati provvedimenti, di non aver stravolto la vostra politica economica e di non esservi fatti prendere dal panico.

Qualche toppa con i decreti «anticrisi» e niente più: muoversi troppo può far male, è questo il messaggio che avete mandato. Iniziaste dicendo che era solo una crisi finanziaria che non avrebbe inciso sulla economia reale se non marginalmente. Potremmo dirlo oggi alle migliaia di

cassaintegrati e di disoccupati!

Non avete voluto usare la leva fiscale per favorire l'aumento di domanda e consumi interni ed assistiamo al crollo più pesante in Europa della produzione industriale. Non avete voluto rivedere i saldi di bilancio. Registriamo un calo della crescita tra i più consistenti in Europa ed registriamo un calo delle entrate senza precedenti causato anche e soprattutto dalle norme sbagliate che avete restaurato dopo l'azione del Governo Prodi che aveva avuto un qualche successo.

Non si assume, come si troverebbe, l'impegno della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e contributiva e intanto si continua con un sistema fiscale che agisce come se la crisi non ci fosse. Vi chiedo: possono rimanere uguali gli studi di settore per gli artigiani (per fare un esempio) in tempo di crisi? I magazzini pieni dei commercianti possono avere oggi per gli operatori la stessa valutazione?

Abbiamo un'imposta, l'IRAP, e nessuno ne parla più. Era il vostro cavallo di battaglia e solo il Governo Prodi ne determinò una piccola riduzione che agisce, come lei sa, sul numero dei dipendenti e sull'esposizione bancaria. Ma oggi, che imploriamo alle aziende di non licenziare ed alle banche di finanziare correttamente le imprese e di rinegoziare i debiti, l'IRAP è una tassa da mantenere o produce molti più danni delle entrate che produce? Certo, se non si affronta seriamente il tema dell'evasione tutto questo è difficile da fare.

Signor Presidente, non le appaia fuori tema questo passaggio, ma voglio ricordare l'oggetto del provvedimento nel momento in cui è entrato per la prima volta in quest'Aula. Esso recava disposizioni per lo sviluppo economico, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Ho già detto dello sviluppo economico.

Stabilizzazione e perequazione sono poi scomparsi dal titolo e non vi sono certo ritornati in Senato: quando li affrontiamo questi temi? Vedremo fra pochi giorni la trimestrale di cassa sulla stabilizzazione della finanza pubblica: aver prodotto l'azione sconsiderata di tagli lineari su tutto, sulla spesa buona e sulla spesa cattiva per il 17 per cento, senza il coraggio e la forza di scegliere, di selezionare la spesa produttiva e quella parassitaria, stabilizzerà i conti? Io credo di no perché alla spesa buona, riferita a scuola, sanità, sicurezza sociale, non possiamo rinunciare e quella parassitaria, purtroppo, continua imperterrita. Anche sulla perequazione fiscale ho già detto ed allora affrontiamo i temi nuovi, quelli del titolo: la semplificazione, la competitività, il processo civile.

La materia del processo civile è strettamente legata alla competitività ed è giusto ed opportuno affrontarla. I colleghi della Commissione giustizia ne parleranno dopo di me e vedremo se le norme introdotte saranno efficaci per abbattere i tempi, per una giustizia efficiente, perché le parti offese siano garantite, perché le regole economiche vengano fatte rispettare. A questo proposito, vorrei leggervi testualmente una parte del testo dell'audizione che il Primo Presidente della suprema Corte di cassazione, su invito del presidente Bruno, ha svolto alle Commissioni: «Nell'ultimo rapporto *Doing Business* 2009, in tema di processo civile, i Paesi europei sono tra i primi: Germania al 9° posto, Francia 10°, Belgio 22°, Regno Unito 24°, Svizzera 32°, solo la Spagna al 54° posto. Purtroppo l'Italia, priva di filtro e con una giustizia lumaca, è alla centocinquantesima posizione su 181 Paesi esaminati, dopo Angola, Gabon, Guinea, São Tome e prima di Gibuti, Liberia, Sri Lanka, Trinidad». Ho letto testualmente. In base al citato rapporto, che compara 181 sistemi economici, nel 2008 la durata stimata di un procedimento di recupero di un credito originato da una disputa di carattere commerciale in Italia è di 1.210 giorni, a fronte dei 331 in Francia, 394 in Germania, 316 in Giappone, 515 in Spagna. Nell'ultimo anno abbiamo sborsato 81 milioni di euro per i ritardi della giustizia. Ma che attrattiva può avere questo Paese?

Sarebbe stato veramente irresponsabile se questo ramo del Parlamento non avesse affrontato il tema centrale, che da tutti viene indicato, del ricorso automatico, di fatto, in Cassazione senza alcun filtro di ammissibilità. Conosciamo i limiti posti dalla nostra Costituzione, ma il tema non era rinviabile, sarebbe stato un fallimento di tutti, soprattutto di questa istituzione, della Camera, se ci fossimo limitati a sopprimere, come qualcuno suggeriva, l'articolo 48.

Mi auguro che la soluzione trovata unitariamente dalla Commissione serva davvero, che funzioni; il nostro contributo, quello dei colleghi della Commissione giustizia, soprattutto del Partito democratico, è stato fondamentale ed io li voglio ringraziare.

Infine, signor Presidente, voglio affrontare le problematiche riferite all'articolo 67: semplificazione delle procedure per l'accesso al notariato, argomento utile e opportuno da affrontare. Voglio fare una premessa sostanziale: personalmente considero la professione del notaio importante e fondamentale per il sistema economico e per la garanzia dei cittadini ed oggi, di fronte a questa crisi, che non è determinata dal mercato in sé, ma dalle scarse regole e dal mancato rispetto di quelle che ci sono, la funzione del notariato è importante, è essenziale. Il CNEL ha messo a confronto recentemente i vari sistemi ed è arrivato alla stessa conclusione e sarebbe bene che su questo si interrogassero i Paesi che hanno determinato il disastro, dai *subprime* in giù.

Del resto, il notaio è un terzo rispetto alle parti, a differenza ad esempio di un avvocato, di un commercialista, che è garante e difende una parte ed in Italia l'opinione diffusa, la gente, riconosce questo ruolo quando dice che l'atto lo ha fatto dal notaio e pertanto lo considera inappuntabile ed è più tranquilla anche rispetto ad una pratica che ha svolto in un'amministrazione pubblica.

Detto questo, però, non posso non rilevare che il notariato gode in Italia, di fatto, di una posizione di privilegio e di vantaggio, in quanto in base a un dato di novembre 2008 vi sono in servizio 4.723 notai, mentre la pianta organica ne prevede oltre 6.300. L'Italia è divisa in circa 6.300 circoscrizioni, ma i notai in servizio sono 4.723: 1.600 sono vacanti ed è compito nostro e di nessun altro coprirli. Ciò vuol dire che 4.723 fanno il lavoro di 6.300 e pertanto hanno un evidente privilegio, ovvero il 30 per cento in più dell'attività, data dalla nostra inefficienza di coprire tutti i posti. Alcune migliaia di giovani fra notai ed assistenti potrebbero lavorare senza nessun costo per lo Stato solo facendo i concorsi e i cittadini ne avrebbero i vantaggi: più concorrenza, servizi più vicini e più veloci.

Ho svolto questa lunga premessa perché considero che con il provvedimento in esame perdiamo, abbiamo perso un'occasione. Le norme previste, pur migliorando le procedure, non saranno in grado di colmare il *gap* che ho denunciato. Cosa facciamo, infatti, nell'articolo che nel provvedimento è contenuto per velocizzare i concorsi? Semplicemente sopprimiamo la preselezione informatica e aumentiamo da due a tre le sottocommissioni, disponendo infine il bando annuale.

Andava, invece, prevista una norma transitoria - come avevo proposto - che raddoppiasse le commissioni finché c'è questo vuoto che crea veri problemi anche alle comunità medio grandi, oltre che ai piccoli comuni. Dovevano essere aumentate le commissioni - raddoppiate dal tre a sei - e doveva essere fissato un numero di posti - ho proposto un incremento di 600 - per i primi anni, in modo da coprire nel giro di tre o quattro anni l'intera pianta organica, o avvicinarsi alla copertura totale. Così saremo sempre lontani, i notai in servizio manterranno i loro privilegi, i giovani aspiranti, dopo tanto studio e impegno, non troveranno sbocchi, infine ne risentirà la nostra economia.

Presidente, devo testimoniare quindi la mia profonda delusione dopo il dibattito in sede di Commissioni nel non aver voluto affrontare il vero tema. Ci siamo, invece, accaniti dai relatori in giù compreso il Governo - e me ne dispiace - per sopprimere i due commi che il Senato aveva introdotto per ammettere 66 ragazzi - di fronte ad una carenza, ripeto, di 1.600 notai - all'orale dopo che nel 2006 abbiamo equiparato, con il decreto legislativo n. 166, il concetto tra sufficienza ed idoneità mentre il loro concorso era in atto. Si poteva sanare tranquillamente l'ingiustizia che era stata commessa senza che questa costruisse alcun precedente, essendoci da oggi una diversa legge in vigore.

Avete dimostrato ancora una volta di difendere corporazioni e di non guardare all'interesse generale. Non ne avevamo dubbi dopo che avete bloccato il processo di liberalizzazione, l'azione collettiva dei consumatori e potrei continuare, relatrice Bernini, fino ad arrivare alle quote latte. La vostra rivoluzione liberale dov'è finita? Ve lo dico io: è bloccata dai veti incrociati che, però, purtroppo paga il Paese. Per questo motivo il provvedimento in esame non corrisponde al titolo, è una norma manifesto, non aiuta lo sviluppo economico, non semplifica come sarebbe necessario e

non ci rende più competitivi.

In ogni caso come sempre noi sosterrremo le parti del provvedimento che condividiamo (e che ci sono), ma contrasteremo le parti dannose per il Paese e per i cittadini, le parti inique, ingiuste ed assumeremo la nostra posizione finale sul provvedimento a seconda di come vi attergerete in quest'Aula sui nostri emendamenti, che sono contenutissimi (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Saluto gli studenti e gli insegnanti dell'istituto Andrea Fantoni di Clusone (Bergamo) e dell'istituto tecnico industriale statale Pietro Paleocapa di Bergamo, che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

È iscritta a parlare l'onorevole Ferranti. Ne ha facoltà.

DONATELLA FERRANTI. Signor Presidente, i colleghi che mi hanno preceduto hanno già tracciato sostanzialmente la linea del Partito Democratico con riferimento al provvedimento legislativo in esame. Mi limiterò ad esaminare la parte che attiene più strettamente alla competenza della Commissione giustizia.

È un provvedimento che torna alla Camera in seconda lettura, di cui abbiamo in più sedi - in Aula, in prima lettura, in Commissione giustizia anche di recente e nelle Commissioni che ci hanno ospitato dandoci spazio adeguato - contestato il fatto che, nell'ambito di un provvedimento collegato alla finanziaria, si sia pensato di fare una riforma del processo civile. Anzi, questo disegno di legge ritorna con il titolo: «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile». Sappiamo bene che quest'ultima aggiunta è stata fatta con un emendamento presentato in Aula dal Ministro Alfano.

Purtroppo, noi riteniamo che si sia persa l'occasione per una riforma organica del processo civile, una riforma che questo Governo aveva trovato già delineata in una proposta dell'ufficio legislativo, coordinata - lo voglio qui ricordare - dal capo dello stesso ufficio legislativo, dottor Manzo, deceduto molto prematuramente, cui avevano lavorato tante persone, che avevano raccolto una serie di esigenze, che sento qui rimarcare non solo da noi dell'opposizione, ma dalla maggioranza, che però non possono essere e rimanere soltanto affermazioni.

Nemmeno questa volta si è intervenuti in quella maniera organica e completa che ci si aspetta da quando vi è un grido di allarme e di dolore così forte da parte della giustizia. Ma si è intervenuti quasi come se quello della giustizia fosse un cantiere sempre aperto (ora si sta parlando della giustizia civile), nel quale si opera con interventi episodici, altre volte più complessi e articolati, che però non sembrano dare la giusta importanza e trasparenza ad una visione strategica degli obiettivi da conseguire e ad un disegno organico da realizzare, con la conseguenza che l'interprete, quel giudice che tante volte viene criticato per l'applicazione della legge, è costretto a rincorrere le mutevoli scelte legislative, per tentare di ridare unità a questo sistema.

Questo è un compito che deve svolgere il legislatore. Non si può parlare di un intervento di riforma del processo civile, quando si sono innestati, invece, alcuni momenti che sicuramente - mi dirà chi ha proposto queste norme - stavano in quel disegno complessivo, più organico. Ma quando si tolgono delle parti da un disegno più ampio, non vuol dire che quelle parti portino poi a un funzionamento più celere; è un modo di rincorrere un obiettivo, senza però raggiungerlo realmente. Questo è stato un modo di operare che noi avevamo segnalato qui alla Camera, ma le nostre critiche sono rimaste inascoltate, perché al Senato, come è stato rimarcato poc'anzi, mi riporto anche all'intervento dell'onorevole Zaccaria, in realtà si sono aggiunti altri tronconi.

Si è aggiunta una delega per la riforma del processo amministrativo e una per la riforma del processo civile. Ma era questa la sede per realizzare una delega per la semplificazione dei riti civili (articolo 55)? È stata considerata la critica venuta da tutto il mondo forense, che in realtà, quando ha visto un altro rito, quello della cognizione sommaria, ha gridato all'allarme per l'ulteriore istituzione di un altro rito.

Dunque, a questo punto, anziché parlare di un disegno organico separato, di fronte alla

Commissione competente, si inserisce al Senato, in un provvedimento legislativo assegnato alla competenza delle Commissioni affari costituzionali e giustizia, una delega per la semplificazione dei riti civili. Si tratta, però, di una delega che, anche in questo caso, rende palese l'assoluta genericità dei principi e dei criteri direttivi, tale da impedire che la delega possa esplicarsi con significativa efficacia. Le lacune che caratterizzano la norma sotto questo profilo sono, infatti, tali da restringere l'opera del legislatore delegato in modo non coerente con le esigenze che pur la norma si propone di soddisfare.

In ogni caso ciò accada il provvedimento è tale da esporre le norme delegate a censure di legittimità costituzionale. Ma è giusto, è istituzionale, vale la pena di farlo, disseminare, cioè, il processo di queste mine a tempo, le pronunce della Corte costituzionale, come è avvenuto per il processo societario, per le disposizioni riguardanti le sezioni specializzate per la proprietà industriale e intellettuale? Ma esporre il processo a queste mine a tempo vuol dire rallentare i processi e non dare quella certezza che, invece, è il bene primario che il legislatore ordinario deve garantire alla disciplina del processo.

Prima di parlare dell'articolo 48, che è poi uno dei temi centrali della nostra discussione, volevo fare un accenno a una norma. Spero che da parte del Governo e della relatrice per la I Commissione vi sia un'attenzione speciale e specifica su questo articolo 46, che è stato introdotto al Senato.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE *(ore 16,05)*

DONATELLA FERRANTI. Si parla tanto di competitività, di un momento anche finanziariamente particolare per questo Stato italiano, che ha risorse limitate e tante finalità importanti da affrontare, e poi si pensa di attribuire alla competenza del giudice del pace le domande aventi ad oggetto la richiesta di condanna dell'INPS, dell'INAIL e di altri enti previdenziali o assistenziali per il pagamento di interessi e rivalutazioni sulle prestazioni pagate in ritardo.

Potrebbe apparire una misura razionale, ma non lo è; si tratta di controversie seriali, estremamente semplici e «bagatellari», che non danno nulla di più al cittadino - perché, in realtà, è importante che il cittadino abbia la pensione, e che questa sia rivalutata e riqualificata dall'INPS e dall'INAIL - e che metteranno a terra le finanze dell'INPS.

Il Governo dovrebbe tener conto di questo, perché si tratta di cause che, per la loro stragrande maggioranza, non corrispondono ad alcun reale bisogno di giustizia dei cittadini. I cittadini, infatti, se ricevono la pensione o l'indennizzo con qualche mese di ritardo, a tutto pensano fuorché a pretendere la piccola somma ad essi dovuta per interessi e rivalutazione.

Invece, facciamo sì che si affidi a un giudice di pace, senza aver fatto alcuna riforma, peraltro, di tale giudice, un'ulteriore competenza (si tratta di giudici che, peraltro, sono pagati a sentenza); svincoliamo, quindi, quella causa dalla causa principale, che è presso il giudice del lavoro, e aumentiamo il contenzioso per una cosa che poi non risolve e non è certamente in linea con questa finalità che sempre tengo presente: sviluppo economico, semplificazione e competitività.

Ma arriviamo, poi, al tanto famigerato articolo 48: il Senato ha approvato con poche modificazioni il testo contenuto nel disegno di legge già varato dalla Camera. Siamo riusciti a far presenziare a una seduta delle Commissioni riunite una serie di interlocutori, che si erano poi espressi in più documenti, a cui, peraltro, il Senato era stato sordo. Devo dare atto alla relatrice per la I Commissione, ad entrambi i relatori, ai presidenti delle Commissioni di aver fatto ciò, sia pure in un provvedimento che dava poco spazio alla giustizia (la previsione nel titolo di disposizioni in materia di processo civile è stata soltanto inserita all'ultimo momento); in realtà, conteneva tante norme. Siamo finalmente riusciti a dar voce a quegli organismi, tanti organismi, che avevano tutti rappresentato e manifestato una motivata preoccupazione per lo stravolgimento delle funzioni della corte di legittimità che la riforma provocava, che quell'articolo provocava, per i suoi riflessi ordinamentali e per i suoi aspetti di legittimità costituzionale. Il problema nasceva dalla formulazione di quell'articolo e da tutto quello che di discrezionale e di arbitrario vi era dietro quella dichiarazione di inammissibilità. Addirittura, un ricorso proposto in conformità alle forme e

ai termini stabiliti dalla legge, che denunciava una violazione di legge, poteva essere dichiarato inammissibile, in contrasto con l'articolo 111 della Costituzione.

È vero infatti (mi riferisco al comma 7) quello che diceva poc'anzi l'onorevole Vannucci: tutti conosciamo la splendida e accurata relazione svolta dal primo Presidente della Corte di cassazione, ma per arrivare a raggiungere un obiettivo bisogna anche stare attenti a non eliminare quelle garanzie di uno Stato democratico che tanto faticosamente sono state poste alla base della Carta costituzionale, che ancora è vigente e che ha dei valori da preservare.

Tra l'altro, poi, il sistema che veniva descritto dall'articolo 48 (parlo al passato, perché attualmente l'articolo 48 è stato sostanzialmente soppresso attraverso un emendamento del relatore, votato all'unanimità nelle Commissioni riunite) si è provato, si è documentato e si è detto in queste audizioni che non avrebbe portato i risultati positivi in termini di deflazione del lavoro della Corte che si auspicavano. La decisione sull'ammissibilità del ricorso e sul fatto che la Corte debba o meno decidere il ricorso (dietro ogni ricorso vi è una persona e, quindi, bisogna pensare che vi sono degli interessi, che non sono nel campo penale, ma sono comunque interessi nel campo delle controversie civili, che sono di pari dignità) era rimessa alla valutazione di un collegio formato da tre magistrati, senza che si fosse precisato come gli stessi venissero nominati; per tale valutazione quel testo di legge non dettava alcuna direttiva né alcun criterio, perché si trattava di una decisione arbitraria: la formula legislativa che è stata usata era la seguente: «questione sulla quale la Corte (quel collegio di tre giudici) ritiene di pronunciarsi per confermare o mutare il proprio orientamento». In base a che cosa? In base a quali parametri e a quali riferimenti oggettivi verificabili? Noi ci fidiamo dei giudici, ma i giudici devono poter essere controllati attraverso le loro decisioni: non criticati e basta, ma verificati. La giurisdizione deve essere verificata attraverso la produzione delle sentenze, che devono essere motivate per dare conto delle ragioni dei giudici.

È quindi vero che nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario il primo Presidente si era espresso nel senso che l'introduzione di quel filtro doveva mantenersi secondo il testo che era stato previsto dal Governo, senza alcuna modifica; e ciò aveva fatto il Senato, perché, secondo quella relazione, a questo punto la Corte non sarebbe stata oberata più di questioni bagatellari per l'intero sistema giustizia e avrebbe potuto svolgere così più «da dentro» il suo ruolo di indirizzo, migliorando i tempi dei processi e dando certezza degli indirizzi. Ritengo che queste parole mirassero alla finalità, ma non era questo lo strumento, perché non era legato ad un sistema dove un rilevantissimo beneficio fosse ricollegabile a strumenti rimessi ad una piena discrezionalità.

Tra l'altro, perché si parlava di quel filtro di limitazione delle cause bagatellari? In realtà, a differenza di quanto viene effettuato in altri ordinamenti, nel sistema previsto dall'articolo 48 non c'era alcun riferimento né al valore né alla materia della controversia relativamente al quale potesse essere proposto il ricorso; e quindi che cosa si intende per «bagatellare»?

PRESIDENTE. La invito a concludere.

DONATELLA FERRANTI. «Bagatellare» è qualcosa che è contrario alle pronunce della Corte di cassazione, alcune pronunce o che la Corte non vuole mutare?

Occorreva allora evitare ad ogni costo il rischio di confondere i mezzi con il fine, e in questo caso il fine non è quello di introdurre un filtro purchessia all'accesso in Cassazione, ma di trovare il modo di farla funzionare al meglio, senza ledere le garanzie costituzionali.

In quest'ottica, abbiamo colto la sensibilità e l'intelligenza politica di alcuni esponenti della maggioranza, ovviamente *in primis* della relatrice, che si sono resi conto che ci si stava mettendo sulla una via che era senza ritorno. Accorgersi che perseverare su un errore diventa diabolico è sintomo di maturità e di senso istituzionale.

PRESIDENTE. La invito nuovamente a concludere.

DONATELLA FERRANTI. Questo filtro - e concludo, signor Presidente - sicuramente non è il massimo di quello che si poteva avere e non è il testo migliore che potevamo avere, perché per elaborare un testo ottimo bisogna disporre di una proposta legislativa autonoma, che venga approfondita con i dovuti tempi. Sicuramente non si possono fare miracoli, ma sicuramente si è cercato di individuare uno strumento oggettivo e dei criteri oggettivi attraverso cui la Corte possa operare tramite una sezione composta mediante meccanismi ugualmente ben individuabili. Questo significa avviare un percorso di semplificazione e di razionalizzazione e cercare di liberare la Corte da pesi inutili, senza violare le regole costituzionali e senza disattendere le domande di giustizia dei cittadini.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Ferranti, deve concludere, il suo pensiero è chiarissimo.

DONATELLA FERRANTI. Ci auguriamo, però, che questo modo di intervenire sulla giustizia a pezzi, a frammenti, a segmenti si fermi qui e che si faccia finalmente un discorso completo e adeguato (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

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

ANDREA SARUBBI. Signor Presidente, in alcuni quotidiani - penso, ad esempio, a *La Sicilia*, il giornale di Catania, con il quale ho collaborato a lungo - esiste ancora la pagina *omnibus*: normalmente è la penultima, spesso mette insieme tutti i pezzi che non sono entrati altrove e non è raro che, tra un articolo ed una pubblicità, vi siano pure i necrologi con i nomi dei defunti.

Oggi davanti a noi abbiamo un disegno di legge, non un articolo di giornale, ma la logica è la stessa: un pezzo di questa norma, un pezzo di quella, e nei provvedimenti *omnibus* generalmente c'è pure il defunto, la Costituzione. Basta rileggere la lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato nei giorni scorsi al Capo del Governo ed ai Presidenti delle Camere.

Prima di Pasqua avevamo assistito a notevoli *performance* di costituzionalismo creativo: le quote latte inserite in un decreto-legge che parlava di aziende in crisi, le pene per le molestie sessuali accorpate con i tempi di permanenza degli immigrati negli ex CPT.

Oggi, però, il Governo si è superato, sottoponendo all'esame del Parlamento un disegno di legge che mette insieme la banda larga, lo spreco di carta negli enti pubblici, le rappresentanze diplomatiche, le norme sul processo civile, il Corpo forestale, la Croce Rossa e molti altri temi, signor Presidente, tra i quali l'arte contemporanea (che sarà poi l'oggetto del mio intervento, nella speranza che i rappresentanti del Governo presenti in Aula siano più sensibili a questo argomento di quanto lo sia stato, finora, il Ministro della cultura).

Faccio fatica a trovare segni di bellezza nell'arte contemporanea; quando vado ad una mostra, faccio finta di capire: così dichiarò il Ministro Bondi a un settimanale femminile, lo scorso agosto, ed io ci avevo riso sopra, considerandola una dichiarazione anche simpatica e onesta (molti altri, al posto suo, avrebbero continuato a far finta di capirci qualcosa, per evitare figuracce). Ma oggi, otto mesi dopo, quella confessione del Ministro mi fa molto meno ridere, perché a leggere l'articolo 25 di questo disegno di legge - che istituisce la Fondazione Maxxi, per gestire il grande museo di arte contemporanea che dovrebbe essere inaugurato a Roma in autunno - mi viene l'impressione che il gusto artistico del Ministro abbia fatto scuola: anche lo Stato, come Sandro Bondi, di fronte all'arte contemporanea fa un passo indietro, affidandosi ai privati prima ancora che il museo stesso prenda forma.

Intendiamoci, signor Presidente, io non ho nulla di ideologico contro le fondazioni - ci mancherebbe -, visto che l'arte italiana deve la sua fama nel mondo anche ai tanti mecenati che l'hanno sostenuta nei secoli. Molti di loro, però, ricoprivano allo stesso tempo ruoli politici: penso ai Medici, signori di Firenze, che fecero sbocciare il Rinascimento; a Cangrande della Scala, al quale Dante dedica la terza cantica della *Divina Commedia*, che governava buona parte del Veneto, fino a Brescia, Lucca e Parma. E potrei citare mille altri esempi: da Federico da Montefeltro che cambiò il volto di

Urbino, agli Sforza che chiamarono Leonardo a Milano, fino ai Gonzaga di Mantova ed agli Estensi di Ferrara. In ognuno di questi casi, il denominatore è comune: la promozione dell'arte ed il suo sviluppo sono percepiti come un dovere naturale dei governanti verso i cittadini.

Vorrei che fosse così anche oggi, nonostante siano passati molti secoli, e tutto sommato mi pare di ricordare che l'operazione Maxxi fosse nata in questa cornice: come un atto dovuto del Governo italiano - il Governo Prodi, ad essere precisi - nei confronti dei suoi cittadini, tra i pochi in Europa a non avere un museo importante di arte contemporanea.

Non vorrei fare qui tutto l'elenco delle collezioni straniere. Ma a Londra c'è la *Tate*, a Parigi *Beaubourg*, a Bilbao il *Guggenheim*. Tutti nomi che parlano da soli.

A Roma, con 35 anni di ritardo, è finalmente arrivato il Maxxi; l'idea, che girava da anni, ha preso corpo con il Ministro Rutelli, che lo ha indicato tra le priorità del suo Ministero. Un'opera non indolore per le casse dello Stato - è evidente -, ma i mecenati del passato ci hanno insegnato che l'arte costa e lo Stato, giustamente, ci ha investito parecchio e continuerà a tirar fuori soldi anche nei prossimi anni.

Allora - con tutto il rispetto per le fondazioni, lo ripeto, e senza nessuna preclusione ideologica - viene da farsi almeno una domanda ingenua: le fondazioni (e chiedo scusa per il linguaggio poco diplomatico) hanno un senso quando portano finanziamenti privati; a cosa servono, invece, se - come stabilisce questo disegno di legge - lo Stato deve tirare fuori più di 1 milione e 600 mila euro l'anno (poco meno di 5 mila euro al giorno) per farle funzionare? Un milione e 637 mila euro nel 2009, 1 milione e 833 mila euro nel 2010, 1 milione e 406 mila euro dal 2011 in poi. Ai giornalisti (ripeto: ai giornalisti, non in Parlamento, visto che nel dibattito in Commissione non abbiamo avuto il piacere di ascoltare la sua voce) il sottosegretario Giro ha dichiarato che al museo serve un'architettura giuridica ed ha ragione; ma non vorremmo (visto che siamo noi ad avere in mano il bilancio dello Stato e che le spese si pagano con le tasse dei cittadini) che la Fondazione Maxxi diventasse un «poltronificio», un costo in più per i conti pubblici anziché un'opportunità di finanziare l'attività del museo.

Certo, in Italia ci sono esempi molto diversi di fondazioni (alcune funzionano bene, altre meno) e non abbiamo nessuna intenzione di fare una guerra preventiva proprio su questo progetto che ci sta così a cuore. Ma c'è una cosa che non capiamo: nessuno, a tutt'oggi, è stato in grado di farci conoscere la missione del museo e - se mi permette una malignità, signor Presidente - neppure la sua struttura architettonica, visto che si vocifera di cubature ancora edificabili ma non inserite nel progetto attuale. Eppure, si ha già in mente quanti soldi finiranno alla Fondazione Maxxi: è come preoccuparsi dell'amministratore del condominio prima ancora di aver finito il palazzo!

Voglio fare un esempio positivo, quello della Fondazione Museo delle antichità egizie di Torino, il primo esperimento italiano di costituzione, da parte dello Stato, di uno strumento di gestione museale a partecipazione privata. Nacque il 6 ottobre 2004, ma ci tengo a precisare che il Museo egizio è del 1824, esisteva da 180 anni! Ora, io non dico che per la Fondazione Maxxi sia necessario aspettare l'anno 2189, però potremo almeno pazientare fino a quando si saprà qualcosa di più sul museo!

Avremmo preferito arrivare al punto in cui ci troviamo - a ridosso, cioè, della votazione sul disegno di legge - senza tutti questi dubbi: sarebbe stato sufficiente discuterne prima, anziché infilare un argomento importante come la nascita del Maxxi in un disegno di legge *omnibus* che parla di tutt'altro. Avremmo voluto discuterne seriamente in Commissione, e - ripeto - non abbiamo avuto l'onore di sentire l'opinione del Governo. Ai colleghi senatori, poi, è andata anche peggio, perché questo articolo del disegno di legge è stato presentato direttamente in Aula, senza neppure passare per la Commissione. Il Parlamento, insomma, non sa ancora quale sarà la competenza del Ministero in merito alla gestione del museo: le uniche certezze, scritte in questo disegno di legge, sono che il Ministero vigilerà «su livelli adeguati di pubblica fruizione delle opere d'arte» e che, come dicevamo, aprirà il portafoglio (già vuoto, per la verità, come testimoniano le difficoltà economiche della Sovrintendenza di Ostia, tanto per fare un esempio) per tenere in vita la Fondazione. Ecco perché, signor Presidente, chiediamo la soppressione dell'articolo sul Maxxi o, per lo meno, il

suo stralcio, in modo da poter affrontare la questione in maniera serena - e non pregiudiziale, lo ripeto - con l'attenzione che merita. Stiamo parlando del primo Museo di arte contemporanea in Italia, di un investimento che darà uno slancio nuovo al settore e che, ci auguriamo, porterà turismo, e di un'opera da mettere in vetrina, come Londra ha fatto con la Tate, Parigi con Beaubourg e Bilbao con il Guggenheim. Liquidare il discorso in fretta, fra un articolo sul codice della navigazione ed un altro sulle farmacie nei piccoli comuni, onestamente, mi sembra un'occasione persa per la cultura italiana e per lo stesso Ministro Bondi, che magari - se fosse presente al dibattito in Aula - potrebbe scoprire qualche motivo in più per appassionarsi all'arte contemporanea (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Italia dei Valori*).

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

MANUELA GHIZZONI. Signor Presidente, limiterò il mio intervento all'analisi dell'articolo 27 del provvedimento in esame, uno tra i molti introdotti durante l'esame al Senato e che dovrebbe riguardare la modifica della legge delega n. 165 del 2007 in materia di riordino degli enti di ricerca. Ho usato intenzionalmente il condizionale, perché in realtà c'è molto di più di una modifica della citata legge delega. L'articolo 27 contiene infatti l'evidente volontà di far prevalere la politica sulla libertà della ricerca, e di mortificare *ab initio* la costituenda autonomia statutaria degli enti vigilati dal MIUR.

C'è infine l'inserimento dei medesimi enti nella disciplina cosiddetta «taglia enti», a cui faceva riferimento anche la relatrice nella sua introduzione, prevista dalla famigerata legge finanziaria estiva di Tremonti, dalla quale fino ad ora gli enti erano stati esclusi.

Nel settembre 2007 fu approvata la legge delega di riordino degli enti pubblici nazionali di ricerca, che ha rappresentato un successo del Governo Prodi, che fu conseguito grazie anche all'apporto di molti contributi migliorativi dell'allora opposizione, tanto che nel voto finale alla Camera i gruppi UdC e AN si astennero. Grazie a quel lavoro di condivisione è stata data finalmente attuazione all'autonomia statutaria degli enti di ricerca, così come è sancito dall'articolo 33 della Costituzione, e sono stati recepiti nella legislazione nazionale i principi enunciati nella Carta europea dei ricercatori. Con la legge delega n. 165 anche agli enti di ricerca è stata quindi riconosciuta la responsabilità di definire autonomamente i loro statuti, cioè le regole più efficaci al loro funzionamento al fine di - come recita l'articolo 1 della stessa legge - salvaguardare l'indipendenza e la libera attività di ricerca volta all'avanzamento della conoscenza, ferma restando la responsabilità del Governo nell'indicazione della missione e di specifici obiettivi di ricerca per ciascun ente. Si è quindi provveduto ad estendere l'autonomia, già garantita alle università da una legge approvata vent'anni fa, all'intero sistema della ricerca pubblica in attuazione della medesima norma costituzionale. Non posso dilungarmi in questa sede sullo spirito della legge delega, ma credo valga la pena ricordare all'Assemblea che essa traduce in norma il principio secondo il quale la ricerca si nutre di libertà, prevedendo che l'organizzazione della ricerca pubblica sia affidata dallo Stato alla responsabilità degli stessi ricercatori e sottragga incongrue e dannose intromissioni del potere politico.

Dopo il Governo Prodi la delega è passata all'Esecutivo Berlusconi, che già nell'estate scorsa - con il disegno di legge recante misure urgenti su scuola, università e ricerca, presentato dal Ministro Gelmini e approvato dal Consiglio dei Ministri il 1° agosto - ha manifestato una diversa interpretazione dell'autonomia degli enti di ricerca. Si tratta ovviamente di una scelta legittima, tuttavia non così scontata in considerazione del lavoro di condivisione che aveva caratterizzato la discussione dell'iter di approvazione della legge n. 165 del 2007, tanto alla Camera quanto al Senato. In particolare l'articolo 12 di questo disegno di legge «Gelmini» prevede modifiche così incisive della legge n. 165 tanto da alterarne lo spirito. Ma dallo scorso agosto il disegno di legge è atteso invano di essere approvato dal Parlamento perché il Governo non ha mai chiesto l'avvio dell'iter, non per disattenzione. Al contrario il Governo ha atteso un vettore normativo in grado di assorbire la norma di modifica della legge delega riducendo ai minimi termini lo spazio di

discussione parlamentare. Quale migliore occasione, allora, di un collegato alla finanziaria dal contenuto eterogeneo, già approvato alla Camera e in corso d'esame al Senato?

La scelta è così caduta sul provvedimento in parola (l'ennesimo disegno di legge *omnibus*) che al Senato ha acquisito ben trentadue nuovi articoli, tra i quali se ne annovera uno - quello di cui sto parlando - presentato dal relatore, senatore Malan, proprio in scorcio di esame in Commissione, e fortemente ispirato all'articolo 12 del disegno di legge «Gelmini». Nonostante i nobili natali, per l'emendamento del relatore Malan la strada non è stata spianata, poiché in V Commissione (Bilancio) ha ricevuto un parere contrario sul testo originario, mentre sulla seconda formulazione il sottosegretario Vegas - lo ricorderà - ha espresso un parere di semplice contrarietà. Del parere della Commissione di merito invece non c'è traccia, perché l'emendamento non è mai approdato alla discussione della VII Commissione del Senato competente per materia.

La proposta di Malan approda comunque al voto in Aula senza essere accompagnata da alcuna presentazione che ne giustifichi almeno la motivazione e frettolosamente viene approvata. In questo modo attraverso un emendamento non discusso nel merito e inserito in un provvedimento di tutt'altra natura, la delega in materia di riordino degli enti di ricerca è stata prorogata e la legge profondamente snaturata.

Sin qui ho raccontato il metodo seguito, certamente discutibile. Ora mi soffermerò brevemente sul merito. Nell'articolo 27 si assestano un paio di colpi all'autonomia degli enti di ricerca che la delega dovrebbe, al contrario, sancire. Si prevede, infatti, che non soltanto gli statuti ma anche i regolamenti di amministrazione, di finanza e contabilità e del personale, formulati e deliberati dagli enti dovranno essere sottoposti al controllo non solo di legittimità ma persino di merito da parte di ben tre Ministeri.

Lo traduco con parole più esplicite, signor Presidente. Poiché il Governo non si fida degli enti e della loro capacità di organizzazione e di gestione, allora si estende incongruamente e ossessivamente il controllo anche ai regolamenti tecnici interni di funzionamento degli enti.

Poiché il Governo non si fida neppure del Parlamento, la norma cancella - e questo è gravissimo - anche il previsto parere delle Commissioni parlamentari competenti tanto per palesare la sintonia con il Premier che recrimina, ahimè troppo spesso, sul tempo perso alle Camere. Tale parere delle Commissioni fu inserito nella legge delega 27 settembre 2007, n. 165, durante l'esame della Camera con un emendamento approvato da tutta la Commissione che accolse l'istanza avanzata allora da maggioranza e opposizione finché fosse previsto il parere parlamentare su temi così delicati come gli statuti degli enti pubblici nazionali di ricerca.

La volontà del Governo Berlusconi di snaturare la legge delega viene poi conclamata con la previsione che gli statuti in sede di prima attuazione siano formulati e deliberati dai consigli di amministrazione che sono composti da persone di nomina governativa, una scelta che sancisce una inopportuna intromissione della politica nella definizione della *governance* degli enti di ricerca. La legge delega n. 165 ancora vigente ovviamente prevede, invece, che gli statuti in sede di prima attuazione siano formulati e deliberati dai consigli scientifici, cioè da organi che sono espressione democratica dei ricercatori integrati da cinque esperti di alto profilo scientifico nominati dal Ministero dell'università e della ricerca.

Al contrario, la nuova norma affida loro un ruolo residuale perché potranno esprimere un semplice parere al consiglio di amministrazione. Il progetto del Ministro Gelmini contenuto nel citato disegno di legge del 1° agosto rischia quindi di attuarsi senza approfondimenti, senza discussioni, senza alcun confronto. Sono passati soltanto diciotto mesi da quando esaminammo con spirito di condivisione la legge delega nella precedente legislatura eppure pare trascorso un tempo lunghissimo durante il quale sono state colpite e mortificate le prerogative parlamentari.

Tuttavia, l'articolo 27 del provvedimento in parola presenta anche un'altra misura, apparentemente non ispirata dal disegno di legge del Ministro Gelmini, anche se non si può certamente escludere un suggerimento da parte del Tesoro per i presunti effetti di risparmio che dovrebbe conseguire. In estrema sintesi, la norma prevede che gli enti di ricerca - qualora al 31 dicembre 2009 siano adottati i decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla più volte citata legge n. 165 - vengano

esonerati dalla disciplina del taglia-enti prevista dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del luglio scorso.

È bene ricordare, tuttavia, che questa norma non ha mai - sottolineo: mai - incluso gli enti di ricerca tra quelli passibili di soppressione, anzi se ne esplicita espressamente l'esclusione senza alcuna ulteriore condizione.

Così come ha rilevato il Comitato per la legislazione, questa disposizione sotto il profilo della tecnica normativa fa davvero acqua da tutte le parti poiché il legislatore, invece di novellare l'articolo 26 del decreto-legge n. 112, come logica avrebbe preteso.....

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Ghizzoni.

MANUELA GHIZZONI. ...ha invece predisposto una nuova norma. Ho quasi concluso, signor Presidente.

Certamente più grave è il profilo politico della scelta compiuta tesa ad includere gli enti di ricerca nella possibile soppressione degli enti pubblici non economici con dotazione organica inferiore alle cinquanta unità.

Il Governo e la maggioranza dovrebbero il coraggio di ammettere apertamente che rispetto a luglio hanno cambiato idea e che ritengono la ricerca scientifica pubblica non il motore dell'innovazione e della crescita del Paese bensì un ambito della spesa pubblica su cui intervenire per conseguire significativi risparmi.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Ghizzoni.

MANUELA GHIZZONI. Sì, signor Presidente, ho veramente terminato. Per concludere, la genesi e il contenuto dell'articolo 27 raccontano che per questo Governo l'invocazione di provvedimenti *bipartisan* sui temi cruciali per il futuro del Paese come la ricerca non sono che vuoti proclami e denunciano che l'Esecutivo vive con palese fastidio i tempi e i modi previsti dall'esercizio della democrazia.

Se nel corso della discussione in Aula la maggioranza ed il Governo si limiteranno ad esprimere un parere negativo sulle nostre proposte emendative, così com'è avvenuto nelle Commissioni, non potremo che confermare con amarezza e preoccupazione questo severo giudizio (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

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

**(Repliche dei relatori e del Governo - A.C. 1441-bis-C)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la I Commissione, onorevole Bernini Bovicelli.

ANNA MARIA BERNINI BOVICELLI, *Relatore per la I Commissione*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Si intende che il relatore per la V Commissione rinunzi alla replica. Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

MARIA ELISABETTA ALBERTI CASELLATI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, vorrei svolgere alcune brevi precisazioni ed osservazioni, per la parte di competenza del Ministero della giustizia.

Per il processo civile non si tratta di un approccio volto ad utilizzare la tecnica del provvedimento

contenitore, né del provvedimento normativo *omnibus*, come è stato variamente sostenuto dagli onorevoli Tassone, Zaccaria, Cambursano, Sarubbi: si tratta della consapevolezza, onorevole Ferranti, non certo solo del Governo, ma ben diffusa tra tutti i cittadini, del fatto che il lavoro, l'imprenditoria, la libera iniziativa, ma più in generale i rapporti economici, sociali e perfino i rapporti familiari non possono svolgersi serenamente e dare i loro frutti in termini di benessere, di ricchezza e di sviluppo, se sullo sfondo l'apparato giudiziario non dà le necessarie garanzie di tutela rispetto al danno, al sopruso, all'inadempimento, ma genera esso stesso ulteriore danno, sopruso e inadempimento.

La sostanza dispositiva delle norme sul processo civile è nota agli onorevoli deputati ed è stata illustrata egregiamente nella relazione. Vi sono provvedimenti dal lato della domanda di giustizia (penso, in particolare, al principio di lealtà processuale) e soprattutto dal lato dell'offerta, un impianto vasto e articolato che comprende la riduzione dei tempi processuali, la riduzione dei riti, la mediazione civile, il processo di cognizione sommaria, la prova testimoniale scritta e così via: sono tutti provvedimenti finalizzati soprattutto a deflazionare il terribile carico di arretrato (sono 5.450.000 i processi civili pendenti) che grava su ogni tentativo di scossa del sistema giudiziario. Sono provvedimenti finalizzati a ridurre i tempi del processo civile, sono provvedimenti che intendono perseguire un sistema giudiziario all'altezza di un sistema di sviluppo economico.

Gli interventi predisposti sono provvedimenti se si vuole, onorevole Tassone, chirurgici, ma di primo intervento e soprattutto mirati selettivamente a ridare mobilità e respiro ad un sistema gravemente compromesso, che non si può più lasciare in queste condizioni.

Infatti, oggi il quadro che ci si presenta è tale - e lo ha detto molto bene l'onorevole Calabria - che di fronte alla deprecabile eventualità di un qualsivoglia profilo di lite e contrasto tra i privati, ciò che lo Stato oggi appresta non è una sede di risoluzione rapida ed attenta, ma è il vero e proprio inizio di un calvario, dove la complicazione prevale sulla complessità e dove costi e tempi si moltiplicano di tanto in quanto si riducono prima le certezze e poi le speranze.

La giustizia civile italiana deve essere portata a livelli di efficienza degni di un grande paese industrializzato, specie in un contesto generale dove l'ampiezza e la portata - che è stata sottolineata da tutti - della crisi richiedono risposte veloci, efficaci, capaci nel loro complesso di rafforzare le condizioni di operatività dell'economia.

Per tutto questo, auspico l'approvazione del disegno di legge in discussione. Nel frattempo vorrei, però, congratularmi, per i momenti di grande sinergia e di approfondimento costruttivo, con i presidenti Bruno e Giancarlo Giorgetti, con i relatori Bernini Bovicelli e Corsaro e con i deputati tutti, sia di maggioranza, sia di opposizione, e lo faccio in modo convinto a nome del Governo (*Applausi dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.

**GIUSEPPE VEGAS,** *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo molto brevemente solo per svolgere due considerazioni di carattere generale, in risposta a tutti coloro che sono intervenuti e che per questo ringrazio. Si tratta di due considerazioni di carattere generale relative alla questione finanziaria e alla questione - diciamo così - di diritto costituzionale e parlamentare.

Per quanto riguarda la questione finanziaria, qualcuno ha lamentato uno scarso interventismo del Governo in questo periodo di crisi. Devo dire, invece, che il provvedimento che abbiamo all'esame è la dimostrazione dell'esatto contrario. Tutti sappiamo come sia difficile, anzi rischioso, intervenire con un aumento della spesa pubblica, come da molte parti si invoca, perché ogni euro in più di spesa pubblica significa un euro (o qualcosa in più) di tasse domani, pertanto ciò è estremamente rischioso anche per uscire dalla crisi.

Allo stesso tempo, è stato da molti correttamente auspicato - ed è una buona prassi - di approfittare di questa occasione per varare delle riforme strutturali. Mi domando, allora: quali più importanti riforme strutturali se non quelle sul complesso della pubblica amministrazione e della giustizia? La

giustizia - come bene hanno detto sia coloro che sono intervenuti, sia, da ultimo, la collega Casellati - è una delle questioni fondamentali, perché la giustizia civile è una scriminante ancora più importante del livello della tassazione sull'attrattività del nostro Paese nei confronti degli investimenti interni ed esteri. Se la domanda di giustizia non è corrisposta in tempi rapidi ed efficienti, gli investitori scappano e noi non vogliamo che in questo periodo ciò accada, e vogliamo fare tutto il possibile per cercare di attrarli. La riforma del processo civile, quindi, è una riforma di struttura fondamentale.

Lo stesso può dirsi a proposito della riforma dell'amministrazione. Anche in questo caso, ricordiamo che tra i fattori di disincentivo agli investimenti vi è certamente il livello della tassazione, ma ancor di più vi è il cosiddetto *red tape*, cioè quel nastro, quel vincolo che lega le mani a chi vuole operare e che disincentiva e fa scappare, anche in questo caso, gli investitori dal nostro Paese.

Queste sono delle riforme indispensabili se vogliamo consentire che, una volta concluso questo periodo di crisi, il nostro Paese possa ripartire, come tutti auspichiamo. Si tratta di approfittare di questo momento per risolvere queste drammatiche situazioni di difficoltà.

Tra l'altro, il meccanismo del provvedimento collegato dimostra - checché se ne dica - che lo strumento della finanziaria snella è efficace dal punto di vista della definizione delle quantità delle manovre finanziarie e non espropria il Parlamento, perché poi nei collegati vi è un ampio dibattito parlamentare e vi è la possibilità di ampie modifiche. Non entrerei in questa sede nella discussione un po' stucchevole se il Senato abbia apportato più modifiche rispetto alla Camera, perché in fondo poco ci interessa, ma il fatto stesso che ci troviamo nella fase della terza lettura di questo provvedimento significa che Camera e Senato hanno avuto una libertà di azione come mai negli ultimi anni vi è stata su una materia che riguarda la finanza pubblica.

Un'ultima considerazione riguarda i rilievi che sono stati avanzati circa una scarsa costituzionalità del provvedimento per via delle materie eterogenee che esso contiene. È ovvio che vi debba essere una certa eterogeneità quando si affrontano problemi così vasti; inoltre, francamente, ha poco senso emanare tanti provvedimenti puntuali o un provvedimento più ampio quando l'importante è arrivare a modifiche normative che incidano effettivamente sulla vita di tutti i cittadini con la tempestività che le esigenze del ciclo economico richiedono e questo è un punto fondamentale.

Nel dibattito si è obiettato che questo Governo avrebbe adottato troppi decreti-legge e troppe norme di delega. Premesso che le norme delega non sono un'espropriazione del Parlamento, perché il Parlamento interviene nella norma di delega e interviene successivamente nel decreto delegato e il parere parlamentare ha relevantissimo valore; premesso, inoltre, che le deleghe consentono perlopiù un approccio tecnico nei confronti di materie molto tecniche (avrebbe poco senso intervenire con normativa di dettaglio direttamente in sede parlamentare e, tutto sommato, le deleghe fanno sì che il Governo riconosca la prevalenza del Parlamento in questa materia) è certo che di decreti-legge ve ne sono stati, su questo non vi è dubbio.

Questo, però, dipende anche dal fatto che si è dovuto intervenire in una situazione molto mobile e mi riferisco soprattutto alla parte finanziaria. Il paragone che si fa con il precedente biennio è leggermente improprio, perché tutti ci ricordiamo che, nel medesimo biennio, la quantità della legislazione registrò un record storico bassissimo. Ciò per un ovvio motivo: il precedente Governo non aveva i numeri, soprattutto nell'altro ramo del Parlamento, e quindi evitava di andare in Parlamento per fare esaminare le proprie norme. Ci ricordiamo come al Senato si passasse il tempo tra mozioni e inseguimenti di farfalle sotto l'arco di Tito, come altri avrebbero detto, pur di non far votare quel ramo del Parlamento.

D'altronde, quanto si votava, non è che il Parlamento avesse questo grande ruolo, perché è ancora nella memoria storica - e verrà citata nei libri di testo dei prossimi decenni - la finanziaria per il 2008, che conteneva 1364 commi: quello sì che era un'esproprio del Parlamento e mi meraviglio che coloro che ci hanno dato lezioni in questa sede si siano sollevati oggi e non quando sarebbe stato ben più necessario.

Detto questo, non resta, da parte mia, che ringraziare tutti gli intervenuti e auspicare che la sollecita

approvazione non solo di questo disegno di legge ma anche dei decreti delegati che lo renderanno operativo, possa consentire quel superamento della crisi, di cui si inizia a intravedere qualche segnale, ma ancora troppo pallidamente. Esso necessiterà ancora di un'implementazione normativa vigorosa, allo scopo di portare il nostro Paese fuori da questi momenti di difficoltà, che auspichiamo finiscano nel più breve tempo possibile (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

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