

# RESOCONTO STENOGRAFICO

175.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 7 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno di legge</b> (Proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa) .....	14469	Pistone Gabriella (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	14458
<b>Disegno di legge di conversione</b> (Discussione):		<b>Missioni</b> .....	14453
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 1997, n. 50, recante disposizioni tributarie urgenti (3391) .....	14453	<b>Proposta di legge</b> (Discussione):	
Presidente .....	14453, 14468	BONITO ed altri: Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori (1850) e della concorrente proposta di legge GRIMALDI ed altri: Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori (2084) .	14469
Benvenuto Giorgio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo), <i>Relatore</i> .....	14453, 14468	Presidente ...	14469, 14474, 14475, 14499, 14506
Castellani Pierluigi, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i> .....	14457, 14468	Bonito Francesco (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	14481
Conte Gianfranco (gruppo forza Italia) ..	14462	Borrometi Antonio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	14489
Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	14459	Carotti Pietro (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo), <i>Relatore</i> .....	14470, 14506
Pace Carlo (gruppo alleanza nazionale) .	14464	Cento Pier Paolo (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .....	14492

**N. B.** I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

## XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 7 APRILE 1997

	PAG.		PAG.
Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	14484	508-740-741-826-910-934-981-1007 d'iniziativa dei senatori LUBRANO DI RICCO, SILIQUINI ed altri, SCOPELLITI e PELLEGRINO, SENESE ed altri, BUCCIERO ed altri, CALLEGARO e CENTARO, GASPERRINI e GRECO (approvata dalla II Commissione del Senato); BORGHEZIO; BOATO e OLIVIERI; DOMENICO IZZO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio (110-924-1613-1812-1849-2442-2640-2819-2989) .....	14507
Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i> .....	14475, 14506	Presidente .....	14507, 14611
Manziona Roberto (gruppo CCD) .....	14477	Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i> .....	14511
Marino Giovanni (gruppo alleanza nazionale) .....	14500	Siniscalchi Vincenzo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i> .....	14507
Marotta Raffaele (gruppo forza Italia) ...	14494	<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .	14611
Pisapia Giuliano (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	14503		
<b>Proposte di legge</b> (Proposta di assegnazione a Commissioni in sede legislativa) .....	14469		
<b>Proposte di legge</b> (Discussione):			
SARACENI ed altri; NOVELLI; PISAPIA; CAROTTI e MAGGI; ANEDDA ed altri; S.			

**La seduta comincia alle 15.05**

TIZIANA MAIOLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 1° aprile 1997.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Bonato, Dini, Fantozzi, Giannattasio, Alberto Giorgetti, Leone, Novelli, Poli Bortone, Prodi, Repetto, Ruberti, Sales, Sinisi, Turco, Veltroni e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Sono altresì considerati in missione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, i deputati membri della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 1997, n. 50, recante disposizioni tributarie urgenti (3391) (ore 15,03).**

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

versione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 1997, n. 50, recante disposizioni tributarie urgenti.

Ricordo che nella seduta del 13 marzo 1997 la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso parere favorevole, a norma dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento.

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

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

GIORGIO BENVENUTO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento all'ordine del giorno si compone di cinque articoli, di cui quattro recano disposizioni di carattere tributario, mentre l'ultimo riguarda l'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di misure delle tariffe elettriche.

Prima di passare all'illustrazione dettagliata del contenuto del provvedimento, desidero sottolineare che la Commissione ha svolto, compatibilmente con la ristrettezza dei tempi a disposizione, un approfondito esame che ha consentito, con la proficua partecipazione dei rappresentanti di tutti i gruppi e anche grazie alla disponibilità manifestata dal Governo, di apportare alcune correzioni migliorative. A tal fine è risultato particolarmente utile il lavoro, effettuato nell'ambito del Comitato ristretto, di valutazione delle diverse proposte emendative che erano state presentate.

Venendo al merito del provvedimento, occorre ricordare che l'articolo 1 stabilisce che per l'anno 1997 il limite di

eccedenza massima per le richieste di rimborsi da presentare ai concessionari della riscossione da parte degli intestatari di conto fiscale è di 500 milioni di lire. Nella relazione che illustra il contenuto del provvedimento viene sottolineato che, essendo venuto meno il limite già previsto dall'articolo 78, comma 37, della legge n. 413 del 1991, si poteva prospettare il rischio di un blocco dell'attività degli uffici. Ciò a seguito dell'elevato numero di richieste di rimborso, nonché per le cautele che stanno adottando gli stessi uffici per evitare danni all'erario derivanti dagli inefficaci controlli sui rimborsi concessi. In proposito appare opportuno ricordare che la materia della definizione dei limiti massimi per i rimborsi è stata oggetto nel corso degli ultimi anni di ripetuti ed in parte contraddittori provvedimenti, a partire dalla citata legge n. 413 del 1991, per proseguire con il decreto interministeriale n. 567 del 1993. Tale decreto, adottato in attuazione della legge n. 413, aveva esteso la previsione di limiti per i rimborsi anche al 1997, in considerazione del fatto che successivamente all'approvazione della suddetta legge, le cui disposizioni non includevano tale ultimo anno, era stata differita l'istituzione del conto fiscale.

Peraltro, con successivi provvedimenti si rideterminò la misura dei rimborsi effettuabili, evitando di riferirla anche al 1997, correggendo in tal modo - sia pure soltanto implicitamente - la novità che era stata introdotta con il decreto ministeriale cui ho fatto riferimento.

Al medesimo articolo 1 del testo originario del provvedimento in esame si precisava, inoltre, che il limite di 500 milioni si applicava anche alle richieste di rimborso già presentate alla data di entrata in vigore del decreto, vale a dire il 13 marzo scorso, purché per tali richieste non fossero scaduti i termini per l'effettuazione del rimborso. Si stabiliva altresì che il rimborso si applicava anche alla richiesta già parzialmente accolta per la quota non rimborsata.

Il comma 2 del testo originario del provvedimento prevedeva che il contribuente interessato ai rimborsi potesse

sostituire la garanzia prestata con altra relativamente al minore importo rimborsabile, mentre l'imposta già pagata sarà oggetto di conguaglio.

Nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione finanze sono stati presentati numerosi emendamenti diretti a modificare il contenuto dell'articolo 1. Il Governo, da parte sua, ha manifestato la propria disponibilità ad apportare al provvedimento alcune correzioni migliorative; nel caso specifico delle disposizioni recate all'articolo 1, il rappresentante dell'esecutivo ha convenuto circa l'opportunità di circoscrivere l'ambito di applicazione della disposizione che stabilisce in 500 milioni il limite dei rimborsi effettuabili, escludendo le richieste di rimborso già parzialmente accolte. Contemporaneamente, il Governo si è riservato di valutare le eventuali, ulteriori modifiche apportate al medesimo articolo. La Commissione ha apprezzato la disponibilità del Governo e si è pronunciata nel senso di limitare la portata della disposizione richiamata alle richieste di rimborso presentate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, escludendo quindi quelle presentate precedentemente. Ciò in considerazione del fatto che non appare corretto introdurre modifiche di tale rilievo nel rapporto tra il fisco ed i contribuenti con efficacia retroattiva; peraltro, tale principio è affermato con particolare evidenza nel testo del disegno di legge n. 1286, presentato dal Governo al Senato, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente, che dovrebbe consentire di introdurre le condizioni per istituire un corretto rapporto tra l'amministrazione tributaria e i contribuenti.

Conseguentemente alla modifica apportata al comma 1, nel corso dell'esame in Commissione si è altresì stabilito di sopprimere il comma 2 del medesimo articolo 1 che, come già detto, disciplinava l'ipotesi di sostituire la garanzia prestata con altra per il minore importo rimborsabile: essendo venuta meno l'applicazione della disposizione relativa alla limitazione della misura dei rimborsi per le richieste presentate

anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, infatti, tale ultima disposizione non aveva più ragione d'essere.

All'articolo 2, i commi 1 e 3 del testo originario del provvedimento contenevano alcune disposizioni in materia di regime di esonero per i produttori agricoli. Le norme ivi recate erano destinate, come veniva precisato nella relazione del Governo, a coordinare due disposizioni introdotte recentemente relativamente a tale materia, vale a dire l'articolo 3, comma 172, della legge n. 662 del 1996 (collegato alla finanziaria) e l'articolo 2, comma 1, lettera c-ter, del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito dalla legge n. 30 del 1997.

In sostanza, la disposizione recata all'articolo 2, commi 1 e 3, consentiva ai produttori agricoli che avessero realizzato un volume di affari non superiore a 20 milioni di lire di non versare l'IVA, esentandoli altresì dall'obbligo di presentare la relativa dichiarazione. Nei loro confronti veniva invece stabilito l'assolvimento degli obblighi documentali e contabili con le modalità previste all'articolo 3, comma 172, della legge n. 662 del 1996. Si tratta, in sostanza, di una rilevante semplificazione.

Sotto il profilo della redazione formale del provvedimento, è stato osservato che la norma recata al comma 1 dell'articolo 2, che sostituiva nell'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 le parole «dieci milioni» con le parole «venti milioni», sembrava pleonastica, avendo già provveduto in tal senso il citato decreto-legge n. 669. Nel corso dell'esame in Commissione è emersa in proposito l'opportunità di evitare eccessive penalizzazioni per i produttori agricoli, soprattutto per quanto riguarda quelli che operano in aree particolarmente disagiate. È stato quindi approvato un emendamento soppressivo dei commi 1 e 3 dell'articolo 2.

Desidero sottolineare che anche su tale questione il Governo ha adottato, nel corso dell'esame in Commissione, un atteggiamento ispirato alla più ampia dispo-

nibilità e collaborazione, ottenendo per questo motivo l'apprezzamento dei rappresentanti di diversi gruppi, anche dell'opposizione. Peraltro, resta ferma la necessità di affrontare compiutamente le tematiche relative al trattamento tributario delle attività agricole, allo scopo di pervenire a soluzioni equilibrate che consentano di combattere efficacemente i fenomeni evasivi senza tuttavia penalizzare ingiustamente le attività produttive. In tal senso, nel corso dell'esame in Commissione è emersa l'opportunità di procedere ad ulteriori approfondimenti, eventualmente assumendo iniziative insieme alla Commissione agricoltura.

Si può comunque ritenere che la conclusione cui è pervenuta la Commissione relativamente all'articolo 2 del provvedimento in esame sia equilibrata e ragionevole, e meriti quindi di essere valutata positivamente dall'Assemblea. Va peraltro segnalato che, conseguentemente alle modifiche apportate al testo dell'articolo 2, la Commissione ha provveduto a modificare anche la rubrica del medesimo articolo al fine di escludere il riferimento al settore agricolo.

Il comma 2 dell'articolo 2 riguarda il regime IVA da applicare alle rese dei prodotti editoriali, ai sensi dell'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Non è il caso di ricostruire la normativa vigente in materia; occorre invece ricordare che, in sede di esame del citato decreto-legge n. 669, al Senato era stata introdotta una disposizione in forza della quale la riduzione a titolo di forfettizzazione della resa, su cui si calcola l'IVA da corrispondere, veniva portata, a partire dal 1996, dal 50 al 53 per cento per tutti i prodotti editoriali, vale a dire i quotidiani, i periodici, i supporti integrativi e i libri, inclusi quelli scolastici. In sede di esame del decreto-legge alla Camera emerse immediatamente il fatto che la modifica introdotta al Senato non corrispondeva alle finalità che si intendevano perseguire. In altri termini, la formulazione di quella disposizione riguardava erroneamente tutti i prodotti editoriali, penalizzando in tal modo l'in-

tero settore. In proposito, occorre ricordare che fu presentato alla Camera l'ordine del giorno n. 9/3181/13, che impegnava il Governo a rimediare all'errore compiuto al Senato, in modo da mantenere la riduzione forfettaria nella misura precedente per i quotidiani, i periodici e i supporti integrativi. L'ordine del giorno, sottoscritto da vari colleghi, fu accolto dal Governo.

Si può quindi rilevare che la disposizione recata dall'articolo 2, comma 2, del provvedimento in esame è stata adottata dal Governo sulla base dell'indicazione contenuta nell'ordine del giorno cui ho fatto riferimento. Va peraltro considerato che tale disposizione recepisce soltanto parzialmente il contenuto dell'ordine del giorno; infatti, come ho già avuto modo di precisare, si dispone che la riduzione della misura della forfettizzazione sia stabilita al 53 per cento a partire dal 1998 con riferimento ai soli libri (ivi inclusi quelli scolastici) e non, come era stato indicato, al 60 per cento. Si tratta comunque di un indubbio progresso rispetto al testo del decreto-legge n. 669.

L'articolo 3 prevede un'integrazione riferita all'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 504 del 1992, già modificato con il provvedimento collegato alla finanziaria in materia di ICI. Occorre in proposito rilevare che la formulazione originaria della norma ha suscitato alcune perplessità, non essendone pienamente comprensibile la finalità. Non appariva chiaro, infatti, se la facoltà di cui trattasi, vale a dire quella di ridurre fino al 50 per cento l'imposta dovuta per l'immobile adibito ad abitazione principale, ovvero aumentare la detrazione da 200 mila fino a 500 mila lire, dovesse riferirsi, a seguito della modifica disposta all'articolo 3 del provvedimento in esame, esclusivamente a categorie di soggetti in situazioni di particolare disagio economico e sociale, essendo evidente che, in base ad una interpretazione letterale, la norma non avrebbe alcun significato innovativo. La facoltà cui ho fatto riferimento, infatti, è attribuita ai comuni relativamente alla generalità dei contribuenti, ivi compresi

quelli che si trovino in situazioni di particolare disagio. Nel corso dell'esame in Commissione è stato possibile sciogliere il problema di carattere interpretativo che la formulazione della norma aveva suscitato. In proposito si è verificato che l'intenzione del Governo non era quella di limitare l'agevolazione dell'abbattimento dell'imposta; si trattava piuttosto di consentire ai comuni di valutare se applicare indifferentemente l'agevolazione ovvero se, in considerazione delle condizioni di bilancio, riferirla specificatamente alle categorie richiamate. La Commissione ha comunque provveduto ad una parziale riformulazione dell'articolo 3 nel senso di chiarire le finalità delle disposizioni ivi contenute; in tal modo si attribuisce all'autonomia ed alla responsabilità dell'ente locale la facoltà di procedere nel senso prospettato.

L'articolo 4 stabilisce che « nelle operazioni di fusione e di scissione, gli obblighi di versamento, inclusi quelli relativi agli acconti di imposta ed alle ritenute operate su redditi altrui, dei soggetti che si estinguono per effetto delle operazioni medesime, sono adempiuti dagli stessi soggetti fino alla data di efficacia della fusione o scissione ai sensi rispettivamente degli articoli 2504-bis, secondo comma, e 2504-decies, primo comma, primo periodo, del codice civile ». Successivamente a tale data, i predetti obblighi si intendono a tutti gli effetti trasferiti alla società incorporante, beneficiaria o comunque risultante dalla fusione o scissione. Secondo quanto riporta la relazione governativa, la disposizione risponde alla finalità di evitare flessioni nel gettito erariale in caso di fusione o scissioni societarie, escludendo la compensazione in materia di versamento delle imposte e delle ritenute che la disciplina previgente di fatto consentiva.

Infine, l'articolo 5 riguarda la materia delle tariffe elettriche, e quindi esula dalle competenze specifiche della Commissione finanze. Si può comunque rilevare che la disposizione intende garantire la legittimità delle tariffe applicate in base alla normativa in vigore alla data del 31

dicembre scorso fino a quando l'autorità per l'energia elettrica e il gas non avrà provveduto a determinare le nuove tariffe da applicare. In proposito occorre ricordare che, con una sentenza del 13 febbraio scorso, il TAR del Lazio aveva accolto un ricorso di alcune associazioni di consumatori che contestavano il provvedimento n. 15/93, adottato dal CIP, che aveva aumentato le tariffe per il 1993. Peraltro, l'esecutività della sentenza del TAR è stata sospesa dal Consiglio di Stato, che si dovrà successivamente pronunciare sul merito del ricorso.

Occorre inoltre ricordare che, secondo alcune stime, l'annullamento in via definitiva del citato provvedimento del CIP comporterebbe a carico dell'ENEL l'obbligo di rimborsare gli utenti per i maggiori importi versati in una misura compresa fra i 4.500 e i 5.000 miliardi.

Sull'articolo 5 si è svolto in Commissione un approfondito dibattito, pervenendo comunque alla conclusione che fosse opportuno attendere, prima di assumere eventuali iniziative di carattere emendativo, le conclusioni cui dovrebbe pervenire, sul merito della questione prospettata, il Consiglio di Stato, che ne è stato investito a seguito della sentenza del TAR del Lazio cui ho fatto riferimento in precedenza. Tuttavia, il Consiglio di Stato - è notizia degli ultimi giorni - ha rinviato a metà maggio la propria decisione (per così dire, ha rinviato la « patata bollente ») e pertanto domani il Comitato dei nove esaminerà con i rappresentanti del Governo come eventualmente riformulare l'articolo in questione, tenendo conto del dibattito che già si era tenuto al Senato in sede di conversione del cosiddetto decreto « mille proroghe » e tenendo altresì conto della necessità di salvaguardare le imprescindibili esigenze di giustizia e di tutela per i cittadini.

In conclusione, auspico che l'Assemblea proceda rapidamente all'esame del provvedimento al fine di approvarlo, tenuto conto del lavoro svolto dalla Commissione finanze, in tempo utile per consentire al Senato di pervenire alla sua conversione.

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

**PIERLUIGI CASTELLANI, Sottosegretario di Stato per le finanze.** Il Governo ringrazia il relatore, presidente della Commissione, per l'opera svolta e per la relazione molto ricca e diffusa, che chiarisce tutti gli obiettivi e i contenuti del provvedimento stesso. Ringrazia anche tutti i membri della VI Commissione, che hanno alacremente lavorato e che nel dibattito che si è svolto sul provvedimento hanno anche dato opportuni suggerimenti per migliorare il testo.

Quindi, per quanto riguarda gli obiettivi e i contenuti del provvedimento, il Governo concorda con quanto detto dal relatore. In questa sede desidera soltanto confermare il parere favorevole già espresso per quanto riguarda la modifica dell'articolo 1, perché in effetti in quel modo si rende più coerente la normativa con i principi che il Governo stesso ha indicato nel disegno di legge relativo allo statuto del contribuente.

Per quanto riguarda l'articolo 2, il Governo ribadisce che la questione dell'IVA in agricoltura per i produttori marginali può essere giustamente esaminata dopo un'attenta valutazione che la Commissione e il Governo possono fare richiamando ad un dibattito e a un confronto le relative organizzazioni, anche per una verifica della reale situazione in agricoltura in ordine agli stessi produttori marginali. Quindi, concordiamo con la soppressione del primo e del terzo comma.

Per quanto riguarda gli altri articoli del provvedimento (gli articoli 3, 4 e 5), siamo perfettamente d'accordo con il relatore sul mantenimento del testo così come è stato proposto, con la modifica - anch'essa migliorativa e chiarificatrice - dell'articolo 3 relativamente all'ICI.

Per quanto riguarda l'articolo 5, che qui è stato evocato, il Governo in questa sede non può che confermare la necessità di mantenere, oggi che si avvia il processo di privatizzazione dell'ENEL, le tariffe

elettriche nello stato attuale, così come erano prima della sentenza del TAR. Del resto, anche il rinvio dell'esame da parte del Consiglio di Stato in qualche modo riconosce la necessità di mantenere le tariffe a questo livello, tenuto conto che indubbiamente, se si desse attuazione all'ordinanza del TAR, avremmo una perdita di gettito notevole per l'erario, che si può sostanzialmente quantificare in 5-6 mila miliardi.

Quindi, in questo senso e con questi ulteriori chiarimenti il Governo auspica che l'Assemblea esamini e approvi quanto prima il provvedimento in esame.

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

**GABRIELLA PISTONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo decreto, come ha poc'anzi detto il relatore Benvenuto, risulta sicuramente migliorato dal lavoro positivo compiuto in Commissione. Le modifiche apportate in sede referente, infatti, rendono il testo sicuramente più agevole e, a nostro avviso, anche più giusto e comprensibile.

Non mi dilungherò sull'articolo 1 e sulle modifiche ad esso relative in quanto la relazione dell'onorevole Benvenuto è stata quanto mai esaustiva sia su tale articolo che su quelli successivi e sulle modifiche ad essi relative. Mi limiterò esclusivamente ad esprimere le nostre valutazioni alle modifiche introdotte.

Relativamente al rapporto tra fisco e contribuente per il rimborso dei crediti di imposta questo è sicuramente un terreno assai delicato e che ha registrato negli anni passati il perpetuarsi di profonde ingiustizie che non andavano certo nella direzione della costruzione di un rapporto tra fisco e contribuente, diciamo, di natura fiduciaria.

A seguito di una modifica introdotta nel testo, il provvedimento non ha più un valore retroattivo, ciò ci riporta anche all'enunciato, come del resto ha sottolineato lo stesso sottosegretario, dello statuto del contribuente di cui si parla in un disegno di legge del Governo.

Per quanto riguarda l'articolo 2, ritengo che si sia fatto bene a sopprimere i commi 1 e 3 anche alla luce - lasciatemelo dire - del parere espresso dalla XIII Commissione, in cui si auspicava che l'esonero per le imprese agricole di piccole dimensioni fosse elevato a trenta milioni di lire. Ciò si configura come un passo verso la semplificazione. A coloro che a ciò si oppongono, dicendo che in questa maniera si favorisce l'evasione oppure si fanno dei regali agli evasori, rispondo che il nostro gruppo si rifiuta di seguire tale logica. Come dicevo, in XIII Commissione era stato formulato l'auspicio che si potesse innalzare il limite a 30 milioni. Peraltro proposte di legge in questo senso sono all'attenzione della Commissione stessa.

In effetti il limite per l'esonero non ha nulla a che vedere con quanto si prospetta in ordine all'evasione fiscale. I problemi sono di ben altre dimensioni, lo sappiamo tutti: la vera evasione non si annida, certo, tra i piccoli agricoltori, tra quelli che hanno 10 piante di ulivi o 10 filari di vite, ma in ben altre fasce sociali.

**PRESIDENTE.** Onorevole Corleone, la prego di consentire alla collega di parlare senza che l'onorevole Cento le dia le spalle, che peraltro sono anche ampie!

**GABRIELLA PISTONE.** L'evasione si persegue con ben altri mezzi che mi auguro vengano al più presto all'attenzione di questo Governo e di questo Parlamento, perché è su tali nodi che oggi ci giochiamo una grossa partita.

Il mio gruppo (e io stessa) aveva presentato alcuni emendamenti all'articolo 3, effettivamente molto poco chiaro, che riguardava la riduzione dell'aliquota dell'ICI. Esprimo ancora adesso qualche perplessità, che mi sembra sia stata adombrata anche nella relazione del presidente Benvenuto.

Si fa senz'altro un passo in avanti quanto all'interpretazione della norma, visto che si prevede che la facoltà di riduzione possa essere esercitata limitatamente dalle categorie di soggetti in situa-

zioni di particolare disagio economico e sociale. Il problema è che tali categorie non vengono inserite in un quadro di riferimento all'interno del quale i comuni possano e debbano muoversi.

Non vorrei che questa norma, che è sicuramente poco precisa, possa dar luogo a differenziazioni magari anche notevoli tra un comune e l'altro. È vero che bisogna lasciar loro autonomia, ma è pur vero che essa deve essere concessa in un contesto di giustizia sociale che abbia basi unitarie rispetto alle normative relative all'ICI e alla detrazione dell'imposta.

Quali sono le categorie cui si fa riferimento? Chiedo al Governo di fornire ulteriori chiarimenti sul punto. Non so se si possa rimandare questa definizione ad un regolamento o ad una successiva esplicazione.

Avevamo presentato un articolo aggiuntivo, ma non è detto che quella da noi proposta sia la formula giusta. In ogni caso bisognerebbe avere la certezza che questa norma possa avere un ambito applicativo certo ed omogeneo, individuando le categorie sociali che ne potrebbero usufruire.

Sull'articolo 5, che non investe la competenza della nostra Commissione dal momento che concerne le tariffe elettriche, sono state espresse valutazioni abbastanza uniformi.

Vorrei far presente che il gruppo di rifondazione comunista al Senato, nel corso dell'esame del cosiddetto decreto « mille proroghe », aveva chiesto di cambiare proprio questa disposizione che troviamo tale e quale nel decreto-legge in esame. La modifica, predisposta dal senatore Calvi, su suggerimento del gruppo di rifondazione comunista, è stata accettata e riformulata dal sottosegretario Carpi. Inoltre, al momento del voto, ha ricevuto un vastissimo consenso, essendo i voti contrari soltanto ventitré. Quindi, riproporre la vecchia disposizione non è soltanto un errore, ma rappresenta anche un modo per non risolvere il problema della tutela del contribuente, che rimane aperto

dal momento che quest'ultimo corre il rischio di non vedersi riconosciuti gli eventuali rimborsi.

Dal momento che la pronuncia del TAR del Lazio si fonda sulla rilevazione di una irregolarità formale della delibera del CIP, sarà l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, come il Governo stesso ha indicato, il soggetto competente a tutelare pienamente i diritti degli utenti, qualunque sia la decisione adottata.

Domani in Commissione ci confronteremo con il Governo per verificare se si possa ripristinare la formulazione cui ho appena fatto cenno, presentata in riferimento ad un altro provvedimento dallo stesso Governo e sulla quale il Senato si era già pronunciato favorevolmente. Lo ripeto, si trattava di una disposizione del medesimo tenore.

In conclusione, auspico che il Governo si faccia carico della soluzione del problema delle tariffe ENEL, cui è connessa la questione degli eventuali rimborsi agli utenti, e mi auguro che domani si trovi una soluzione rispetto a tale questione che è l'unica ancora rimasta in sospenso fra tutti i temi dibattuti in Commissione.

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

**PIERLUIGI COPERCINI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo, il decreto-legge in esame, già ampiamente illustrato dal relatore Benvenuto, consta di cinque articoli, quattro contenenti disposizioni di carattere tributario e uno che non ha nulla a che fare con questi; è comunque un *collage* di disposizioni varie che spaziano in diversi settori, che fungono in qualche modo da « tappabuchi » nei confronti di decisioni precedenti che non hanno raggiunto i risultati desiderati (al riguardo sarò più chiaro in seguito). Inoltre, in rapporto alla sua brevità, tale decreto-legge contiene un'altissima concentrazione di errori, sia tecnici sia di carattere politico, in parte ammorbiditi dal lavoro proficuo svolto in Commissione.

Ho l'abitudine di leggere sempre la relazione introduttiva che accompagna i progetti di legge e anche in questa occasione ho cercato di comprendere il significato del provvedimento sottoposto al nostro esame. La relazione è del seguente tenore: « Il decreto-legge di cui si chiede la conversione in legge risponde ad una duplice esigenza: stabilire dei limiti alla possibilità di ottenere rimborsi di imposte tramite il conto fiscale e operare, nel rispetto delle indicazioni emerse in Parlamento in sede di approvazione dei provvedimenti relativi alla manovra di finanza pubblica per il 1997 ... alcuni interventi correttivi di natura tecnica finalizzati essenzialmente a semplificare il sistema delineato dai predetti provvedimenti ».

Se passiamo a pagina 2 del documento, leggiamo un passo davvero interessante che chiarisce l'impostazione confusa del provvedimento. Si afferma infatti che c'è « il rischio del blocco delle attività degli uffici sia a causa dell'elevato numero di richieste, sia per le cautele che stanno adottando gli stessi uffici per evitare danni all'erario derivanti da inefficaci controlli sui rimborsi concessi ». Si afferma inoltre che « tale limite al rimborso consente di ridurre i rischi suddetti e quindi di ripristinare un livello normale di operatività » (che credo sia da riferire agli uffici). Mi sembra davvero una decisione comica, dal momento che con la legge finanziaria abbiamo fissato degli incentivi, nonostante i tagli operati ai servizi sociali. Ora invece ci venite a dire che questi uffici rischiano la paralisi, nonostante gli incentivi!

Caro sottosegretario Castellani, prendi nota di tutto questo! Concediamo ulteriori incentivi e poi cos'altro possiamo inventare per non rischiare la paralisi? Possiamo passare ad altri sistemi, come quello del bastone e della carota!

Come dicevo, in Commissione alcune parti di questo provvedimento sono state migliorate (non ho seguito personalmente la discussione ma mi sono informato adeguatamente) allorché sono stati fatti propri dalla maggioranza e da taluni rappresentanti dell'opposizione alcuni de-

gli emendamenti che noi della lega nord per l'indipendenza della Padania avevamo definito pregiudiziali per il proseguimento dell'iter. Mi riferisco alla modifica del primo comma dell'articolo 1, attraverso la quale è stata impedita l'applicazione retroattiva della norma sui 500 milioni di rimborso tramite il concessionario delle imposte. È già un primo risultato, perché il decreto-legge ha lo scopo di limitare la spesa, visto che soldi non ce ne sono, e di raccattare in giro, ovunque sia possibile, con la paletta e con lo scopino quanti più soldi si possano trovare.

È già un risultato — dicevo — visto che anche in sede di esame della legge finanziaria questo Governo ci ha purtroppo abituati ad applicare le norme fiscali con valore retroattivo, secondo una pessima consuetudine in vigore in questi palazzi romani che, nell'ambito di una normativa di stampo europea (cioè di quella Unione europea alla quale vogliamo partecipare e che ci costa già un « alleggerimento » notevole delle nostre tasche), non sarebbe neppure pensabile! Il nodo da sciogliere rimane nel limite dei 1.500 milioni, la previsione dei quali a nostro avviso il Governo non ha motivato a sufficienza e che — sempre a nostro avviso — denota in realtà una strisciante volontà di non procedere ad una celere effettuazione dei rimborsi. Il problema non è di poco conto, anche perché va a colpire principalmente settori o soggetti quali quelli dell'esportazione e dei fornitori degli esportatori che, come è noto, non possono richiedere rimborsi trimestrali dell'IVA.

Come ha già evidenziato il relatore, l'articolo 2 del decreto-legge n. 50 del 1997 è stato ampiamente rimaneggiato sia riguardo all'elemento pleonastico che presentava poiché le disposizioni normative contenute nei commi 1 e 3 erano già previste in altri provvedimenti precedenti, sia per l'accoglimento di una nostra proposta con la quale si prevedeva di mantenere le attuali semplificazioni contabili per i piccoli agricoltori che, al contrario, il Governo, nel testo originario del provvedimento, intendeva sopprimere. Pur comprendendo la ricerca disperata di

soldi, credo che nel caso di specie si tratterebbe di colpire gente che dispone già di un livello di reddito molto basso!

L'articolo 3 è uno dei misteri del provvedimento che sono stati parzialmente svelati in Commissione. Dico « parzialmente » perché non comprendo quali siano i soggetti — il relatore ha parlato di categorie — « in situazioni di particolare disagio economico o sociale ». Come si fa ad operare un discrimine? Sostengo tale punto di vista anche perché mentre un disagio economico può essere quantificato in termini numerici, quello di « disagio sociale » è un concetto vago e non vorremo che diventasse una via surrettizia per garantire agevolazioni fiscali agli extracomunitari (ricordo che anche questi ultimi rientrano tra le categorie di particolare disagio economico e sociale) o ad altri soggetti, quali le associazioni legate a questo o a quel partito o a questo o a quel sindacato (faccio quest'ultimo riferimento visto che il relatore, onorevole Benvenuto, proviene da quell'ambiente). Non solo, ma quel concetto non rientra nella logica di autonomia dei comuni, ma in quella secondo la quale il nord deve pagare e tacere. Quando parlo del nord intendo ovviamente la Padania, della quale anche il Presidente Biondi...

**PRESIDENTE.** Essendo nato in Toscana, ho dei dubbi sulla applicazione di una vostra eventuale decisione. In ogni caso, preferisco rimanere nel dubbio.

**PIERLUIGI COPERCINI.** Il sud, probabilmente, ha preteso ancora una volta di farsi mantenere dai contributi versati a Roma da noi padani! In virtù dell'autonomia comunale — perché poi è il comune che deve sborsare questi soldi — sarebbe invece auspicabile, anche in nome di quell'aiuto alle famiglie di cui si parla tanto e del quale i novelli sostenitori della politica sociale si riempiono tanto la bocca, che le abitazioni concesse dai genitori ai figli godessero della medesima possibilità di riduzioni relative alla prima casa.

È una richiesta che proviene da molte parti.

L'articolo 4, sulla base di un esame sommario dei documenti, determinando l'esclusione delle compensazioni in materia di versamento delle imposte e delle ritenute, appesantisce chiaramente la situazione delle imprese. Si tratta di una forzatura volta, a nostro avviso, a modificare anche i principi stabiliti dal codice civile (nell'articolo si fa riferimento a due articoli del codice civile).

La politica fiscale dovrebbe essere tesa a consentire la massima compensazione delle imposte; assistiamo, invece, al divieto di compensare posizioni creditorie e debitorie soprattutto nel caso di fusioni, laddove società diverse danno luogo ad un unico soggetto. Non si tratta, quindi, di una norma antielusione, bensì di uno sconvolgimento dei principi del codice civile. Forse l'intendimento del Governo era un altro. Sappiamo benissimo quali giochi si sviluppino nei passaggi di pacchetti azionari: le società in stato prefalimento sono molto ambite perché vanno in pratica a compensare i redditi elevati di altre.

Sarebbe allora opportuno — è un invito che rivolgo al Ministero delle finanze — che si controllasse, attraverso gli uffici così oberati di lavoro e incentivati un anno fa, il flusso di denaro, di partecipazione verso le società *off shore*, verso quelle società che hanno filiali all'estero, e anche i « giochini » che avvengono soprattutto quando si tratta di aree fabbricabili, di piani regolatori, attraverso le cosiddette società semplici, che solo il 19 gennaio di quest'anno sono state soggette ad una specie di allibramento, essendo finora completamente sfuggite ad ogni controllo fiscale. Invece di inventare questa compensazione, che in tutti i paesi civili è realizzata in maniera massiva, provate ad osservare attraverso i vostri uffici questi settori. Questo è solo un piccolo esempio.

L'articolo 5 non c'entra nulla con il provvedimento in esame. Evidentemente la legge n. 360 ha messo tutti in difficoltà ed è stata « sistemata » in questo provvedimento. L'intendimento è quello di evitare di pagare quei 4.500-5.000 miliardi di cui si diceva. Il testo dell'articolo 5 è

inaccettabile e riteniamo che l'utente debba essere tutelato in misura massima, anche perché questi soldi li ha già versati alle casse del Ministero delle finanze. D'altronde abbiamo capito che il confronto è ancora aperto e si potrà verificare, alla luce delle varie sentenze del Consiglio di Stato e di quant'altro, se in Commissione si potranno ritrovare utili sbocchi per mettere fine a quello che, secondo noi, è un tentativo di colpo di spugna nei confronti dell'utente.

In conclusione, restano irrisolti numerosi problemi. Il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania ha presentato un'ulteriore serie di emendamenti diretti a modificare concretamente e positivamente un provvedimento che, nonostante tutti gli sforzi della maggioranza e del Governo, ci trova ancora insoddisfatti.

Vorrei sottolineare il fatto che il provvedimento in discussione costituisce l'ennesimo esempio - nel corso della passata legislatura al Senato ne ho «subiti» una quantità enorme - della pessima qualità degli interventi legislativi del Governo, il quale procede - a nostro avviso - in un modo completamente sbagliato. Ciò condiziona noi che dobbiamo esaminare i testi e condiziona i risultati, in considerazione della configurazione finale delle norme di ogni singolo provvedimento.

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

**GIANFRANCO CONTE.** Signor Presidente, non numerosissimi colleghi...

**PRESIDENTE.** Si deve accontentare! D'altra parte il lunedì di consueto la situazione è quella attuale.

**GIANFRANCO CONTE.** Presidente, la materia fiscale è piuttosto ostica ed è sempre difficile seguire i relativi provvedimenti.

Il disegno di legge di conversione in discussione per certi versi è piuttosto curioso. Lo è perché è uno di quei provvedimenti ai quali eravamo abituati fino a qualche tempo fa; mi riferisco a

quei decreti-legge nei quali si infilava di tutto un po', possibilmente ciò che passava per i tavoli degli uffici e quindi era già pronto. Se vogliamo fare in qualche modo chiarezza sul contenuto del decreto-legge n. 50, dobbiamo affermare che si tratta proprio di un provvedimento del tipo che ho indicato.

Se valutiamo nel merito il testo, noteremo spunti molto interessanti. Mi riferisco in particolare all'articolo 1, che ci riporta alla memoria una *querelle* che ci fu in Commissione finanze nel settembre dello scorso anno. In quella occasione il ministro delle finanze aveva annunciato alla stampa con grande clamore che era pronto lo statuto del contribuente e che ci si preparava ad un grande passo, ad una rivoluzione copernicana nel rapporto fra fisco e contribuenti. Scoprimmo però - ahimè! - che lo statuto del contribuente non era nemmeno stato consegnato al Parlamento. Ci fu un vivace dibattito - lo ricordo - fra il ministro Visco e l'ex ministro Tremonti ed alla fine, di fretta e furia, nella stessa mattinata venne presentato finalmente al Senato questo statuto del contribuente del quale, peraltro, è scomparsa ogni traccia. Tale statuto dovrebbe essere qualcosa di veramente innovativo; ci auguriamo che lo sia davvero, perché stiamo continuando a rivedere le nostre carte ed a discutere su provvedimenti che - guarda caso - sono sempre retroattivi. Ci domandiamo allora: questo statuto del contribuente, a parte gli annunci - il Governo ci ha abituato agli annunci -, verrà mai discusso? Ai posteri l'ardua sentenza.

Alcuni aspetti divertenti vanno sottolineati in relazione alla specificità dell'articolo 1 in materia di rimborso di imposta: altro punto dolente della nostra amministrazione finanziaria. Noi ricordiamo le vicende relative ai pacchi fiscali, i pacchi delle denunce. Forse qualcuno se l'è dimenticata, ma si trattava di una prassi seguita fino a qualche tempo fa negli uffici delle imposte: quando si ricevevano le dichiarazioni dei redditi esse venivano impacchettate, appunto, in pacchetti da cento e, nel caso in cui vi fosse

stato un rimborso superiore ai dieci milioni, tali dichiarazioni venivano messe da parte perché poi qualcuno le avrebbe riviste. Le altre dichiarazioni, quelle dei contribuenti più fortunati che riuscivano ad entrare in un pacchetto in cui non comparivano rimborsi superiori ai dieci milioni, ottenevano il rimborso. Sappiamo che i tempi dei rimborsi sono ormai diventati biblici, si parla di cinque, sei o addirittura sette anni; vi sono persone che ancora attendono rimborsi del 1983. Sono sicuramente casi particolari, ma ve ne sono, e parliamo di decine di migliaia di miliardi che, se valutassimo bene, andrebbero ad appesantire ulteriormente il debito pubblico. Ogni tanto, però, l'esecutivo ci abitua a provvedimenti che cercano in qualche modo di alleggerire il peso degli uffici finanziari. Abbiamo sentito che addirittura il Governo e gli uffici non sono in grado di subire il peso del 2 per cento delle pratiche che vanno evase, quelle relative ai 500 milioni. Il lavoro della nostra Commissione, però, evidentemente a qualcosa è servito; le richieste della minoranza sono state accettate e, per la verità grazie anche al contributo ed alla coscienza dei rappresentanti della maggioranza in Commissione, siamo riusciti ad ottenere intanto che il problema della retroattività dei crediti di imposta fosse tenuto nella dovuta considerazione.

Vengo allora all'articolo 2. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una correzione della correzione della correzione del decreto di fine anno ed anche qui abbiamo la « chicca » del reinserimento del comma 2, che riguarda la resa dei prodotti editoriali. Anche a questo proposito sorge allora una domanda: era veramente necessario - giacché questo problema fu già fatto rilevare, in sede di dibattito, in Commissione finanze ma anche in Assemblea durante la conversione della manovra correttiva di fine anno - far compiere a questa norma un altro passaggio? Non era forse più semplice accettarla, invece di continuare a « blindare » tutti i provvedimenti di carattere fiscale che arrivano in aula? Non sarebbe stato meglio accogliere altre correzioni?

Noi ne abbiamo proposte alcune ed a questo riguardo dovremmo aprire un'altra parentesi che riguarda l'ammissibilità degli emendamenti presentati in Commissione ed in aula, questione ormai risaputa e che non ci stanchiamo mai di ripetere.

**GABRIELLA PISTONE.** Alla Camera ed al Senato!

**GIANFRANCO CONTE.** È arcinoto che le norme relative alla presentabilità ed all'ammissibilità degli emendamenti sono ancora diverse tra Camera e Senato: al Senato vi sono, per così dire, maglie più larghe ed i senatori sono in grado di presentare emendamenti che, molto spesso, non sono attinenti alla materia, mentre noi non possiamo farlo. Ci è stato promesso dal Presidente della Camera che la questione sarebbe stata affrontata in tempi brevi, anche durante la manovra di fine anno, ma ciò non è avvenuto. Noi siamo in attesa e speriamo di poter esercitare, al pari dei nostri colleghi del Senato, la funzione di parlamentari di questo paese.

Tuttavia, qualche risultato obiettivamente lo abbiamo ottenuto, considerando che siamo riusciti, con la sottoscrizione di tutti i componenti della Commissione finanze, a far ritirare i commi 1 e 3 dell'articolo 2 volti a modificare una norma che era già stata modificata 13 giorni prima da un altro decreto che, a sua volta, andava a rivedere norme precedenti. Spero che i cittadini dello Stato italiano, i nostri elettori, ci perdoneranno per questa dovizia di leggi di modifica, che ormai sono diventate un numero veramente inimmaginabile e su cui siamo impegnati (almeno noi di questa minoranza, ma con lo stesso spirito vedo ormai armarsi gli esponenti della maggioranza). Chiediamo sempre più, infatti, semplificazioni e la redazione di testi unici. Speriamo che un miglior clima politico ci possa mettere nelle condizioni di realizzare quello che tutti ormai ritengono indispensabile per poter interpretare le disposizioni legislative.

Non credo sia molto proficuo parlare in questo momento degli articoli 3 e 4, già

ampiamente illustrati nella relazione dell'onorevole Benvenuto e dai colleghi che mi hanno preceduto.

Forse un'attenzione particolare andrebbe prestata all'articolo 5, concernente le tariffe elettriche. Secondo i colleghi che mi hanno preceduto, tale articolo è estraneo alla materia fiscale, trattando di tariffe elettriche. Non sono pienamente d'accordo. In realtà, non è estraneo: il Governo, quando si tratta di rimborsi ai contribuenti, ci ha abituati ad aumenti di tasse; è quindi normale che questo articolo sia inserito in un provvedimento fiscale, perché tali miliardi dovranno necessariamente essere reperiti con tasse. Credo che le cose stiano così, a meno che il sottosegretario Castellani non mi convinca che si è trattato del solito emendamento di passaggio su qualche tavolo, inserito nel decreto-legge al nostro esame perché era il primo ad essere esaminato in Parlamento. Potrebbe essere così, dato che stiamo assistendo ad un « rimpallo »: infatti, fino a qualche giorno fa aspettavamo una decisione del Consiglio di Stato, il quale ci ha preso in contropiede, perché aspetta una decisione da noi. In realtà non ho capito chi debba decidere, considerando anche che l'articolo rimanda la soluzione del problema all'*authority* per l'energia elettrica. Spero che domattina emergerà una soluzione soddisfacente, che possa mettere il Consiglio di Stato in condizioni di decidere meglio, anche se avrei preferito che quest'ultimo si fosse espresso e avesse tolto noi dall'imbarazzo di dover prendere una decisione così importante (si tratta - ripeto - di 5 mila miliardi di rimborsi a favore dei contribuenti, e bisognerà trovare il modo di reperire le risorse necessarie a farvi fronte).

Credo di non dover aggiungere altro. Spero che nel prossimo futuro ci troveremo di fronte a provvedimenti di altro taglio, non a questi contenitori che poi non tengono in considerazione anche giuste aspirazioni della minoranza, che - sono sicuro - esprimerà una valutazione negativa sul disegno di legge (*Applausi del deputato Carlo Pace*).

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

**CARLO PACE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, l'argomento all'esame della Camera richiede una riflessione di fondo: credo che nessuno possa negare che il contribuente italiano sia stato posto sotto elevata pressione, negli ultimi anni e in tempi recenti in particolare, in vista dell'ingresso nell'unione economica e monetaria. Parlo di unione monetaria e non di Unione europea perché nell'Europa ci siamo già.

Il sacrificio richiesto per ottemperare alle condizioni poste con il trattato di Maastricht è notevole, ma credo ci si debba chiedere quali siano le ragioni di questo sacrificio dal punto di vista economico e dell'interesse collettivo. La ragione evidente è rappresentata dalla circostanza che l'unificazione monetaria abbatte il rischio di cambio tra le monete dei paesi europei, e ciò facendo riduce i costi di produzione di tutte le aziende che basano la loro produzione su interscambio con altri paesi dell'Europa, come importatori di materie e servizi dagli altri paesi dell'Europa ovvero come venditori sul mercato europeo.

Si è detto peraltro che la vera ragione non è questa, ma che sarebbe opportuno (o è stato opportuno) accettare i vincoli di Maastricht per imporre al Governo e alle Camere una disciplina, nonché per imporre al paese di sopportare questi particolari sacrifici. Credo che un Governo debba avere la medesima qualità che si attribuiva alle regine. Alle regine non conveniva la cintura di castità; esse si mantenevano o dovevano mantenersi (così si presuppone) fedeli indipendentemente da strumenti coercitivi. Ai Governi non si confà una qualche norma che imponga loro la buona condotta, vale a dire di mantenere fede ai loro programmi. Se il programma è quello di entrare nell'unione monetaria, non occorre una disciplina che imponga ai Governi di essere virtuosi, di

fare ciò che è necessario per entrarvi; essi dovrebbero essere in grado di farlo senza coercizione.

Dico questo per smantellare la tesi secondo cui il prezzo che stiamo pagando è un prezzo dovuto all'esigenza di avere un buon voto in condotta, anziché riconoscere (come va riconosciuto) che tale prezzo è necessario per abbattere un costo, quello connesso col rischio di cambio, entrando così in Europa come gli altri paesi, in condizioni di maggiore capacità competitiva. Se questo è vero (ed ecco il rilievo delle cose che ho detto prima come premessa), non si capisce perché non si debba prendere in grande considerazione e concentrare l'attenzione da parte del Parlamento e del Governo sull'esigenza di abbattere un rischio ancora più elevato e ancora più pervasivo dell'intera economia del rischio di cambio, cioè il rischio tributario. Quando non si sa cosa, come e quando si dovrà pagare, i conti di tutti gli operatori economici vengono ad essere influenzati negativamente dall'incertezza e ne sopportano i costi.

Non si tratta soltanto di costi che vengono pagati dalle imprese che hanno relazioni economiche con l'estero, in particolare con i paesi europei, in quanto il rischio tributario colpisce tutti, comprese le famiglie. Se le famiglie non sanno quanto dovranno pagare sulla base del reddito che guadagnano, non sono in grado di razionalizzare le loro scelte di consumo, di risparmio e di investimento. È per questo che già in autunno, quando ascoltammo la relazione programmatica del ministro delle finanze, sollevammo (ed io lo feci tra gli altri) il tema, già ricordato, dello statuto del contribuente.

Lo statuto del contribuente non è un capriccio (già il Parlamento è nato per assicurare uno statuto al contribuente), ma una necessità, se si vogliono abbattere i costi dell'incertezza tributaria. Debbo dare atto ai colleghi della Commissione finanze, in particolare al suo presidente (il quale ha formulato un emendamento modificativo dell'articolo 1 che mi ha concesso di sottoscrivere), che, grazie all'intervento di maggioranza e opposizione e

grazie, questa volta, ad un atteggiamento recettivo da parte del Governo, si è evitato di moltiplicare i casi in cui la norma tributaria esplica effetti retroattivi, per cui si pagano imposte per redditi del passato, e ci si accollano degli oneri sulla base dell'attività espletata in passato.

Certo, l'aver eliminato questo sconcio — perché di ciò si tratta — è stato un buon risultato, ma non è tutto. Sappiamo, per esempio, che se quest'anno abbiamo un certo reddito disponibile e fruiamo di una casa di proprietà, dovremo attendere la fine dell'anno, anzi l'inizio dell'anno successivo, per sapere quali imposte dovremo pagare per la proprietà della casa. Ciò stride con ogni principio di razionale gestione del proprio reddito, in quanto le famiglie debbono poter decidere conoscendo il loro reddito disponibile quale risulta dalla differenza tra il reddito guadagnato e l'ammontare delle imposte.

Ma quello che non siamo riusciti ad evitare è che sia vulnerato un principio che dovrebbe figurare tra gli elementi cardine dello statuto del contribuente, ossia non siamo riusciti ad evitare la disparità della posizione tra Stato percettore di tributi e contribuenti. È chiaro che l'imposizione del tributo fa parte della sovranità dello Stato ma, viceversa, non si può verificare una situazione sperequata nell'amministrazione del tributo, del dare e dell'avere. Il contribuente che ritardasse un pagamento, pur avendo pagato più di quanto doveva ed avendo diritto ad un rimborso, verrebbe sottoposto alla vessazione del fisco, verrebbe sottoposto ad interessi di mora ed a pesanti sanzioni. Non così avviene per lo Stato che è immune da interessi e sanzioni quando legifera in questo modo. Non siamo riusciti ad evitare questa disparità e ci auguriamo, signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, che quando porterete alla nostra attenzione lo statuto del contribuente sarete disposti ad ascoltarci sul serio, vale a dire con mente aperta e non ripeterete l'atteggiamento di chiusura che ci avete riservato sino ad ora quando in questa legislatura abbiamo presentato

proposte di modifica in sede di approvazione di provvedimenti di natura finanziaria e fiscale.

Passo ora ad altre questioni più di dettaglio. Mi riferisco in particolare all'articolo 3. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulla circostanza che il riferimento per l'eventuale riduzione dell'ammontare dell'imposta o l'eventuale aumento delle detrazioni ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) riguarda situazioni di particolare disagio economico — attenzione! — «o» sociale, non «e» sociale. Sono abituato ad inforcare gli occhiali quando leggo un provvedimento tributario e la dizione fa qualche differenza. Sarebbe stato un guaio se il riferimento fosse stato al particolare disagio economico «e» sociale perché allora la condizione per l'applicabilità delle attenuazioni di imposta sarebbe stato il ricorrere di condizioni di disagio sia economico sia sociale. Poiché ci troviamo di fronte ad una disgiunzione e non ad una congiunzione, dovrebbe rimanere chiaro che quando c'è disagio economico i comuni sono titolati a realizzare l'intervento riduttivo dell'imposta. Dico questo perché hanno ragione i miei colleghi quando hanno rilevato — come abbiamo fatto anche in Commissione — che mentre il disagio economico può essere definito in maniera tale da non lasciare dubbi all'interprete, il disagio sociale non è altrettanto definibile. E noi certo non vorremmo ampliare il contenzioso tributario; dovremmo semmai limitarlo. Norme di questo tipo, che lasciano nell'incertezza, ampliano il contenzioso tributario.

A costo di apparire noioso, debbo soffermarmi ancora un istante su questo argomento, formulando un'ipotesi. Ipotizziamo che un qualunque comune di qualunque parte d'Italia deliberi di applicare la facoltà consentita da questo articolo in presenza di una situazione che considera di disagio economico o di disagio sociale, magari non specificandola, e pertanto consenta sostanzialmente alle categorie di cittadini interessate di effettuare dei versamenti di importo ridotto a quello pieno.

Se l'ufficio fiscale rileva che, a suo avviso, non ricorrono i presupposti del disagio — per esempio, di quello sociale, perché la considera una condizione non provata, in quanto categoria indefinita — quale sarà il risultato? Il risultato sarà un intervento nei confronti non del comune, ma dei contribuenti, i quali saranno sottoposti all'obbligo di pagare l'imposta, eventualmente con le sanzioni (perché nulla si dice in proposito e in materia tributaria non si può fare nessuna interpretazione analogica; quindi le sanzioni sarebbero irrogate ai contribuenti), salvo che essi non resistano in un contenzioso tributario, che voi tutti sapete essere stato reso più arduo e più oneroso, soprattutto per le persone in condizioni di disagio, che non possono permettersi agevolmente la difesa tecnica che viene adesso richiesta in quella sede.

Ecco che allora la buona intenzione di andare incontro a situazioni di disagio, per effetto di un modo di legiferare non sufficientemente chiaro ed analitico, può condurre ad un risultato del tutto opposto, quello di penalizzare proprio le categorie che si ritiene siano in condizione di disagio. Per questo, avevamo proposto di tagliare la testa al toro: poiché qui si tratta di un intervento che tocca le tasche e quindi riguarda l'aspetto economico, è chi si trova in condizione di disagio economico ad averne bisogno, non chi si trova in altre condizioni di disagio sociale, non collegate al disagio economico. Sarebbe bastato limitare l'espressione letterale al disagio economico, salvo poi provvedere, in sede regolamentare, indicando agli uffici quali siano queste condizioni di disagio economico, in modo da avere un'applicazione uniforme su tutto il territorio della Repubblica italiana.

Credo sia necessario richiamare altre questioni di dettaglio che riguardano l'articolo 4, su cui altri colleghi sono già intervenuti, relativo al trattamento nei casi di fusione o di scissione. Per la verità, il caso di scissione è stato probabilmente inserito nel tentativo di chiudere le reti di fronte a rischi non conosciuti, perché non

si vede quali casi ricadano o possano ricadere in questa fattispecie delle scissioni, ma in quella delle fusioni, sì. Cosa cambia l'articolo in materia? Cambia qualcosa di pesante: la regolazione che il diritto civile fa dei diritti tra i soggetti. Se una società nuova nasce dalla fusione di soggetti vecchi, essa è titolare, secondo il diritto civile, di tutti i diritti ereditati da coloro che ne hanno costituito le componenti al momento della fusione. È titolare di tutti i loro diritti ed è sottoposta a tutti i relativi doveri, obblighi e obbligazioni. Qui, viceversa, si mantiene la titolarità ai vecchi soggetti, rendendo in sostanza estremamente difficile anche un procedimento di fusione. In presenza, ad esempio, di una qualche pendenza di contenzioso tributario che non consenta di definire l'importo esatto che una società deve all'erario, cosa potrebbe avvenire? Chiediamocelo! Potrebbe avvenire una cosa semplice: la società dovrebbe accantonare in una gestione separata (e dovrebbe rimanere in vita per eseguire tale gestione) la somma massima che si ritiene necessario accantonare per far fronte all'impegno del pagamento dei tributi e delle relative sanzioni in caso di soccombenza. In altre parole, la fusione non potrebbe avere luogo a meno che non si faccia ciò che lo Stato consente di fare a chi, viceversa, continua ad operare in maniera autonoma: nel caso si rimanga autonomi, un soggetto può attendere la fine del contenzioso e poi decidere oppure decidere anticipatamente, per propria scelta se teme le sanzioni. In questo caso, viceversa, uno deve pagare, altrimenti non ha senso effettuare la fusione!

Con la normativa in esame si va ad incidere su una materia che tra l'altro è di interesse per l'economia italiana. Tutti sanno che la struttura economica italiana è caratterizzata da un livello di frammentazione di imprese che non ha l'eguale negli altri paesi europei e tutti sanno che probabilmente un qualche processo di aggregazione delle strutture imprenditoriali e societarie dovrà avere luogo, non in maniera massiccia ma certo in maniera apprezzabile.

Ed allora invece di prepararci a spiare la strada ad un processo che consenta di modificare le strutture se il nuovo quadro competitivo dell'Europa lo richiederà, noi facciamo le cose difficili, ossia facciamo in modo che ciò risulti più complicato e questo nella speranza - speranza vana! - di chiudere qualche via di uscita ad improbabili elusioni. Dico improbabili perché nel caso delle fusioni è chiaro che il nuovo soggetto risponde di ciò che avevano fatto i soggetti precedenti.

Passo ora alle tariffe elettriche. Qui ci troviamo dinanzi ad un caso che ha dello scandaloso. Con la norma in esame noi possiamo veramente togliere al cittadino ogni fiducia nello Stato. Perché? Diciamo subito di che si tratta. Con questa norma, qualunque sia la decisione del giudice amministrativo circa la legittimità delle modifiche tariffarie apportate in passato, la pubblica amministrazione stabilisce che non vi sarà applicazione della sentenza del giudice amministrativo perché le vecchie tariffe rimangono valide.

In parole più semplici, ci troviamo dinanzi a questa situazione. Se l'azione della pubblica amministrazione viene giudicata illegittima dall'organo della giustizia amministrativa - e non da chiunque passi per strada! - se cioè l'organo della giustizia amministrativa dice che il provvedimento è inficiato da illegittimità, ci si attende che lo Stato aderisca alla sentenza del giudice amministrativo. Viceversa, con questa norma di legge lo Stato stabilisce che ha comunque ragione. Se il giudice amministrativo gli darà ragione non ci sarà vulnerazione delle vecchie tariffe, se invece il giudice amministrativo gli darà torto questo non sarà importante perché la sentenza del giudice amministrativo non avrà alcun valore. A negargli valore provvede l'articolo 5 di questo decreto.

Ciò è grave sul piano della costruzione dello Stato di diritto: non può aversi Stato di diritto se lo Stato, che si suppone sottoposto alla legge, rifiuta di sottoporvisi, ricorrendo a questa forma scorretta dell'approvazione di una nuova legge che lo renda irresponsabile dei peccati compiuti.

Ciò vale per la questione di principio. Veniamo alla questione di fatto, che è la seguente: il giudice amministrativo regionale del Lazio ha individuato nel provvedimento di fissazione delle tariffe elettriche - si trattava del sovrapprezzo termico - talune illegittimità. Ha riscontrato, infatti, che l'istruttoria necessaria per verificare di quanto occorresse integrare la tariffa base affinché i ricavi coprissero i costi non era stata debitamente fatta.

È chiaro che a questo punto, se tale è la situazione, la mera applicazione di una sentenza amministrativa comporterebbe la nullità del provvedimento e ciò andrebbe a scapito dell'equilibrio dell'Ente nazionale dell'energia elettrica che, per di più, si dice di voler privatizzare. Si capisce quindi come mai il Governo faccia questo grande strappo allo Stato di diritto e dica: anche se il giudice amministrativo mi dà torto, questo non ha alcun valore.

Vorrei notare per inciso che il rinvio da parte del Consiglio di Stato della sentenza sull'argomento non è, certo, il comportamento più trasparente possibile, anche se capisco che esso è comodo, in quanto il Consiglio di Stato prende atto che, nel caso in cui il decreto venga convertito e l'articolo 5 rimanga nella sua attuale formulazione, sarebbe inutile un suo intervento, perché tanto il problema sarà regolato non dalle normative passate ma, appunto, dall'articolo 5.

Se ci si pone, viceversa, dal lato del rispetto dello Stato di diritto e, allo stesso tempo, si prende in considerazione la circostanza che gli adeguamenti tariffari erano ricercati, richiesti e concessi, sia pure con quella illegittimità, per ragioni di copertura dei costi, nulla vieta che si faccia una nuova istruttoria. Da parte di chi? Di chi oggi è chiamato ad intervenire sulla materia, vale a dire da parte dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas, la quale ha tutti gli strumenti per poter giudicare quale sia la tariffa idonea a coprire i costi e a far sì che l'esercizio nuovo, quello del corso delle privatizzazioni, quello su cui sorveglierà per il

futuro la medesima autorità, abbia a partire da un assetto equilibrato e non squilibrato.

Ma questo richiede che si entri nel merito del problema e non soltanto nella mera questione di legittimità, il che implica che, ove si arrivi ad una sentenza di annullamento per illegittimità formale del provvedimento di fissazione delle tariffe previe, si dovrebbe procedere alla fissazione delle nuove tariffe con un'indagine di merito che ne stabilisca l'entità.

Questo è l'unico modo sensato di procedere, che tiene conto sia dell'esigenza prioritaria e primaria di non vulnerare l'assetto dello Stato di diritto, non arrivando allo scempio di uno Stato che, quando ha torto, si dà ragione da solo, sia delle esigenze di equilibrio economico dell'ente, di un ente che va verso la privatizzazione e che non può andarvi certamente con un « buco » che il passato gli ha regalato.

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

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Benvenuto.

**GIORGIO BENVENUTO, Relatore.** Rinuncio alla replica, Presidente.

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

**PIERLUIGI CASTELLANI, Sottosegretario di Stato per le finanze.** Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare gli onorevoli parlamentari che hanno dato il loro contributo nella discussione. Non mi soffermerò su tutti gli articoli del provvedimento, ma, dal momento che la questione dell'articolo 5 rimane ancora sospesa, confermo che chiederò senz'altro la collaborazione dei colleghi del Ministero dell'industria per giungere domani mattina ad un chiarimento definitivo al riguardo.

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

**Proposta di assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di martedì 8 aprile 1997 l'assegnazione, in sede legislativa, dei seguenti progetti di legge, che propongo alla Camera a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento:

*alla IV Commissione (Difesa):*

CAVERI: « Conferimento del grado di sottotenente a titolo onorifico agli allievi di corsi d'istruzione militare finalizzati al conseguimento del grado di sottotenente interrotti l'8 settembre 1943 » (*approvata dalla IV Commissione permanente della Camera e modificata dalla IV Commissione permanente del Senato*) (222-B) con il parere delle Commissioni I e V;

*alla X Commissione (Attività produttive):*

BALOCCHI ed altri; CARLI ed altri; ALESSANDRO RUBINO ed altri; PEZZOLI ed altri; MAZZOCCHI ed altri: « Modifiche all'articolo 3 della legge 8 agosto 1985, n. 443, in materia di impresa artigiana costituita in forma di società a responsabilità limitata con unico socio o di società in accomandita semplice » (*approvata, in un testo unificato, dalla X Commissione permanente della Camera e modificata dalla X Commissione permanente del Senato*) (559-967-1189-2055-2381-B) con il parere delle Commissioni I e II;

*alla XIII Commissione (Agricoltura):*

S. 1863. — « Classificazione delle carcasse bovine in applicazione di regolamenti comunitari » (*approvato dalla IX Commissione permanente del Senato*) (3383) con il parere delle Commissioni I, II (*ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni*), X e XIV.

**Discussione della proposta di legge: Bonito ed altri: Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori (1850); e della concorrente proposta di legge: Grimaldi ed altri: Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori (2084) (ore 16,43).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge: Bonito ed altri: Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori; e della concorrente proposta di legge d'iniziativa dei deputati Grimaldi ed altri: Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori.

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

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di alleanza nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento. Si è di conseguenza provveduto al contingentamento del relativo tempo, a norma dell'articolo 24, comma 6, del regolamento. Sulla base di tale contingentamento, il tempo a disposizione dei gruppi è così ripartito:

sinistra democratica-l'Ulivo: 1 ora e 6 minuti;

forza Italia: 55 minuti;

alleanza nazionale: 49 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 44 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 43 minuti;

misto: 40 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 38 minuti;

CCD: 35 minuti;

rinnovamento italiano: 35 minuti.

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

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, già nel corso di altre discussioni avvenute in Commissione giustizia si è avuto modo di registrare una singolare convergenza sull'esigenza di un intervento urgente e massiccio di depenalizzazione, oggetto di due proposte di legge le quali sono state poi complessivamente rivisitate con un lavoro attento da parte di tutti i membri della Commissione medesima. È stato quindi predisposto un testo che oggi noi sottoponiamo all'attenzione dell'Assemblea e che può essere sensibilmente migliorato nel corso dell'esame, sulla base dei suggerimenti che verranno formulati nella discussione che seguirà alla relazione.

Abbiamo preso atto di un movimento scientifico internazionale, irreversibile fin dagli anni cinquanta, che mira a recuperare la funzione essenziale del diritto penale quale tutela dei valori primari della società attraverso una utilizzazione ragionata, ragionevole ed equilibrata della sanzione penale, la quale deve essere relegata ad un intervento di tipo residuale per creare un punto di equilibrio. È questa un'operazione assai complessa che non può essere storicizzata, così come ha tentato di fare la Commissione con un lavoro che si è protratto per mesi, perché nulla è più relativo rispetto al giudizio della offensività sociale delle condotte, giudizio in larga misura ancora fermo al 1930, che quindi ha imposto la necessità di ricercare la relegazione ad ipotesi del tutto marginali della risposta sanzionatoria di massimo livello rispetto alle condotte ritenute comunque in senso lato illecite.

La interpretazione semplificata e, per alcuni versanti, deviata e deviante data anche in relazione ad alcuni interventi, dei quali parlerò analiticamente in seguito, porta ad una prima riflessione che rappresenta probabilmente l'angolo di osservazione principale della mia relazione, che è una specie di piramide capovolta la

quale deve tener conto dell'assetto normativo attuale, dell'evoluzione legislativa e culturale di risposta alla devianza sociale di minore, di medio e di elevato grado.

La storia ci ha insegnato che non sempre la sanzione, nella sua brutalità, ha l'effetto simmetrico di costituire una efficace contropinta quando non è percepita dalla cittadinanza come uno strumento equilibrato, come una valutazione di pesi e contrappesi che produca un'accettazione da parte di coloro i quali sono i destinatari delle norme. La possibilità di ricorrere con troppa frequenza, come si è fatto in passato, alla sanzione penale in senso stretto ha portato a lacerazioni che sono andate persino in controtendenza rispetto all'evoluzione legislativa degli altri paesi europei. Ricordo che la Commissione della quale faccio parte, al termine di un dibattito molto ricco, nel quale si è registrato un accordo pressoché unanime, si è occupata delle nuove frontiere della cosiddetta sanzione detentiva breve. Mi sembra di aver registrato pochissimi dissensi sull'ipotesi di non relegare tale sanzione alla medievale visione della detenzione intesa come eliminazione della libertà di locomozione dell'individuo, ma di studiare, inventare, scatenare e sprigionare la propria fantasia per costruire un sistema sanzionatorio, soprattutto per quanto attiene all'esecuzione di pene detentive brevi, che sia una risposta modulare, equilibrata e proporzionata nei confronti della condotta della patologia sociale di livello minimo.

L'assetto culturale fideistico che vede nella sanzione penale l'unico argine di contropinta nei confronti del crimine è stato, secondo l'esperienza comune, ormai respinto dalla storia giudiziaria, e anche culturale, di un paese civile qual è il nostro. Si è per di più notato una specie di effetto *rebound* attraverso statistiche che sono state tenute in debito conto da parte della Commissione per arrivare a formulare proposte credibili e al passo con i tempi, effetto che vede una specie di rovesciamento della curva di incidenza del crimine quando vi è una sanzione spro-

porzionata rispetto alla condotta che non viene accettata come tale da parte dei destinatari delle norme.

La prova evidente di quanto sto affermando viene alla luce in modo difficilmente discutibile con il ricorso frequente, abnorme e sproporzionato, sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo, dei cosiddetti strumenti deflattivi impropri. Dal 1948 ad oggi abbiamo assistito all'approvazione di ben 29 provvedimenti clemenziali, i quali hanno riguardato reati di immensa gravità e, in alcuni episodi, anche reati che erano puniti con pene che arrivavano fino a 15 anni di reclusione (faccio riferimento, ovviamente, all'epoca immediatamente successiva al secondo conflitto mondiale). Ripercorrendo la storia di questo tipo di provvedimenti abbiamo un difficile conforto rispetto alla tesi che vorrebbe ancora il permanere di un giudizio storico di disvalore rispetto ad alcune condotte che noi — come anticipo ora e spiegherò poi — non releghiamo nella neutralità giuridica, ma semplicemente collochiamo in altro ramo dell'ordinamento che riteniamo più flessibile e di miglior risposta rispetto alla necessità di rapporto appunto tra difesa sociale, tutela ed offensività della condotta.

Il cuore del problema è stato a volte affrontato nelle legislazioni precedenti in una maniera che definirei massificata e quantitativa. Tutti gli interventi di depenalizzazione — per la grandissima parte — si sono infatti rivolti alla quantificazione della pena precedente, incidendo in quel tipo di reati — segnatamente di contravvenzione — che erano puniti con pene non superiori ad un certo limite. Questo è storicamente molto discutibile perché, ad esempio, la Germania, a partire addirittura dal 1975 e con un andamento culturale che traeva origine fin dagli anni cinquanta, è arrivata ad abolire la categoria concettuale delle contravvenzioni, che è puramente simbolica trattandosi esclusivamente di un valore di minore o maggiore gravità di un determinato episodio che si ritiene di valenza penalmente rilevante, con quanto ne consegue sotto il profilo dell'elemento psicologico e di

quant'altro. Tuttavia, questi sono più discorsi di « esercizio ginnico », che si fanno nelle « palestre mentali » dei giuristi, che un problema di difesa sociale in senso proprio.

A fronte quindi della scarsa utilità dell'effetto *rebound* della pena detentiva — che non costituisce una contropinta efficace, salvo trovare il punto di equilibrio —, la Commissione (quest'ultima è partita da due testi, che peraltro sono stati completamente rivisitati, portando alla elaborazione di un testo definitivo della Commissione stessa che ha non solo il pregio di avere avuto lo stimolo delle proposte ma che, sotto il profilo del contenuto, ha spaziato tra gli orizzonti del diritto in maniera vasta e a mio avviso incidente in maniera molto profonda e significativa) si è trovata dinanzi al problema — variamente risolto — della identificazione dei cosiddetti beni primari. Nella sostanza, ci siamo resi conto che ovviamente la soglia di difesa non poteva andare al di sotto di un certo limite e, conseguenzialmente, non si poteva sottrarre a sanzione penale una certa fascia di ipotesi criminose (mi riferisco soprattutto a quelle descritte nel codice della strada, in altri settori di tutela dell'ambiente e in quant'altro) che ci hanno obbligati a verificare se oggi, nel 1997, sia ancora culturalmente accettabile valutare come beni primari, per esempio la sfida a duello (che è un relitto storico della fine dell'800, il quale era punito con una certa sanzione anche di notevole entità). Siamo stati quindi costretti a compiere un'operazione di decantazione complessiva che non avesse come punto di riferimento unicamente il criterio della pena precedentemente prevista perché questo avrebbe avuto il difetto di risultare poco logico sotto il profilo della storicizzazione — alla quale accennavo prima — in quanto il giudizio, anche sotto il profilo della quantificazione della pena, era stato espresso in un'epoca diversa, in presenza di differenti valori, parametri e « colonne d'Ercole » di carattere giurisdizionale.

In questa difficile operazione (che poi valuteremo nel dettaglio, quando mi sof-

fermerò sull'articolato della legge) si è inoltre dovuto tener conto del problema della tenuta del sistema. Il 24 ottobre 1989 è entrato in vigore un codice processuale - che nasceva dopo vari tentativi e dopo un parto distocico attraverso una serie di leggi deleghe che avevano consentito di pervenire finalmente ad un traguardo espressivo-normativo - che, ad avviso di tutti coloro i quali si sono occupati del problema, poteva fornire risposte giudiziarie rispetto al crimine soltanto nei limiti in cui la fase dibattimentale non interessasse una percentuale non superiore al 12 per cento dell'intero materiale proveniente dalle indagini preliminari.

La tenuta del sistema era altresì aggredita dal fatto che il codice sostanziale era diacronico rispetto alle valutazioni che sono intervenute alla fine degli anni ottanta. Pertanto, si impone un ripensamento - che è un po' la conclusione alla quale perverrò nella mia relazione - nel senso che il provvedimento di cui oggi ci occupiamo e di cui chiediamo l'approvazione ha un carattere semplicemente modulare e non può non essere inserito in una rivisitazione complessiva, in uno studio, direi in una decimazione di alcune fattispecie presenti nel nostro codice sostanziale e che, secondo i desideri di chi ha contribuito alla stesura del testo, può essere anticipato in maniera non contraddittoria con l'entrata in vigore del provvedimento.

Rispetto al rapporto tra domanda e offerta di giustizia, che è ai limiti di sopportazione dell'intero schema giurisdizionale del paese, abbiamo persino problemi a riconoscere un'effettività all'obbligatorietà dell'azione penale, che pure è principio cardine della nostra Costituzione. In realtà, infatti, si ha una selezione indiretta soprattutto da parte dei titolari dell'azione penale medesima che, di fronte ad un giudizio che diventa del tutto personale, danno la precedenza ad alcune indagini anziché ad altre, rendendo sostanzialmente una specie di anticipazione sotterranea e di retropensiero quella di-

screzionalità che invece ad oggi, a Costituzione vigente, è respinta dal nostro sistema.

Il secondo aspetto che segnalo, che non è di poco momento soprattutto perché è uno degli oggetti di maggior critica rivolta alle proposte di legge in esame, è che l'effetto deflattivo, che pure ha una sua importanza, è stato studiato come conseguenza e non come causa della riforma. In buona sostanza, non ci siamo mossi per creare comunque una riduzione di figure criminose soltanto perché le nostre pature, i nostri tribunali non sono in grado di dare una risposta in tempi non biblici rispetto alla domanda di giustizia, ma abbiamo affrontato il problema nella sua sostanza, nel suo contenuto e non nella sua forma, per fare in modo che un giudizio moderno, attuale, vorrei dire di relegazione di alcune condotte in determinate fasce che non sono di illecito penale, portasse comunque alla conseguenza indiretta e meramente incidentale anche della deflazione del carico giudiziario. Quest'ultimo versa in una situazione che definirei lunare, comatosa: abbiamo tempi di risposta che farebbero scandalizzare i paesi centroafricani! Pertanto, o si realizza un intervento di carattere strutturale, oppure, attraverso provvedimenti tampone, potremmo forse rimediare per l'immediato. A questo proposito segnalo, per esempio, che l'ultimo provvedimento di amnistia - che ha prodotto una decompressione della popolazione carceraria in maniera abbastanza significativa - è stato comunque riassorbito nell'arco di un anno e due mesi. Si è avuto, quindi, un effetto immediato di durata veramente microscopica rispetto alla necessità complessiva dell'intervento.

Vorrei dunque respingere le interpretazioni che sono state date da una stampa non qualificata, ma che ha tuttavia un certo seguito nell'opinione pubblica, ed anche da alcune trasmissioni televisive che non hanno avuto controvoci perché in periodo di *par condicio* non vi è stata la possibilità di interpellare gli operatori. Mi pare che ora il problema sia stato rimosso, quindi sarebbe opportuno che si

svolgesse un minimo di contraddittorio quando si affrontano con semplificazione e spericolatezza alcuni argomenti che sono ostici persino per chi vi lavora da una vita, come la maggior parte di noi.

PRESIDENTE. A chi lo dice...!

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Lo so bene, Presidente, ecco perché mi sono permesso di rivolgermi alla sua sensibilità giuridica.

Sentirsi accusati di abbassamento della guardia, di sostanziale arretramento, di volontà di semplificazione, di voler prevedere delle fasce di impunità, significa innanzitutto dare prova scientifica di incompetenza in ordine al problema e in secondo luogo aver letto il testo alla rovescia, partendo cioè dalle ultime espressioni che contraddicono l'obiettivo che ci siamo proposti, che è proprio quello di alzare i livelli di guardia attraverso una risposta normativa che possa precorrere vie che abbiamo esplorato nella loro interezza.

Siamo partiti da alcune premesse storico-conoscitive e da alcune riflessioni. Ci siamo tormentati molto in Commissione; lo dico ora e lo ripeterò al termine della discussione di questa proposta di legge: debbo esprimere gratitudine particolare a tutti i componenti della Commissione giustizia che hanno avuto la pazienza di ricercare nei meandri e nei recessi delle normative oggetto dell'intervento, con grande perizia e con professionalità, nonché con grande disponibilità, una soluzione del problema che alla fine è stata accolta non dico unanimemente ma in una misura abbastanza vicina all'unanimità.

I dati dai quali siamo partiti sono stati una sorta di quadro di riferimento, che ha orientato le scelte non per massificazione - come dicevo - ma secondo un intervento che i chirurghi definirebbero di tipo elettivo. Siamo cioè arrivati al cuore dei problemi, all'interno delle norme che abbiamo coordinato e confrontato con altre. Ci siamo poi interrogati per sapere se oggi l'opinione pubblica sia ancora consapevole

di dover comunque rispondere in maniera sanzionatoria o addirittura detentiva a fattispecie sulle quali non abbiamo ancora lavorato. Approfitto però della presente occasione per lanciare un allarme e chiedere un intervento complessivo ed organico del quale il provvedimento in discussione può essere il primo passo. Credo tuttavia che non esistano esempi in altri paesi dell'occidente civilizzato in cui vi sia la possibilità, per un'ingiuria tra due persone nel corso di un sorpasso, di adire tre gradi di giudizio fino ad arrivare alla Corte di cassazione per verificare se il diritto sia applicato o meno rispetto ad episodi che probabilmente andrebbero risolti mediante un meccanismo ben diverso e con un minor dispendio economico da parte dell'ordinamento giuridico.

Il codice Rocco, come accennavo, ha determinato un notevole *gap* rispetto al codice processuale, perché siamo in presenza di una codificazione generale di tipo immobilista; le figure criminose sono ferme al 1930 e l'interpretazione ha dischiuso i panorami interpretativi da parte della magistratura. Ricordo fatti che quanti come me non sono più giovanissimi hanno vissuto: mi riferisco per esempio all'interpretazione della differenza tra truffa e furto in relazione all'energia elettrica, a cosa fosse come entità astratta o concreta l'energia in sé per sé, e ad altri più sofisticati reati di tipo economico, che ovviamente erano stati disegnati per una realtà post-agricola e che invece hanno dovuto fare i conti con l'informatica degli anni novanta. Ciò ha provocato la crescita e la stratificazione incontrollata di norme speciali incriminatrici, tanto che noi siamo, almeno secondo gli ultimi dati dei quali dispongo, il paese con un rapporto di 1 a 15, o addirittura a 20, rispetto al resto dell'Europa: per ogni legge prevista in un paese europeo che comunque criminalizza in senso lato una determinata condotta, noi ne abbiamo almeno 15 che intervengono in settori limitrofi ed analoghi. Tale ipertrofia del diritto penale speciale - è invece monolitica la posizione del diritto penale codificato - è dovuta ad un ampliamento secondo me un po' fa-

raonico e presuntuoso dell'intervento del pubblico potere. Essa nasce dalla progressiva abolizione del potere sanzionatorio della pubblica amministrazione attraverso una martellante giurisdizionalizzazione degli illeciti cosiddetti di polizia, cioè quanto prima era affidato ad organi di tipo amministrativo. Ciò, per la verità, ha una sua origine storica che non credo oggi sia più invocabile. Infatti tutta la platea di grande spessore scientifico è stata esplorata nel momento in cui vi fu il passaggio dallo Stato assoluto a quello liberale. Allora la contropinta per poter eliminare alcuni poteri che erano incontrollati era diversa, la storia era un'altra, e quindi si è giunti ad una linea di tendenza che in Italia ha avuto una coda piuttosto lunga, che si protrae sostanzialmente fino agli anni novanta. Tale situazione è stata determinata anche da un'aspirazione invasiva di regolamentazione. Vi è una specie di delirio di onnipotenza da parte del legislatore che ci ha preceduto — forse anche da parte nostra, poiché ognuno cerca di fare quello che può in sintonia con la propria personalità, la propria professionalità ed il proprio impegno — nell'entrare nelle pieghe delle condotte, quasi che fosse possibile arrivare a prevedere e disciplinare i possibili dispiegamenti della fantasia criminale. Questa posizione ha fatto i conti con la storia e si è dimostrata assolutamente perdente.

PRESIDENTE. Sono spiacente di interromperla perché la sua è un'ottima relazione — voglio dargliene atto —, ma il tempo che le è stato assegnato si sta esaurendo. La prego pertanto di concludere. Io non sono molto fiscale, ma altri devono intervenire.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Per carità, Presidente. Avevo avuto un'indicazione di tempi diversi, altrimenti, se non altro, avrei parlato più in fretta.

PRESIDENTE. La regola che mi è stata indicata è di 30 minuti. Lei, come relatore, dispone di 20 minuti. Le concedo, comunque, un po' più di tempo perché mi

sembra che il modo con il quale lei espone sia interessante, almeno per i colleghi che seguono.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Presidente, mi dica quando sono in prossimità del «baratro» ed io passerò immediatamente alla conclusione.

PRESIDENTE. La prego di continuare. L'ho avvertita perché si regoli.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Da quanto stavo dicendo è conseguito un indebolimento della prevenzione generale, un ribellismo strisciante ed un inceppamento dell'apparato giudiziario.

L'aumento che abbiamo registrato è in progressione geometrica rispetto al dislivello tra la curva di criminalità reale e quella di repressione giudiziale, con l'effetto indotto di sottrarre energie per l'investigazione su reati di maggiore gravità. Tenendo quindi ferma la soglia dell'esigenza di tutela dei beni primari, siamo arrivati a proporre all'Assemblea questo tipo di terapia di contrasto rispetto a quella che noi riteniamo essere una patologia sociale minima.

I criteri fondamentali di risposta elastica dell'ordinamento sono un intervento di tipo modulare che sostanzialmente può percorrere le seguenti vie, tutte e quattro esplorate dalla Commissione e tutte, tranne una, sostanzialmente riprodotte in alcune parti del tessuto normativo: una decriminalizzazione che va a relegare nella sfera di indifferenza la condotta; alcuni ostacoli alla procedibilità (questo l'abbiamo realizzato a proposito del primo comma dell'articolo 648, ossia nel furto semplice che, per la verità, è una *fictio iuris* perché, sostanzialmente, nella storia processuale i furti semplici non esistono, essendo tutti aggravati); un'alternativa civilistica per i diritti risarcibili e, soprattutto, uno «scorrimento» dall'illecito penale a quello amministrativo. Ciò tenendo conto che la scelta nasce da un'osservazione di carattere concreto, ossia che vi è una maggiore effettività della sanzione amministrativa rispetto a quella penale

proprio per i motivi di inceppamento cui accennavo. Vi è infatti una riduzione del contraddittorio, l'impossibilità di arrivare alla sospensione condizionale della pena, l'attenuazione del livello di garanzie, un grado di afflittività che non è dissimile rispetto alla sanzione penale. Il contraddittorio, inoltre, diventa per lo più eventuale e vi è una riduzione di difesa tecnica, con il principio di chiusura fondamentale che è l'evaporazione della terzietà dell'organo precedente il quale, ovviamente, non ha le stesse caratteristiche della magistratura.

Abbiamo tenuto conto come contributo della relazione del Consiglio superiore della magistratura del 1992, dei lavori della commissione istituita e presieduta dal professor Tullio Padovani, dell'evoluzione scientifica e giuridico-legislativa e, come scelta fondamentale, abbiamo deciso di operare un limitato intervento diretto sulle norme per percorrere la strada della delega. Siamo arrivati anche ad uno spostamento di competenza per l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione che è descritto nell'articolo 1 del testo che proponiamo. Parlo della legge 24 novembre 1981, n. 689, che dà competenza al giudice di pace, in linea con quello che abbiamo elaborato in merito alle materie di cui dovrà occuparsi appunto il giudice di pace.

Per quanto riguarda l'articolo 2 (continuo nell'esame dell'articolato, avendo rinunciato a gran parte dell'introduzione del mio intervento), la disciplina degli alimenti è stata ingiustamente criticata, essendo stata ritenuta, come dicevo, una scelta di retroguardia in quanto lascerebbe non sufficientemente tutelati i cosiddetti consumatori. Non è assolutamente possibile dare una lettura di questa natura, perché — forse questo è l'aspetto più qualificante — oltre a prevedere sanzioni amministrative che sicuramente possono incidere anche su società e che senz'altro sono viste come contropinta in maniera ben più concreta, abbiamo delegato la scelta di misure di nuova istituzione, che vanno fino alla chiusura dell'esercizio ed alla revoca della licenza, che riteniamo

possano avere maggiore effetto rispetto alla sanzione (per lo più si trattava della semplice multa) prevista per quasi tutte le violazioni.

Soltanto in un caso, che è stato eliminato, vi era la previsione di una sanzione detentiva fino ad un anno di arresto.

Concludo, poiché vedo la mimica del Presidente e capisco di aver utilizzato tutto il tempo a mia disposizione...

**PRESIDENTE.** È una mimica talmente ovvia!

**PIETRO CAROTTI, Relatore.** Concludo rivolgendo un invito affinché la portata di questo provvedimento sia ampliata, sulla base di quella chiave di lettura che io mi permetto di fornire all'intera Assemblea, riservandomi di intervenire in sede di esame degli emendamenti e per dire quello che non sono riuscito finora a dire (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Carotti. Mi dispiace di averla interrotta, anche perché ho visto che i colleghi erano molto interessati a quanto stava dicendo. Se la Conferenza dei presidenti di gruppo sarà meno « parsimoniosa » nei tempi si eviterà al Presidente di essere fiscale nella fissazione dei termini che non sono perentori ma moderatamente ordinatori, e quindi andrebbero rispettati.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Condivido la posizione dell'onorevole Carotti e il taglio che ha dato alla relazione su questo provvedimento, specialmente nelle parti in cui ha messo in luce come quest'ultimo risponda a quella che è stata una fiducia assoluta nel penale e nella giurisdizionalizzazione, definendo addirittura tutto ciò quasi come un delirio di onnipotenza, per poi arrivare nei fatti a far sì che quelle curve che ha evocato siano due rette parallele che non si incontrano mai.

Penso che questo provvedimento, in virtù del lavoro dell'Assemblea, possa es-

sere reso più ampio in certi punti, proprio per rispondere alle caratteristiche che sono state delineate dal relatore. Esso riveste una particolare importanza all'interno del progetto complessivo di riforma del sistema giudiziario italiano avviato dal Governo. Mi sento di affermare che le norme definite come pacchetti del ministro Flick costituiscono un intervento organico verso la riforma; siamo di fronte in questo caso ad una sinergia tra l'iniziativa parlamentare e le proposte del Governo.

L'obiettivo primario dell'esecutivo è stato, sin dall'inizio della sua azione, il recupero di efficienza e di funzionalità del sistema giuridario, condizioni essenziali per l'affermazione dei diritti e delle garanzie. Il tema dell'efficacia del sistema giudiziario non è infatti neutrale rispetto a quello delle garanzie e dei diritti, in quanto solo un sistema efficiente può rendere effettiva la tutela dei diritti. Il tema della riduzione dell'area dell'illecito penale è, sotto questo punto di vista, emblematico, assolutamente emblematico.

Il sistema penale italiano, soprattutto negli ultimi anni, ha subito una crescita abnorme: oltre ai 734 articoli del codice penale, in Italia vivono oggi una miriade di leggi speciali, che puniscono i più svariati comportamenti, spesso con pene di irrisoria entità, in altri casi diversamente. Un'illusione panpenalistica ha dominato, e spesso tuttora domina, le scelte del legislatore; quasi ogni intervento legislativo in qualsiasi settore è stato accompagnato dall'introduzione di ipotesi di reato, come se l'intervento repressivo penale fosse l'unico modo di regolazione di fenomeni o di comportamenti e di risoluzioni dei conflitti. Una proliferazione inarrestabile di norme incriminatrici, che ha di fatto reso inconoscibile, anche per gli addetti al settore, il sistema penale, al punto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 364 del 24 marzo 1988, ha dovuto prendere atto dell'oggettiva incertezza dell'intero sistema penale ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che escludeva la possibilità di invocare come scusante l'ignoranza della legge penale, stabilendo che l'ignoranza

inevitabile della legge penale è causa di giustificazione. È una sentenza che, come ha icasticamente rilevato il giurista Luigi Ferraioli, equivale ad una dichiarazione di bancarotta del sistema penale.

Spesso poi le fattispecie incriminatrici si prestano a controversie interpretative che si trascinano per i tre gradi di giurisdizione, ai quali del resto gli imputati fanno ricorso generalizzato per ritardare l'esecuzione della pena o, come accade per quasi tutti i reati contravvenzionali, per determinare la prescrizione del reato. Accade così che l'apparato giudiziario è soffocato da innumerevoli processi, che finiscono nel nulla o nell'applicazione di pene puramente simboliche, che non hanno alcuna efficacia dissuasiva dei comportamenti illeciti o che arrivano così lontane dal compimento del reato da assumere qualche sapore e qualche realtà di ingiustizia sostanziale.

Questa situazione ha determinato, da un lato, una grave crisi del principio di effettività del sistema penale e della funzione general-preventiva della pena e, dall'altro, una preoccupante incertezza del diritto, in quanto è ormai quasi impossibile per i cittadini, in particolare per gli operatori economici, orientarsi nell'intricata congerie legislativa e conoscere tutti gli obblighi, i divieti e le sanzioni previste da leggi diverse. Il risultato, dunque, è un sistema penale che premia i disonesti, per i quali l'inefficienza della macchina è garanzia di impunità, e punisce talvolta gli onesti, ai quali capita, spesso inconsapevolmente, di incappare in una qualche violazione della legge penale. Per questo il Governo ha seguito con particolare attenzione le proposte di legge di depenalizzazione presentate dagli onorevoli Bonito e Grimaldi ed ha fornito un contributo costruttivo, credo, ai lavori parlamentari, mettendo a disposizione della Commissione giustizia i risultati del lavoro della commissione ministeriale presieduta dal professor Padovani, che il relatore ha ricordato.

I contenuti dell'intervento di depenalizzazione sono stati ampiamente illustrati; mi limito a richiamare i punti più

importanti della riforma proposta. In primo luogo, la materia di igiene degli alimenti e delle bevande, nonché di tutela della denominazione di origine dei medesimi, su cui, come ha ricordato il relatore, vi è un confronto pubblicistico aperto. Poi vi sono alcuni interventi relativi al codice della navigazione ed al codice della strada. Altri punti della riforma riguardano il contrabbando doganale, gli illeciti tributari di cui alla legge n. 516 del 1982 (con esclusione dei delitti previsti dall'articolo 4), l'articolo 2 della legge n. 1423 del 1956, la materia degli assegni bancari.

Mi preme segnalare che tra i criteri di delega è in molti casi indicata la previsione di sanzioni amministrative diverse dalla sanzione pecuniaria e la trasformazione in sanzioni amministrative delle sanzioni accessorie previste dalla legge penale. Non si tratta, quindi, della semplice trasformazione delle sanzioni penali in sanzioni amministrative pecuniarie, ma dell'individuazione di strumenti alternativi di tutela che possano rivelarsi più efficaci e penetranti dello strumento penale.

La depenalizzazione dei reati in materia di assegni è accompagnata dall'istituzione di un archivio informatizzato presso la Banca d'Italia e dalla previsione della responsabilità in solido della banca trattaria in caso di rilascio di assegni a soggetti già segnalati all'archivio informatico per l'emissione di assegni a vuoto. È uno strumento che dovrebbe assicurare una forte riduzione del fenomeno, mentre la sanzione penale si è dimostrata del tutto inefficace sul piano della prevenzione generale.

La proposta contiene poi una delega alla revisione del sistema sanzionatorio in materia urbanistica, con l'indicazione al mantenimento della sanzione penale solo per le condotte che ledono o mettono in pericolo il bene tutelato e la depenalizzazione invece degli illeciti formali. Si prevede inoltre la perseguibilità a querela dei delitti di cui agli articoli 624, 648, comma 2, e 712 del codice penale. Viene infine attribuita al giudice di pace la competenza in materia di opposizione alle ordinanze di ingiunzione.

In definitiva posso dire, a nome del Governo, che si tratta di un intervento che potrà decongestionare gli uffici giudiziari penali ma che è rilevante soprattutto perché coraggioso e innovativo, in modo particolare con riferimento ad alternative di tutela diverse dalla semplice pena pecuniaria.

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

**ROBERTO MANZIONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo affrontato in Commissione per circa due mesi il provvedimento ora all'esame dell'aula. Complessivamente la depenalizzazione dovrebbe comportare un'attenta analisi della rilevanza primaria dei beni tutelati in relazione ai corrispondenti strumenti di tutela; non può pertanto essere considerata soltanto un mero strumento deflativo per riequilibrare l'evidente sperequazione esistente fra i carichi di procedimenti pendenti ed i processi comunque celebrati o definiti. Occorre allora individuare quelli che ancora oggi (valutazione di attualità, attualizzazione, riferimento contenuto anche nelle parole del relatore) sono beni primari per la collettività in relazione alla tutela dei quali sia ancora indispensabile ricorrere alla sanzione penale. Si tratta di un giudizio di attualità sociale complesso e sereno che deve permeare la condotta del legislatore, consapevole che la depenalizzazione non tende necessariamente a sottrarre a sanzione un determinato comportamento illecito ma invece, il più delle volte, a mutare il tipo di sanzione spostandola dalla sfera penale a quella amministrativa proprio in considerazione di quel diverso grado di rilevanza attribuito ai valori che non si ritengono più di primaria importanza sociale sulla base di quella logica di attualizzazione che — come dicevo — deve permeare il nostro atteggiamento.

Bisogna però essere al tempo stesso onesti, corretti, consapevoli che, se non ci fosse stata anche la necessità di deflazionare, probabilmente i tempi di certe scelte

sarebbero stati molto, molto più lunghi e certe priorità sarebbero oggi meno avvertite.

Consapevoli che il pianeta giustizia avrebbe bisogno di ben altri, radicali interventi per andare a regime e per recuperare credibilità (destinare l'1,3 per cento delle risorse alla giustizia, chiave di lettura della civiltà di un popolo, rappresenta davvero un investimento inadeguato) occorre considerare che il sistema penale, se vuole riacquistare efficacia, deve sostituire al binomio diritto punitivo-diritto clemenziale (facendo riconfluire nei provvedimenti clemenziali oltre ai periodici indulto ed amnistia anche le prescrizioni), il diverso binomio diritto punitivo-diritto premiale.

Tale binomio, oltre che con l'incremento dei riti premiali alternativi, si raggiunge anche rendendo più circoscritto l'ambito di effettiva necessità della tutela penale, proprio eliminando, trasladole al campo amministrativo, quelle ipotesi di illecito che hanno perduto attualità sociale e che presuppongono, perciò, una tutela attenuata, nella consapevolezza che molto spesso la sanzione amministrativa può essere più efficace e più rapida perché colpisce oltre alle persone anche gli enti e le società e ancor più perché non è sottoposta ai brevi termini di prescrizione che molto spesso riscontriamo rispetto all'azione penale.

Occorre però sempre ricordare che resta sia nella società sia nell'ordinamento statale il convincimento della persistente, maggiore fiducia nella sanzione penale quale unico, effettivo strumento di difesa sociale contro il crimine. Ed è proprio per questo che la scelta di fondo del legislatore in tema di valori e beni da meglio tutelare e difendere deve essere molto attenta, molto oculata, molto consapevole.

È chiaro che si potrà fare ricorso a molteplici strumenti che, oltre alla depenalizzazione intesa come trasformazione dell'illecito penale in amministrativo, possono essere l'estensione del regime, il problema della procedibilità a querela, la creazione di causa di procedibilità o di non punibilità, l'incremento del ricorso ad

istituti quale l'oblazione anche per alcuni delitti ed altro. Ma occorre, però, sempre considerare con molta onestà che lo stato di emergenza ormai conclamata e quotidiana nella quale operano le nostre procure ed i nostri tribunali ha di fatto già da alcuni anni messo in crisi il principio della obbligatorietà dell'azione penale. A questo proposito, occorrerà operare valutazioni molto serene ed obiettive, anche rispetto all'altro spinoso tema della separazione delle funzioni e delle carriere (o della distinzione delle carriere) dei magistrati, senza smanie di asservimenti di poteri a poteri, consapevoli che il periodo della supplenza è terminato (o sta per terminare) e deve terminare e con l'unica necessità di recuperare al Parlamento, al legislatore quel ruolo di unico delegato ad avvertire le esigenze più profonde della società civile, operando per la effettività reale e non solo teorica dei principi che hanno ispirato le più recenti riforme. Processo di parti, terzietà del giudice, rispetto delle garanzie sono principi che per essere realmente affermati hanno bisogno di qualche fermo ed equilibrato intervento del legislatore, anche costituzionale.

Certo, come dicevo, occorre prendere atto che oggi esistono due dati innegabili intimamente connessi. Esiste una depenalizzazione di fatto, che è la naturale conseguenza dell'impossibilità di perseguire tutte le notizie di reato che pervengono agli uffici del pubblico ministero e, quale conseguenza naturale di ciò, esiste una facoltatività dell'azione penale, che viene di fatto esercitata in modo indiscriminato e discrezionale sulla base di scelte che restano sottratte ad ogni controllo. Parlare allora di obbligatorietà dell'azione penale mi sembra oggi profondamente ipocrita e per certi versi ridicolo.

Occorre perciò intervenire per riequilibrare il sistema, adesso con provvedimenti tampone - quali quello sulla depenalizzazione che stiamo trattando, quello sulle attribuzioni delle competenze penali al giudice di pace o quello sull'istituzione del giudice unico di primo grado - ma poi, in maniera serena e corretta,

rivisitando e adeguando alcuni precetti costituzionali, senza lasciarsi intimorire da preventive, presupposte e paventate insurrezioni corporative che, per quanto mi riguarda, lasciano il tempo che trovano.

La proposta di legge n. 1850, della quale stiamo dibattendo, è in parte una legge delega e in parte una normativa immediatamente precettiva. All'interno di queste due diverse previsioni, esistono alcune espresse abrogazioni, alcune ipotesi di depenalizzazione legate all'introduzione di sanzioni amministrative ed alcune modifiche al sistema processuale, per lo più legate all'introduzione di alcune nuove perseguibilità a querela.

Per l'esercizio della delega, che dovrà essere unica — pure rispetto a questo in Commissione c'è stata una battaglia, per evitare che in qualche modo il Governo possa scegliere, con la possibilità di più deleghe, quali delle proposte contenute nella legge attivare e quali rinviare magari *sine die* — rispetto a tutte le fattispecie previste, il Governo avrà a disposizione quattro mesi. Un tempo probabilmente breve, ma che verrà colmato, anche attraverso il continuo apporto che ha dato in Commissione il collega Corleone, dalla capacità di utilizzare un lavoro che per certi versi, in buona parte, è abbastanza completo.

Nello specifico, in una materia obiettivamente difficile, devo riconoscere che la Commissione ed il relatore hanno ben operato, rivendicando sempre, signor Presidente e onorevoli colleghi, la capacità di lavorare, misurandosi senza preconcetti sui soli problemi giuridici e sociali relativamente afferenti la normativa in esame, con la sola eccezione — mi si consenta — dell'articolo 8 sui reati sul territorio e l'ambiente. Rispetto a tale articolo, in forza di una mera pregiudiziale politica, si è deciso di non procedere ad alcuna depenalizzazione immediata dei reati minori o satellitari, come vengono definiti quelli di contorno alla legge n. 47 del 1985, accantonando anche il primo comma della proposta, che prevedeva, nella sua stesura originaria, quale norma

immediatamente precettiva, una causa estintiva del reato di cui all'articolo 20, lettere a), b) e c) della legge n. 47 del 1985, direttamente collegata alla riduzione in pristino dell'opera abusiva. Certo, era un'interpretazione ardita, difficile da immaginare in una proiezione dinamica circa le conseguenze che avrebbe determinato; però, si basava su una logica che rientrava nella finalità riparatoria che dovrebbe estinguere il reato.

Il testo varato prevede invece adesso una generica delega al Governo (è stata reintrodotta la previsione di deleghe e non di una sola delega: ciò è frutto, evidentemente, di una elaborazione dell'ultimo momento) per un riordino complessivo di tutta la materia.

Questo è uno dei primi aspetti sui quali non abbiamo potuto tentare di individuare un minimo punto di accordo politico perché, di fatto, si è rinunciato ad operare rispetto a fattispecie che sono per la verità assai modeste come, ad esempio, la norma relativa all'omesso deposito di calcoli al Genio civile o quella di cui all'articolo 221 del testo unico. Norme che obiettivamente non hanno dal punto di vista della attualizzazione alcun concreto pericolo sociale, che non determinano allarme e che attengono ad un mero formalismo della previsione, ma che proprio per quella incapacità di misurarsi sempre e soltanto sui problemi non risultano di fatto essere state depenalizzate.

Altri motivi di contrasto — questa volta nel merito — li abbiamo avuti (come centro cristiano democratico e in parte anche come Polo) sul testo varato in Commissione e in particolare sulla normativa concernente la tutela degli alimenti, a cui ha fatto riferimento lo stesso relatore.

Rispetto a tale normativa colgo l'occasione per esprimere la mia soddisfazione, perché probabilmente il parere del Governo è cambiato; dagli atti della Commissione si evinceva che il relatore, come del resto chi in questo momento sta parlando, era contrario ad una completa eliminazione della sanzione penale in ordine alle ipotesi previste dalla legge

n. 283. Si tratta di una scelta che è stata operata e come tutte le scelte può essere discutibile. Dal mio punto di vista, proprio perché la scelta della tutela penale va rapportata alla valenza del fenomeno sociale debbo dire che mai come in questo caso non si poteva e non si doveva abbassare la guardia e questo perché la depenalizzazione degli articoli 5, 6, 9 e 13 della legge n. 283, anche in forza del principio di specialità contenuto nell'articolo 9 della legge 28 novembre 1981, n. 689, di fatto estingue ogni tutela penale per questo tipo di illecito.

È evidente che sono state previste delle altre misure ma è altrettanto evidente che occorrerà sempre verificare l'effettiva capacità di tali misure di dimostrarsi un idoneo deterrente rispetto ad atteggiamenti che, trattandosi del settore della salute, meritavano sicuramente un approfondimento maggiore. Infatti, andare a prevedere, così come diceva il relatore, la chiusura dell'esercizio e la revoca della licenza è un qualcosa che interviene *ex post*, cioè dopo che è stato commesso tutto quanto era possibile commettere e dopo che magari sul mercato sono già stati immessi generi avariati o comunque privi dei loro principi naturali, quindi con l'impossibilità concreta di intervenire e di creare un argine. Ma, lo ribadisco, si tratta di una scelta che è stata attuata dalla maggioranza della Commissione, rispetto alla quale esprimo il mio dissenso che rinoverò in maniera molto più compiuta e tecnica nel momento in cui si entrerà nel merito dei singoli emendamenti.

Signor Presidente, mi avvio a concludere sottolineando che un altro motivo di contrasto ha riguardato l'articolo 11. Quest'ultima norma era quella che nel testo originario della proposta esaminato dalla Commissione prevedeva una parziale depenalizzazione relativamente agli assegni bancari e postali, prevedendosi la possibilità di introdurre, oltre un certo importo, un regime di procedibilità a que-

rela. Era evidente che la natura del limite collegato alla quantità della somma indi-

cata nell'assegno bancario o postale era un qualcosa che poteva facilmente far aggirare la normativa. In questa logica, cercando sempre di attualizzare (deve essere infatti questo il percorso che ci conduce alla verifica dell'attualità della sanzione penale), dobbiamo ritenere che probabilmente, anche se per un momento si vuole far venir meno alla disciplina per gli assegni a vuoto la caratteristica di tutela della pubblica fede, si tratta di un reato che sicuramente lede un altro interesse: quello del patrimonio.

In questa logica ritengo che si debba intervenire verificando che la disciplina degli assegni a vuoto incide concretamente per circa il 15-20 per cento sul carico delle procure circondariali; nello stesso tempo occorre non abbassare la guardia con una tutela (che poi, allorquando si parlerà degli emendamenti, dirò come potrebbe astrattamente essere aggirata) che tutto sommato fa venir meno non solo la pubblica fede ma anche l'esigenza dei singoli di veder tutelato il loro patrimonio.

Pertanto si potrebbe prevedere, come dicevo, una perseguibilità completa a que-rela, facendo venir meno l'obbligo per i pubblici ufficiali di trasmettere immediatamente la *notitia criminis* all'autorità - ed è questo il dato che va a bloccare le procure - e prevedendo che tale trasferimento avvenga soltanto una volta rimossa la causa di procedibilità.

Concludendo, quello al nostro esame è un provvedimento molto impegnativo. Desidero sottolineare quanto detto dal relatore in ordine all'impegno continuo manifestato da tutti. È naturale che nella contrapposizione delle esperienze, delle culture e delle capacità di intravedere gli effetti del provvedimento si ricavino esperienze e convincimenti diversi.

Sull'articolo 8, invece, ha prevalso una logica di schieramento: vi è stato un confronto che ha portato a condizioni diverse, a presupposizioni diverse, ma che comunque potrà essere sviluppato in aula (*Applausi*).

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, la proposta di depenalizzazione oggi all'esame della Camera nelle sue linee generali gode di unanimi consensi tra le forze politiche presenti in quest'aula ed ha incontrato altrettanti unanimi consensi nel mondo giuridico italiano.

Le ragioni di tale generale favore sono presto dette: il nostro sistema giuridico è espressione di una visione panpenalistica della società. Dobbiamo noi oggi misurarci - lo ha detto molto bene l'onorevole Carotti - con l'ipertrofia della tutela penale, diretta conseguenza di un persistente atteggiamento culturale che vede nel diritto penale la risposta più adeguata per consentire allo Stato di svolgere efficacemente i compiti, sempre più intensi, assunti in questo secolo per la tutela di interessi vieppiù numerosi.

Vi sono poi ragioni storiche che hanno concorso al formarsi di una situazione siffatta. Con l'affermarsi, infatti, del moderno Stato di diritto si è consolidata, parallelamente, l'idea di matrice illuministica che la tutela penale più efficacemente garantisca i diritti dei cittadini. Ciò è in parte vero, ma è altrettanto vero che l'ipertrofia del diritto penale ha prodotto effetti negativi, giacché ha indebolito, per un verso, la stessa efficacia e credibilità dello strumento penale e, per altro verso, ha pesantemente condizionato il buon funzionamento della giustizia penale, indebolendo la tutela della collettività con riguardo alla repressione delle figure di reato più gravi.

È ormai tempo che la politica criminale, secondo i voti della dottrina penalistica e degli operatori, imbocchi con decisione strade nuove, certo già in qualche misura sperimentate, seppur timidamente, nel passato. Occorre puntare verso un modello nuovo di giustizia penale, dove le garanzie per la collettività trovino piena soddisfazione non solo in questo strumento, per così dire, tradizionale, bensì anche in quello che autorevoli studiosi chiamano ormai il diritto penale amministrativo.

I principi della Carta costituzionale, poi, hanno profondamente inciso nella nostra cultura giuridica e soprattutto nella nostra cultura penalistica e criteri come quello di sussidiarietà della pena, di meritevolezza della pena, ne sono ormai parte integrante e caratterizzante, di guisa che essenziale è ormai divenuta la distinzione tra macrolesioni di beni e di interessi fondamentali e comunque importanti per la collettività e microlesioni di beni e di interessi rispetto ai quali non sempre può sembrare giustificato l'intervento del giudice penale, l'adozione di quel particolare e delicato modulo procedimentale chiamato processo, l'impiego di mezzi costosi, la predisposizione di garanzie non giustificate dall'«in sé» delle violazioni.

Il sistema dell'illecito pubblicistica-mente rilevante ed estraneo, comunque, all'illecito di natura civilistica dovrebbe nella nostra visione d'insieme articolarsi in tre momenti fondamentali. Innanzitutto, il momento dell'illecito penale, nell'ambito del quale vanno ricomprese quelle violazioni rispetto alle quali la sanzione penale sia doverosa e necessaria, giacché giustificata dall'esigenza dello Stato di tutelare beni ed interessi importanti per la collettività e per la pacifica e laboriosa convivenza dei cittadini.

Il momento dell'illecito penale è da ricondurre nei confini più contenuti del circuito penale minore, entro il quale ricomprendere quelle microlesioni le quali, pur non apparendo oggettivamente gravi, incidano comunque in rapporti interpersonali e siano idonee a turbare la convivenza civile, a destare allarme, a coinvolgere in qualche misura beni - come l'interesse alla propria onorabilità ovvero alla propria integrità fisica e personale - per i quali la coscienza sociale senta comunque necessario il possibile ricorso alla tutela penale.

Il momento, infine, dell'illecito penale amministrativo, residuale rispetto ai primi due ma quantitativamente ben più ampio, nell'ambito del quale ricomprendere tutti quei comportamenti rispetto ai quali appaia giustificato un momento sanzionatorio, che dovrà essere articolato, concepito,

costruito e modellato in modo tale da risultare in definitiva assai più efficace dello strumento penale e quindi molto più garantistico per le esigenze di tutela dei cittadini.

Mi appare opportuno ricordare che, rispetto ad una sanzione necessariamente lieve, a volte addirittura simbolica, connessa a comportamenti contravvenzionali di scarsa rilevanza penalistica, di gran lunga più incisivo risulterà un sistema sanzionatorio amministrativo, articolato nella sanzione pecuniaria, molto più certa di quella penale, ed in un regime sanzionatorio alternativo, ovvero accessorio, ancor più idoneo a garantire i cittadini da tutelare e a dissuadere i potenziali autori dei comportamenti sanzionati. Il tutto, poi, con un modulo procedimentale, il procedimento amministrativo, certamente più rapido ed efficace del processo penale, come è posto in evidenza assai autorevolmente dalla stessa Corte costituzionale in alcune sue significative pronunce e dalla dottrina che più ha approfondito siffatte tematiche.

Appare non più eludibile, quindi, la ridefinizione dei confini del diritto penale sostanziale secondo il principio del diritto penale minimo, principio il quale, in concreto, postula la necessità che debbano essere tutelati penalmente solo quei beni percepibili come entità definite e consolidate presso la maggioranza dei consociati, con esclusione dei beni cosiddetti inafferrabili, non sentiti dalla coscienza sociale come meritevoli di tutela (ho citato Neppi Modona).

In presenza, poi, della crisi profonda in cui versa il nostro sistema sanzionatorio penale, la depenalizzazione di comportamenti oggi penalmente rilevanti in contrasto con il comune sentire sociale collocherà quelle azioni ed omissioni in un sistema capace di recuperare alla sanzione i caratteri della certezza, della prevedibilità e dell'uguaglianza, ormai compromessi, per varie ragioni che in questa sede non possono essere affrontate, relativamente alla sanzione penale.

La legge delega consentirà al legislatore delegato un sistema articolato di sanzioni

accessorie, secondo moduli idonei a costituire una contropesca effettiva, a realizzare un'azione effettivamente dissuasiva per quegli illeciti divenuti illeciti amministrativi rispetto ai quali le sanzioni, le misure interdittive, le prescrizioni specifiche e i divieti particolari saranno previsti.

Questa proposta, dunque, non è soltanto uno strumento di deflazione rispetto ad un abnorme ed ingiustificato carico giudiziario della magistratura penale - è ovviamente anche questo, giacché l'effetto deflattivo che ragionevolmente la proposta è in grado di produrre oscillerà tra il 20 ed il 25 per cento - ma è qualcosa di più, anzi è molto, molto di più: è un contributo decisivo, di natura culturale e politica, per ridisegnare su basi moderne, democratiche ed efficienti un nuovo sistema sanzionatorio nel nostro paese, per razionalizzare il nostro sistema penale ed indirizzarlo verso l'affermazione di un diritto penale minimo, anch'esso caratterizzato in termini di modernità, democraticità ed efficienza. E questo ovviamente senza abbassare la soglia della repressione rispetto alla tutela, doverosa e necessaria, di quei beni e di quegli interessi individuali e collettivi da ritenere primari per la civile convivenza. Anzi, la depenalizzazione consentirà una più efficace e tempestiva tutela di quegli stessi beni e di quegli stessi interessi e favorirà il recupero di quel fondamentale principio del nostro ordinamento costituzionale che è l'obbligatorietà dell'azione penale, alla quale è strettamente connesso il principio altrettanto fondamentale della nostra Costituzione e della nostra democrazia dell'uguaglianza fra tutti i cittadini.

Nello specifico del provvedimento al nostro esame non debbo aggiungere nulla a ciò che esaustivamente è stato detto dall'onorevole Carotti nella relazione che ha introdotto la discussione. Credo peraltro opportuno sintetizzare la posizione del mio gruppo sulle singole disposizioni contenute nella proposta.

Esprimiamo totale e convinta adesione alla nuova disciplina relativa ai reati di emissione di assegno a vuoto e reputiamo

di importanza storica la loro depenalizzazione, proposta peraltro nel contesto di principi di delega attraverso i quali potrà essere realizzato un sistema di illecito amministrativo e di controlli bancari che renderanno pressoché impossibile la recidiva nella commissione dell'illecito.

Convinta è altresì la nostra adesione alla quasi totale depenalizzazione degli illeciti previsti dalle norme sulla circolazione stradale e sull'autotrasporto. La scarsissima efficacia dissuasiva di tali norme contravvenzionali è dato di comune conoscenza ed esperienza. Ricorrendo ad un incisivo regime di sanzioni accessorie di natura amministrativa ben altri risultati l'amministrazione pubblica sarà in grado di conseguire.

Di grande efficacia deflattiva sarà inoltre la depenalizzazione dei reati tributari aventi natura formale, la cui attuale previsione penale non risponde ad alcuna fondata e logica ragione, così come del tutto opportuni appaiono gli interventi di depenalizzazione proposti in tema di reati previsti dal codice della navigazione e di reati relativi alla normativa della tutela del territorio, nonché la totale abrogazione di una serie di reati previsti dal codice penale, la cui permanenza nel nostro ordinamento costituiva un disdicevole omaggio a culture e retoriche politiche di un passato storico ormai lontano dal nostro comune sentire e dalla sensibilità democratica del nostro popolo.

Piena e totale adesione esprime infine il nostro gruppo alla riforma prevista dalla proposta in discussione relativamente alla disciplina degli alimenti oggi vigenti.

Su questo argomento è necessaria qualche rapida considerazione, attese recenti polemiche di stampa innestate da chi discetta su temi e questioni dei quali nulla o quasi si conosce, verosimilmente al solo scopo di cavalcare momenti emozionali imbevuti di vuota demagogia (non faccio ovviamente riferimento alle considerazioni di ben altra natura svolte testé dall'onorevole Manzione). C'è infatti chi ha improvvidamente parlato, commentando la nostra proposta, di «colpo di

spugna» per tutti i reati di frode e di sofisticazione alimentare, chi all'interno della stessa organizzazione dello Stato, facendo finta di non capire oppure, la qual cosa appare ancor più grave, non comprendendo affatto la reale portata della nuova disciplina, ha accusato la Commissione giustizia di voler annullare ogni tutela delle persone nei confronti di chi adultera e specula sulla salute della gente.

Nulla di più inesatto e di più falso! Chiunque abbia un minimo di esperienza in questo campo, e chi vi parla negli anni del suo lavoro giudiziario ha usato le norme della legge n. 283 del 1962 come una clava, sa bene che quella meritoria legge non ha funzionato affatto...

**PRESIDENTE.** È un po'...

**FRANCESCO BONITO.** L'ho fatto male, Presidente, ma lo facevo!

Lo prova un dato oggettivo offertoci dallo stesso comitato nazionale a difesa dei consumatori che ci ha censurato, sventolando un dato che da solo dimostra la necessità della riforma. Nel 1994, sull'intero territorio nazionale vi sono state 500 condanne per reati connessi alla disciplina degli alimenti, 20 condanne circa per regione nell'anno in cui si è registrato il numero massimo di condanne mai pronunciate dal 1962 ad oggi. Secondo il dato penale, siamo un paese immune da violazioni in materia di igiene degli alimenti e delle bevande.

Allora ricordiamo agli smemorati, ai disattenti, a quanti fingono di non capire, che la proposta di legge delega copre interamente il campo sterminato dell'illecito penale rilevante rispetto a questa materia, affidando la relativa repressione agli articoli 515, 516, e 517 del codice penale, che saranno arricchiti — lo impone la delega — da specifiche aggravanti speciali. Le norme citate, giova ricordarlo, puniscono rispettivamente la frode commerciale, la vendita di sostanze alimentari non genuine e la vendita di prodotti industriali con segni mendaci.

In aggiunta alla tutela penale, il legislatore delegato, in esecuzione di precisi

principi di delega che proponiamo all'approvazione dell'Assemblea, definirà un sistema sanzionatorio accessorio articolato nella chiusura di stabilimenti ed esercizi, nella revoca di licenze ed autorizzazioni, in altre sanzioni accessorie idonee a prevenire le violazioni in materia, il tutto con lo strumento rapido, immediato ed efficace del provvedimento amministrativo, e non già della sentenza penale, destinata a diventare definitiva in tempi ben più lunghi nel rispetto di garanzie doverose per il processo penale e sconosciute nel procedimento amministrativo.

Il risultato del nuovo sistema potrà essere verificato al più presto. Una volta adottato il decreto legislativo, in un solo mese si registreranno sanzioni amministrative pari o superiori al numero di condanne pronunciate nella stessa materia nel corso del 1994, anno *record* per la repressione penale.

Per queste ragioni sinteticamente e, temo, confusamente esposte, il gruppo della sinistra democratica saluta con grande soddisfazione l'esame in aula della proposta di legge sulla depenalizzazione. Il nostro comune lavoro ha preso le mosse da una proposta di legge del mio gruppo, della quale sono rimaste le linee portanti. All'esito del dibattito e dei voti, in Commissione è stato licenziato un testo molto diverso, assai più ampio e politicamente assai più significativo, alla formazione del quale hanno contribuito tutti i gruppi presenti in Commissione. È stato un lavoro molto proficuo che ci ha visti tutti impegnati, dall'onorevole Carotti, relatore, che ritengo di dover ringraziare a nome del nostro gruppo per l'impegno e l'intelligenza profusi, a ciascun componente della Commissione. Il risultato di questo lavoro collegiale è da noi ritenuto qualitativamente importante e notevole; si tratta probabilmente del più significativo provvedimento in tema di giustizia approvato dalla Camera in questa legislatura, provvedimento di natura strutturale che presto produrrà effetti positivi sulla nostra giustizia penale.

Mi auguro fortemente che sia il primo di una lunga serie di provvedimenti, pe-

raltro ormai già all'esame delle Commissioni di Camera e Senato, attraverso i quali la giustizia italiana possa acquisire connotazioni di efficienza, produttività e dinamicità, così estranee oggi alla sua organizzazione (*Applausi*).

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

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo. Onorevole Corleone, per la verità avrei voluto dire « signori rappresentanti », ma lei è l'unico presente...

PRESIDENTE. Si dice: « Beata solitudine ! ».

PIERLUIGI COPERCINI. La solitudine è estesa all'anfiteatro che ci ospita.

PRESIDENTE. Il Parlamento però è rappresentato degnamente dai colleghi presenti.

PIERLUIGI COPERCINI. Sicuro !

PRESIDENTE. Specialmente quando c'è una certa unanimità manca una *vis* attrattiva.

PIERLUIGI COPERCINI. Anche dalla Presidenza !

PRESIDENTE. Quando mi tocca, io faccio il mio dovere sia dal banco della Presidenza sia da quello di deputato.

Proceda pure, onorevole Copercini.

PIERLUIGI COPERCINI. Nel premettere che ci troviamo di fronte ad un provvedimento di notevole importanza, vorrei dire che io sono un « allievo » della Commissione giustizia; ringrazio per la iniziazione giuridica che mi hanno garantito gli eminenti magistrati, avvocati e giuristi della Commissione, i quali mi hanno consentito di entrare in questo mondo della giustizia che mi era sconosciuto. Devo infatti ricordare che nella scorsa legislatura ho avuto una diversa

iniziazione alle materie economiche e di bilancio. Spero, pertanto, che i colleghi della Commissione giustizia mi assolveranno e che mi « passeranno di grado »...

FRANCESCO BONITO. Sei già passato !

PIERLUIGI COPERCINI. Dicevo che il provvedimento al nostro esame è di grande importanza, in particolar modo per le implicazioni indotte che avrà sui cittadini, sul nostro vivere civile, sul lavoro che svolgiamo, sulle nostre famiglie e sulle nostre aziende. Credo che anche un piccolo cambiamento nel campo della giustizia (la quale vive, a nostro avviso, in un equilibrio instabile) debba essere molto « cauto » perché, rappresentando noi il potere legislativo, un nostro errore ci farebbe additare non tanto di incompetenza, quanto di aver svolto male il nostro lavoro.

Proprio per la grande proficuità del lavoro svolto in Commissione, mi dispiace che si sia voluto configurare il provvedimento in esame — credo rappresenti uno dei cinque del cosiddetto pacchetto Flick — come una legge delega. Avrei infatti preferito che il Parlamento avesse potuto definire nel dettaglio la serie dei reati minori da depenalizzare; se non altro, ciò avrebbe consentito di acquisire al Parlamento un ulteriore merito da parte della gente.

Nella sostanza, con le proposte di legge al nostro esame si interviene eliminando le sanzioni penali per una serie di illeciti — più o meno gravi, nel comune senso di giustizia di tutti noi — per trasformarle in sanzioni amministrative, pecuniarie, o in sanzioni alternative. Quest'ultimo è un fatto molto interessante, che considero una decisa innovazione nel comune modo di vedere di noi « italici », che siamo abituati a fare i conti con una giustizia sempre ferma ed immutabile. L'introduzione di una normativa diversa in grado di avvicinarci all'Europa e ad una giustizia — non mi riferisco a quella dei paesi anglosassoni, ma a quella dei paesi federali come la Germania — diversa è, ad

avviso dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania, un fatto estremamente positivo.

Quello in esame è sicuramente un argomento delicato e rientra tra le questioni che, nell'ormai lontano 1992, la Corte costituzionale o la Corte dei conti — non mi ricordo bene — aveva fissato tra i settori di intervento, fornendo indicazioni precise che provenivano dal mondo giudiziario. Non si tratta quindi di questioni di « lana caprina » o di disquisizioni dotte che si fanno all'interno di una casta privilegiata — come molta gente considera il mondo dei magistrati e degli avvocati — ma di una serie di norme rilevanti che avranno un'importanza notevole nella vita di tutti i cittadini del nostro paese, compresi i nostri figli. È quindi opportuno continuare il lavoro iniziato in Commissione per vedere se riusciremo a cavarne fuori qualcosa di positivo. Dobbiamo però agire considerando che il mondo, inteso come consesso civile dei popoli, sta cambiando anche in relazione alla variazione delle consuetudini, dei modi di intendere la vita e le sue manifestazioni; non solo, ma stanno cambiando anche i sistemi di comunicazione e di informazione. Quello che consideriamo il mercato, cioè il contatto tra popoli, si è ormai globalizzato non solo per i tipi di merce tradizionale ma anche per tutti i tipi di interscambio che comprendono, come dicevo, la comunicazione e quant'altro. Cambia anche, probabilmente, il senso comune dei delitti e delle pene, per cui in questa società globale dobbiamo soprattutto non dico uniformarci alla giustizia degli altri paesi, ma almeno adeguare le nostre leggi, le nostre regole, a quelle dell'Unione europea, se vogliamo veramente entrarci.

È inutile che io esamini — lo hanno già fatto i miei illustri colleghi — tutti gli aspetti di cui si è parlato. Abbiamo ampiamente avuto occasione di scambiare le nostre idee in Commissione e torneremo nel dettaglio quando esamineremo l'articolato. In Commissione, peraltro, abbiamo presentato un certo numero di emendamenti, per alcuni dei quali abbiamo avuto soddisfazione, mentre ri-

spetto ad altri vorrei ora ampliare il discorso. Nel tempo che mi resta vorrei infatti occuparmi dell'articolo 2, quindi delle norme di depenalizzazione relative agli alimenti, alle bevande e a taluni prodotti vincolati nella tutela da leggi speciali, come quelli a denominazione di origine controllata, nonché dell'articolo 15 che riguarda la depenalizzazione dei reati di opinione. Il mio atteggiamento sarà completamente diverso nei confronti dei due articoli richiamati e sarà bene esporne le ragioni.

La lega nord per l'indipendenza della Padania non ha contestato la necessità e l'urgenza di questo intervento, anzi avremmo voluto, a conclusione del lavoro della Commissione, giungere all'esame dell'Assemblea nei tempi giusti. Ci auguriamo che quest'ulteriore periodo di meditazione sia stato proficuo anche per comprendere le nostre ragioni in relazione ad alcune ipotesi che avanzaemo.

In alcuni casi è doveroso trasformare l'illecito penale in amministrativo in quanto le sanzioni amministrative sono spesso dotate di una maggiore effettività, raggiungono cioè l'obiettivo molto meglio di quanto non avvenga con il pericolo del carcere o di una multa pesante. Bisogna però fare attenzione perché le sanzioni amministrative non possono essere sottoposte a sospensione condizionale. Tuttavia, l'intento deflattivo — e mi riferisco all'articolo 2 — non deve spingersi sino a cancellare ogni ipotesi di reato. La formulazione della lettera a) del comma 1 risulta, a nostro avviso, troppo generica, laddove stabilisce, in riferimento ai prodotti tipici, di «trasformare in violazioni amministrative i reati previsti da leggi speciali». Sarebbe invece necessario chiarire, attraverso un elenco, quali e quanti reati finiscono per essere depenalizzati in materia di alimenti, al fine di mettere in condizione il Parlamento di esprimere un proprio parere sull'opportunità o meno di alcune depenalizzazioni. Al riguardo potremmo allargare ulteriormente il discorso.

Abbiamo ritenuto necessario presentare un emendamento all'articolo 14, al

fine di obbligare il Governo a predisporre un elenco sulla materia *de qua*, sul quale le Commissioni parlamentari competenti dovrebbero esprimere il loro parere vincolante. Lo strumento della delega governativa, infatti, sottrae in linea generale al Parlamento la sua funzione legislativa, realizzando purtroppo una commistione tra i poteri dello Stato che noi mal giudichiamo.

Sarebbe quasi indispensabile sancire che il potere legislativo debba esercitare la sua funzione precipua in una materia tanto delicata che non solo può riguardare la salute collettiva — questo è l'aspetto già affrontato dal collega Bonito, che tra l'altro non mi sembra sia il nocciolo della questione — ma può addirittura consentire la realizzazione di contraffazioni di prodotti e di frodi nei confronti tanto del mercato interno quanto di quello dell'Unione europea. Ho accennato a tale problematica anche in Commissione affermando che spesso e volentieri la depenalizzazione generalizzata delle leggi speciali che tutelano certi prodotti andrebbe ad incidere in misura massiva sui prodotti altamente specializzati della Padania, cioè del nord, prestandosi viceversa — come cercherò di dimostrare più avanti — ad incentivare quello che è il malcostume della frode comunitaria e della contraffazione; addirittura tale depenalizzazione potrebbe determinare una sorta di agevolazione per chi compie queste frodi.

La configurazione delle fattispecie come reati consente alle parti lese di costituirsi parte civile nel processo penale, al fine di ottenere il risarcimento del danno subito. Depenalizzare spesso può significare eliminare tale possibilità, obbligando i soggetti danneggiati a promuovere un'autonoma azione civile; per quanto riguarda i prodotti più tutelati, cito l'esempio dell'ufficio legale del consorzio del prosciutto di Parma (sono di Parma e quindi parlo di ciò che conosco), il quale ha in corso settecento cause. Per effetto dell'azione penale, la parte civilistica trova, una volta risolta la questione, una conclusione abbastanza veloce. Pro-

vate ad immaginare cosa può succedere di questo enorme contenzioso con la depenalizzazione; a parte il fatto che bisognerà vedere anche cosa accadrà alle cause pregresse a seguito della depenalizzazione.

A nostro avviso, dunque, la depenalizzazione in tema di alimenti potrebbe comportare di fatto il via libera alle frodi organizzate su larga scala. Infatti, eliminando il deterrente per le persone fisiche — cioè la sanzione penale — si possono programmare attività criminose a rischio zero. La sanzione penale è comminata da un tribunale, quella amministrativa è comminata da un sindaco che specialmente in certe realtà italiane — non padane, italiane — è estremamente debole nei confronti dell'operatore economico o dell'ambiente in cui agisce; quindi vi è la possibilità di azione fraudolenta.

La sanzione penale è personale come la responsabilità penale; la sanzione amministrativa colpisce la persona giuridica che al momento di pagare l'ammenda potrebbe essersi già dissolta: conosciamo i sistemi molto in uso anche dalle mie parti, non voglio fare differenziazioni di territorio.

ANTONIO BORROMETI. Obbligati, onorevole Copercini!

PIERLUIGI COPERCINI. L'attività illegale, nell'ambito delle frodi alimentari, è spesso di tipo associativo ed è fonte di rischi per la salute del consumatore. Se si accettasse la depenalizzazione, sarebbe impossibile arrestare i responsabili di tali associazioni a delinquere.

Per questi motivi noi riteniamo necessario far coesistere la sanzione amministrativa e quella penale. La sanzione amministrativa sarebbe sempre efficace e commisurata all'entità della frode (il limite dei 60 milioni mi sembra poco indicativo rispetto alle centinaia di miliardi, come dirò successivamente). La sanzione penale dovrebbe essere obbligatoria nel caso in cui vi sia un rischio per i consumatori oppure qualora l'entità della frode superi un certo ammontare. In tal modo si potrebbero prevenire san-

zioni molto differenziate, che riguardino sia i reati banali e colposi, sia i veri e propri attentati alla salute pubblica od i reati, di altra entità economica, realizzati a fini di lucro. Insomma, a nostro avviso, l'articolo 2 sembra fatto su misura per rimettere sul mercato coloro che operano su base fraudolenta, con danno al mercato e alle imprese che lavorano onestamente (anche queste presenti in tutta Italia). A questo proposito voglio fare un esempio che non riguarda Parma: nel settore dell'olio ogni anno si realizza una erosione del mercato pari al 5 per cento da parte degli olii sofisticati che vengono immessi sul mercato ad un prezzo inferiore. La legge non tocca minimamente i prodotti di origine controllata, che hanno già, come dicevo prima per altri settori, forme rigide di tutela all'interno dei consorzi appunto di tutela, le quali impediscono l'insorgere di fatti fraudolenti. Se questa fosse una prassi diffusa, finirebbe con il realizzarsi una perdita economica di diversi miliardi proprio in settori privilegiati, cui è riconosciuta una *leadership* non solo in Europa ma nel mondo.

La legge, quindi, a nostro avviso, salva solo ed unicamente chi opera fuori dalla legalità, oltre a contenere una limitazione inaccettabile riguardante solo gli alimenti e non, ad esempio, i prodotti agricoli, un altro aspetto che varrebbe la pena esaminare. Ad esempio il grano di frumento, che è l'ingrediente base per la produzione della pasta, potrebbe anche essere radioattivo, dal momento che arriva tutt'ora in grande quantità dall'Ucraina, come era arrivato in tempi più sospetti e più pericolosi.

Sempre all'articolo 2, la lettera c) che impone la chiusura dell'esercizio nel caso siano mancanti i requisiti igienico-sanitari, colpisce la produzione, ma non ciò che si produce. In pratica, rispettando i requisiti richiesti, sarà possibile sofisticare qualsiasi prodotto.

Alla lettera b) riteniamo opportuno siano inserite circostanze aggravanti anche nel caso siano realizzate frodi ai danni dell'Unione europea. In ambito europeo — ricordiamolo — sono tipicamente

italiane il 95 per cento delle frodi nel settore alimentare, quindi la maggioranza ultra assoluta. Naturalmente queste frodi sono concentrate nel Mezzogiorno, in particolare in Puglia, Sicilia e Campania. Basti pensare che tra olio e grano duro si stimano frodi per 350-400 miliardi l'anno. Sono dati che ci vengono dalla Comunità europea.

Vengo all'articolo 15, altro *lupus in fabula* (passiamo dal settore alimentare ai reati d'opinione). Si tratta di una disposizione, immediatamente precettiva, che depenalizza alcune norme del codice penale, di cui condividiamo l'intento ispiratore di fondo e che si basa sul mutato momento storico rispetto a quello in cui furono introdotte le disposizioni in questione, come hanno già osservato tutti. Si tratta, infatti, di condotte riconducibili a reati di opinione, che debbono essere abrogati in ragione del fatto che è venuto a cessarne il disvalore e il significato politico per cui la loro configurazione nella realtà attuale non ha più senso.

Riteniamo tuttavia sommamente ingiusta l'esclusione di alcune fattispecie dal novero dei reati da penalizzare, che a nostro avviso dovrebbe essere ampliato. Ad esempio, non riusciamo a capire per quale motivo si sia ritenuto opportuno depenalizzare gli articoli 297 (offesa all'onore dei Capi di Stati esteri), 298 (offese contro i rappresentanti di Stati esteri), 303 (pubblica istigazione ed apologia), 327 (eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi o degli atti delle autorità) del codice penale; norme queste che sanzionano comportamenti costituenti offesa all'onore di soggetti istituzionali o corpi dello Stato.

Non riusciamo a capire come non si sia proceduto a depenalizzare altre norme, come per esempio l'articolo 241 (attentati contro la integrità, l'indipendenza e l'unità dello Stato), che sanzionano comportamenti politici non violenti e quindi pienamente legittimi in un ordinamento democratico, che non può sindacare quali siano gli scopi perseguiti ma

può soltanto curare che le attività politiche, al pari di tutte le altre, non ledano altrui diritti.

La nozione di reati contro la personalità dello Stato è connaturale al concetto che dello Stato si ha in un determinato periodo storico. Teniamo presente che simile categoria è stata inserita dal legislatore del 1930 nel cosiddetto codice Rocco: ovviamente in quel periodo il legislatore, tenendo conto delle tendenze politiche e sociali dominanti all'epoca (speriamo che non si riproducano con colori diversi al giorno d'oggi), non ha potuto non riferirsi alla particolare concezione dello Stato autoritario affermatosi in Italia con l'avvento del fascismo.

Oggi tale concezione è profondamente superata, ma nonostante i profondi mutamenti politici ed ideologici che si sono susseguiti in Italia e che ci poniamo noi della lega nord per l'indipendenza della Padania (è grazie al nostro movimento che si è avuto il superamento di certe condizioni, e ce ne vantiamo), le disposizioni del codice in ordine ai delitti contro la personalità dello Stato sono rimaste pressoché immutate. Ciò è dimostrato oggi: diciassette dei nostri tesserati sono infatti giudicati a Verona da un magistrato che ha scoperto che in questa Repubblica, nel codice Rocco, ci sono ancora queste azioni (solo qui, in Italia, ma ne parleremo in seguito).

Attualmente tale concezione è profondamente superata, come dicevo; le disposizioni del codice in ordine ai delitti contro la personalità dello Stato sono rimaste immutate, e quella di oggi potrebbe essere l'occasione giusta per superare una visione angusta, come è riconosciuto ormai da più parti e come ci richiede anche il consesso civile europeo. Questo articolo probabilmente oggi ancor più di ieri servirà a fermare le forze che perseguono l'obiettivo di instaurare finalmente autentiche condizioni di democrazia e di libertà per noi popoli padani.

Analoghe considerazioni possono essere svolte a maggior ragione anche per l'articolo 271 del codice penale (associazioni antinazionali), che punisce addirittura

tura con la reclusione da 1 a 3 anni chiunque « promuove, costituisce, organizzata o dirige associazioni che si propongono di svolgere o che svolgono un'attività diretta a distruggere o deprimere il sentimento nazionale (...) », e con la reclusione da 6 mesi a 2 anni la semplice partecipazione. Si tratta a nostro avviso di un puro reato di opinione, che permane anche dopo l'adesione dell'Italia al Consiglio d'Europa; la sua antidemocraticità risiede non tanto nel fatto di tutelare l'unità dello Stato quanto nel punire indiscriminatamente qualunque fatto che ad essa attenti.

Un esame comparato di altri ordinamenti di Stati democratici, specialmente di quelli a noi vicini — ma anche non vicini — dimostra che la fattispecie o non è considerata reato o viene repressa solo se è associata ad altri fatti già di per sé perseguiti. Mai tuttavia la semplice propaganda o l'attivazione democratica di strumenti leciti, volti a disciogliere l'unità dello Stato, comportano sanzioni. Eppure (ho presentato al riguardo numerose interrogazioni rivolte a diversi ministri), è un fatto sistematico, anche se il ministro Napolitano ha negato che fosse in atto una loro schedatura, che qualcuno identifica i nostri militanti che da semplici banchetti fanno propaganda politica per la lega nord per l'indipendenza della Padania, limitandosi quindi ad esprimere solo un'opinione politica in una pubblica via. Dopo l'intervento del ministro che ha minimizzato questi eventi, essi si sono moltiplicati con una frequenza inaudita.

Nel Regno Unito, ad esempio, non sono perseguiti gli aderenti allo *Scottish national party* (al Senato verrà discusso in questi giorni un disegno di legge con cui si propone la modificazione dell'articolo 241 del codice penale; vedremo come le parti politiche capiranno queste cose). I rappresentanti dello *Scottish national party*, che propugna l'indipendenza della Scozia, siedono sia nel parlamento britannico sia in quello europeo. Recentemente inoltre nel Quebec di lingua francese si è potuto svolgere, anche se ciò non è previsto dalla costituzione canadese, un

referendum sulla sovranità della provincia senza che i promotori dello stesso venissero ad alcun titolo incriminati.

A nostro avviso, pertanto, il mantenimento di questa norma dal significato obsoleto appare non solo ingiustificato ma addirittura contrastante con altre disposizioni costituzionali, quali ad esempio gli articoli 18 e 21, che riconoscono e garantiscono la libertà di associarsi senza necessità di alcuna autorizzazione preventiva, purché il fine perseguito non sia vietato dalla legge penale. Il diniego si desume quindi dall'esistenza degli articoli 270 (associazioni sovversive) e 271 del codice penale. Mentre l'articolo 270 è caratterizzato dalla violenza, e questo giustificherebbe il suo inserimento nel codice penale, l'articolo 271 vieta e punisce le associazioni per la semplice finalità ultima che costituisce il programma delle medesime, senza che sia previsto alcun mezzo violento con cui la finalità dovrebbe attuarsi. In realtà, anche quest'ultima disposizione tutela una forma di Stato che è espressione di un partito o di una ideologia politica ormai superata, o che dobbiamo superare; non a caso, essa è stata oggetto spesso di questioni di illegittimità costituzionale che peraltro la Corte costituzionale, asservita ad un gioco di commistioni di potere, non ha mai accolto.

Sono queste le osservazioni che la lega nord per l'indipendenza della Padania ha voluto sviluppare nell'ambito di questa discussione generale e che ritiene meritevoli di essere prese in considerazione. Esse, anzi, servirebbero a qualificare il provvedimento in esame, consentendo finalmente una svolta significativa nella direzione di una modifica dei nostri codici e del nostro atteggiamento nei confronti della giustizia che troverebbe ampio riscontro nei cittadini e nella gente comune, che si aspetta qualche intervento significativo per gli anni a venire.

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

**ANTONIO BORROMETI.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo,

colleghi, intervengo per esprimere l'adesione convinta del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo al provvedimento in esame che considero importante, come ha sottolineato nella sua pregevole relazione, che condivido interamente, il collega Carrotti, il quale ne ha saputo indicare i tratti essenziali. È il caso di dire che siamo finalmente in presenza di un provvedimento rilevante sulla giustizia da gran tempo atteso e da più parti sollecitato, che innova significativamente in materia penale e nel quale crediamo per vari motivi. Innanzitutto - fatto tutt'altro che trascurabile - perché produce un effetto deflattivo rilevante, che è indispensabile per far funzionare in modo accettabile il nuovo codice, sostanzialmente bloccato, come del resto lo era il precedente, dallo spropositato carico penale esistente. Inoltre - è la notazione più importante - si tratta di un primo intervento strutturale sul codice penale e sulla legislazione penale speciale, che individua beni realmente meritevoli di una difesa di carattere penale.

È un primo passo - non timido, direi - verso la riforma del codice penale; una riforma che postula la verifica dei reati da perseguire con la conseguente riduzione dei fatti reato in modo che la sanzione penale resti a tutela soltanto dei beni maggiori. Dal codice Rocco in poi la nostra legislazione è stata caratterizzata da una produzione alluvionale di norme penali che nella sostanza hanno reso del tutto inadeguato il processo penale, non più in condizione di farvi fronte. Basti considerare ciò che si è verificato negli ultimi anni in cui abbiamo assistito ad una penalizzazione frequentissima di nuove condotte mentre scarsissima è stata l'uscita dalla sanzione penale, limitata a pochissimi casi (penso all'adulterio, all'aborto e pochi altri). Tale stato di cose ha posto il problema, come poc'anzi veniva giustamente evidenziato, dell'obbligatorietà dell'azione penale, resa sostanzialmente impraticabile da una congerie di norme penali che non poteva non metterla in crisi e che nei fatti ha determinato una inammissibile discrezionalità dell'azione penale da parte del magistrato.

Da questa situazione si esce non con la singolare proposta formulata in Commissione bicamerale di affidare al legislatore, anno per anno, l'indicazione dei reati da perseguire con una sorta di legge finanziaria per la giustizia penale che in base alle temporanee convenienze indichi i reati da perseguire, ma con interventi come quello in discorso. Un efficace depenalizzazione, infatti, restringendo l'area della sanzione penale la rende veramente obbligatoria nel senso che diventa realmente perseguibile ogni notizia di reato che sia effettivamente tale.

E a me pare questa la prospettiva più interessante dell'intervento legislativo al nostro esame. Non si tratta di abbassare la soglia di difesa della società per far funzionare meglio il processo penale, ma - come diceva poc'anzi il relatore - di individuare, dopo le tante stratificazioni di norme penali sul codice Rocco, i veri valori da difendere e i beni che oggi la coscienza collettiva ritiene effettivamente meritevoli di tutela e su questi concentrarsi, garantendo l'effettivo funzionamento del processo penale e affidando la difesa degli altri beni ormai ritenuti secondari ad altro tipo di sanzione e cioè a quella amministrativa, che in certi casi si è rivelata senz'altro più efficace di quella penale.

Certo, questo intervento legislativo è solo un primo passo in tale direzione; non può avere la pretesa di una rivisitazione complessiva del nostro codice penale. Ma è certamente, a me pare, un primo segnale condivisibile, perché il principio che lo sottende è che il diritto penale va applicato solo allorquando non vi siano altri strumenti di difesa della società. È questa la strada da percorrere con decisione e non quella - che pure si propone un effetto deflattivo - della competenza penale del giudice di pace, rispetto alla quale ho già manifestato in Commissione giustizia tutta una serie di perplessità, sostanzialmente riassumibili nel fatto che o si ritiene necessario l'intervento penale ed allora va affidato ad un giudice togato, altrimenti è meglio depenalizzare ed affidarsi ad altro tipo di sanzione, anche se

debbo riconoscere che nel dibattito in Commissione su quel provvedimento di legge si sono registrati significativi miglioramenti per quel che riguarda i criteri di selezione e le modalità di aggiornamento dei giudici di pace.

Il disegno di legge in esame è, in buona sostanza, un primo stralcio della riforma sistematica del diritto penale, da gran tempo attesa, e su di esso in Commissione si è sviluppato un intenso dibattito, che ha interessato e coinvolto tutti i gruppi e che ha sostanzialmente modificato l'originario testo, in parte migliorandolo, anche se devo dire che qua e là restano alcune zone d'ombra.

Viene depenalizzata tutta la materia relativa alla legislazione speciale sugli alimenti, anche se - lo dico rispetto alle osservazioni che venivano fatte poc'anzi dal collega Manzione - rimane pur sempre una residuale copertura penalistica del settore, nel quale credo comunque vada fatto affidamento alla definitività della sanzione amministrativa rappresentata dalla chiusura dell'esercizio, che vale certamente più della sanzione di carattere penale.

Viene depenalizzata anche la materia degli assegni a vuoto, che, come è noto, costituisce un carico notevolissimo per le preture e rispetto alla quale si sono registrate novità significative, ad esempio la previsione dell'istituzione presso la Banca d'Italia di un archivio informatizzato per la registrazione di coloro che hanno emesso assegni a vuoto e soprattutto - mi pare questo il fatto più innovativo e significativo, e poc'anzi è stato giustamente sottolineato (sul punto vi è anche un mio emendamento) - la responsabilità solidale della banca trattaria nel caso in cui abbia autorizzato il rilascio di un libretto di assegni a chiunque e comunque risulti segnalato per l'emissione di assegni a vuoto presso il suindicato archivio.

Mi pare che in questo modo venga garantita, certamente assai meglio di prima, la tutela privatistica, di carattere patrimoniale, del prenditore dell'assegno. Credo che il sistema disegnato sia senz'al-

tro più efficace per evitare abusi che in passato non sono stati né impediti né «remorati» dalla sanzione penale, atteso, come dicevo prima, lo straripante carico della materia degli assegni a vuoto per tutte le preture.

Ritengo che sia del pari significativa la depenalizzazione delle violazioni del codice della strada con poche ma rilevanti eccezioni: la guida senza patente, l'omissione di soccorso e anche le violazioni in materia finanziaria e tributaria.

Mi permetto poi di avanzare qualche dubbio in ordine alla previsione dell'attribuzione ai giudici di pace della competenza in materia di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, non solo per la mia contrarietà, sulla base di quanto ho prima detto, alla competenza penale del giudice di pace, ma anche perché credo che ciò creerà delle difficoltà di ordine logico-sistematico non facilmente superabili. Ritengo quindi che sarebbe preferibile sopprimere l'ultima parte dell'articolo 1 (a tal fine mi riservo di presentare uno specifico emendamento), per riparlare eventualmente nell'ambito dell'esame del disegno di legge sulla competenza penale del giudice di pace.

Perplessità del pari non indifferenti riguardano anche la formulazione della norma sui reati urbanistici, norma che risente eccessivamente della necessità di ricercare comunque e trovare un punto di mediazione e di equilibrio tra le forze politiche presenti in Commissione. Finora, come è a tutti noto, in materia urbanistica la sanzione penale si è dimostrata scarsamente efficace. Credo che vada in qualche modo incentivata e incoraggiata la riduzione in pristino, alla quale collegare poi l'estinzione del reato, secondo l'originaria previsione della norma che nel testo della proposta di legge così recitava; con l'avvertenza, peraltro, che è necessario fare in modo che la pubblica amministrazione abbia l'efficienza necessaria - che, dobbiamo dirlo, finora non ha mai dimostrato di avere - per far seguire ad una ordinanza di demolizione un comportamento conseguente. È inutile, infatti, emanare le ordinanze e poi avere, come finora

è sempre avvenuto, la certezza che le stesse rimarranno assolutamente inosservate.

È comunque necessario un intervento complessivo in materia urbanistica: facendo salve le sanzioni penali per gli illeciti sostanziali più gravi, bisogna depenalizzare tutto il resto.

Queste notazioni - e concludo - non inficiano il giudizio complessivamente positivo che esprimo a nome del mio gruppo sul provvedimento di legge in esame, che auspichiamo venga ulteriormente migliorato dal dibattito in aula e che comunque già rappresenta, per le considerazioni svolte, un intervento di grande importanza che incide in misura rilevante - ve ne era realmente bisogno - sull'attuale sistema penalistico italiano (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Cento, che ha a sua disposizione dieci minuti. Ne ha facoltà.

**PIER PAOLO CENTO.** Presidente, voglio innanzitutto esprimere un apprezzamento complessivo a titolo personale e, credo, anche a nome degli altri colleghi della componente dei verdi del gruppo misto per il modo in cui la Commissione ha operato nel merito dell'esame di questa proposta di legge ed anche per il modo in cui il relatore ha condotto il dibattito, sia in Commissione sia nella relazione all'inizio della discussione in aula.

Questa è una proposta di legge che, se approvata, consentirà di intervenire per eliminare quella che è stata e spesso è l'invasione impropria del codice penale nella regolamentazione della vita civile ed amministrativa; tale approvazione produrrà effetti positivi sia in ordine alla cancellazione di numerosi processi pendenti sia al fine di rendere più puntuale e precisa l'attività investigativa e poi di giudizio della magistratura penale sulle vere emergenze di intervento che il nostro codice evidenzia e che la realtà di tutti i giorni ci pone davanti agli occhi.

Il giudizio è positivo perché il provvedimento interviene nel nostro paese dopo una stagione nella quale si è pensato a

torto che la magistratura penale, che il codice penale, che l'intervento puramente repressivo in materia penale potessero da soli risolvere i problemi ed eliminare le contraddizioni che via via si manifestavano.

Il giudizio dunque si riferisce ad una legge che, anche per il contesto in cui si inserisce, consente alla cultura giuridica del nostro paese di compiere dei passi in avanti e tenta di superare un'idea per la quale il diritto penale è sacro ed è in grado di risolvere ogni problema.

Nel merito questa proposta di legge necessita di un intervento migliorativo. Essa, come è apparso anche dalla discussione che si è svolta in aula, mantiene alcune ipocrisie che io voglio brevemente evidenziare, perché credo che una legge giusta ed utile al paese non possa diventare il pretesto per far passare in maniera surrettizia proposte ingiuste che richiedono, invece, un dibattito franco e leale.

Come i colleghi sanno, questo testo è stato approvato in Commissione giustizia nel dicembre 1996, ma incomprensibilmente giunge solo oggi all'esame dell'Assemblea. Che cosa ha impedito che questa proposta di legge, nonostante l'utilità che essa riveste in materia penale e che presenta per i cittadini utenti della giustizia, venisse approvata nei mesi precedenti almeno da un ramo del Parlamento?

Dico con franchezza, dal momento che tutti lo sanno e ne parlano, che si vuole abbinare a questa giusta proposta di legge la depenalizzazione del finanziamento illecito ai partiti. È bene che a tale riguardo il dibattito parlamentare si faccia franco e si svolga alla luce del sole. Non sono contrario alla depenalizzazione del finanziamento illecito ai partiti e ritengo che una classe politica matura e un Parlamento maturo possano affrontare la questione. Ma reputo anche che, quando si affronta un problema come quello di Tangentopoli, considerato quello che esso ha significato nel nostro paese, e lo si fa cominciando dal finanziamento illecito ai partiti, si debba svolgere sull'argomento un dibattito appropriato e specifico, nel

quale si tenga conto del significato in termini penali e di cultura giuridica del paese del fenomeno cosiddetto di Tangentopoli con tutte le sue storture. Non ritengo infatti che ciò debba essere fatto in maniera surrettizia, abbinando a questa proposta di legge, che si occupa della depenalizzazione dei reati minori, la depenalizzazione dei reati connessi al fenomeno di Tangentopoli. Non si deve dimenticare infatti che fino ad oggi tutti lo hanno ritenuto un reato di grande rilevanza sociale perché ricomprendeva reati tipici come la corruzione e la concussione.

Presidente, è come se qualcuno intendesse utilizzare questa proposta di legge per depenalizzare l'associazione sovversiva o la partecipazione a banda armata. È in corso un dibattito sull'indulto e sull'amnistia e sussiste il vincolo posto dall'articolo 79 della Costituzione, che prevede che la deliberazione dell'amnistia e dell'indulto debba aver luogo a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Ebbene, ciò nonostante qualcuno potrebbe tentare in maniera surrettizia e provocatoriamente di presentare un emendamento al riguardo. In tal modo si obbligherebbe la Camera a discutere la questione introducendo un dibattito che deve essere svolto in altra sede, come giustamente sta avvenendo.

Noi verdi quindi non possiamo accettare che una discussione come quella sulla depenalizzazione dei reati minori possa diventare l'occasione per iniziare a depenalizzare i reati di Tangentopoli o i reati che hanno una loro caratterizzazione storica specifica. Si tratta di reati sui quali i verdi sono pronti a confrontarsi immediatamente anche esaminando provvedimenti che pongano limiti all'invasione da parte della magistratura penale della vita amministrativa e politica del paese. Ma ciò va fatto senza infingimenti.

Immaginate se nel corso di una discussione sull'abuso di ufficio qualcuno presentasse una proposta di depenalizzazione rispetto a quanto previsto dall'articolo 320 del codice penale, che io, ad esempio, condivido, ritenendolo uno strumento di abuso per quanto attiene all'intervento

della magistratura penale rispetto alla discrezionalità (amministrativa) del pubblico amministratore. Sono questioni diverse che vanno affrontate in sedi diverse e non a caso l'ordine del giorno odierno prevede che, esaurito il tema in discussione, si affronti la modifica dell'articolo 323 del codice penale.

Per quanto attiene alle deleghe, mi soffermerò brevemente sull'articolo 2 della proposta di legge perché tale tema è stato trattato fuori da quest'aula ed è stato ripreso da alcuni colleghi nel corso della discussione.

La logica che dobbiamo seguire è quella di intenderci prima di tutto sul concetto di reato minore (al quale fa riferimento questo provvedimento) connesso con l'allarme sociale che un reato considerato minore (o non minore) determina nella società. Se per reato minore si intende un reato di scarso impatto sociale, sarebbe un grave errore di quest'Assemblea parlamentare approvare una legge il cui messaggio è che la tutela degli alimenti e la tutela della salute del consumatore sono di scarsa rilevanza sociale.

In maniera provocatoria nei giorni scorsi, interpellato su questa vicenda, ho dichiarato di considerare il furto un reato socialmente meno grave dell'inquinamento o della frode alimentare, reati che mettono a repentaglio la salute dei consumatori e sui quali decade la sanzione penale. È un paragone provocatorio ma serve per dimostrare che se la qualificazione del reato minore è lo scarso allarme sociale non possiamo non riconoscere che i reati legati alla tutela del consumatore ed alla tutela dell'integrità degli alimenti oggi provocano allarme sociale in misura sempre maggiore, anche alla luce di una invasione tecnologica e biotecnologica nella produzione dei diversi alimenti (sia nel comparto agricolo che in quello dell'allevamento). Se non poniamo un limite anche di carattere penale, probabilmente il messaggio che verrà recepito dagli operatori del settore e dai consumatori sarà di carattere negativo.

Ringrazio il relatore per la sua opera intelligente non di mediazione tra le forze

politiche ma di sintesi tra le diverse sensibilità manifestate nell'ambito della Commissione, specialmente in riferimento all'articolo 8 del testo originario (attualmente articolo 10 del testo della Commissione). In presenza di un emendamento volto ad abrogare il primo comma dell'articolo 8, la Commissione ha deciso di eliminare la depenalizzazione dei reati urbanistici ambientali, a condizione di ripristinare lo stato preesistente all'abuso. Anche in questo caso vale lo stesso ragionamento. Il reato ambientale e quello urbanistico sono reati di scarso valore sociale? A me sembra che tale tipo di reati necessiti di un emergente bisogno di tutela da parte del nostro sistema giuridico e sanzionatorio. Le norme vanno coordinate fra di loro, ma la depenalizzazione, così come veniva proposta nel primo comma dell'articolo 8 (sempre del testo originario), inviava al paese un messaggio errato nel merito e nella cultura che ne sarebbe derivata.

Non vorrei, anche se ciò rientra nella facoltà di ciascun parlamentare, che si riproponesse in quest'aula in maniera ideologica il confronto sulla depenalizzazione dei reati ambientali ed urbanistici. Se questo dovesse accadere, la legge ne risulterebbe fortemente penalizzata.

I verdi esprimono complessivamente un giudizio positivo; ritengono che la discussione in aula sia molto importante per determinare un orientamento al momento del voto e si augurano che ogni forza politica e ogni parlamentare sappiano cogliere questa occasione non per proporre soluzioni surrettizie ad un problema giusto, ma per porre all'attenzione del legislatore la necessità inderogabile di intervenire su fatti di scarsa rilevanza sociale con strumenti non penali ma di altro genere.

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

**RAFFAELE MAROTTA.** Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo onorevole Corleone, sono stato eletto deputato per la prima volta in questa legislatura.

Nella mia attività professionale non ho mai avuto occasione di parlare, avendo svolto sempre il ruolo di giudice e non di pubblico ministero.

**PRESIDENTE.** È uno dei pochi!

**RAFFAELE MAROTTA.** Non sono quindi abituato a parlare. Tutto ciò mi avrebbe dovuto forse indurre a scrivere il testo dell'intervento e le poche cose che mi accingo a dire; tuttavia, penso che obbedire ad uno schema preconstituito possa nuocere alla spontaneità delle argomentazioni e del dialogo in corso con gli illustri colleghi della Commissione giustizia. Chiedo scusa, però, se da tale spontaneità deriverà forse una certa mancanza di coordinamento tra le argomentazioni che intendo portare al dibattito.

Fatta tale premessa, mi soffermerò sulle proposte di legge in materia di depenalizzazione dei reati cosiddetti minori.

Ricordo che il testo della proposta elaborata dalla Commissione ha preso spunto dalla proposta di legge presentata dall'onorevole Bonito ed altri (n. 1850), che è di contenuto analogo ad un altro provvedimento presentato nella passata legislatura dagli onorevoli Grimaldi ed altri e che recava il numero 1647, oggi ripresentato con il numero 2084. Il testo della Commissione risulta essere però molto più vicino a quello della proposta di legge Bonito ed altri n. 1850, seppure profondamente rivisitata. Anche se il titolo di tale provvedimento fa riferimento alla depenalizzazione dei reati minori, faccio osservare che esso contiene non solo questa parte, relativa alla delega al Governo in materia, ma anche un'altra parte abrogativa, di immediata attuazione. Contiene inoltre una terza parte che fissa talune regole di carattere processuale.

Aggiungo, poi, che il provvedimento in esame affronta anche altre questioni. Come sappiamo, la legge n. 689 del 1981 attribuiva alla competenza del pretore la cognizione delle cause di opposizione alla ingiunzione di pagamento delle sanzioni amministrative di carattere pecuniario.

Nella legge delega al nostro esame, invece, si è delegato il Governo a dettare delle norme che attribuiranno al giudice di pace la competenza su tali controversie. Ricordo, peraltro, che la Commissione giustizia ha già licenziato un provvedimento sul giudice di pace che attribuiva a quest'ultimo anche una competenza in materia penale. Con l'occasione abbiamo dettato talune norme che riqualificano, o qualificano, la figura ed il ruolo del giudice di pace il quale, oramai, risulta essere un giudice a tutti gli effetti (si tratta quindi di una figura che fa parte del nostro ordinamento).

Entrando nel merito delle proposte di legge al nostro esame, vorrei precisare che noi, deputati del gruppo di forza Italia, ne condividiamo sostanzialmente i contenuti ritenendo corretta l'impostazione seguita. Nutriamo però alcuni motivi di perplessità in ordine ad alcune parti della legge: in particolare, riguardo alle cosiddette norme abrogative di immediata attuazione e a quella norma di carattere processuale che mi pare sia contenuta all'articolo 12. Siamo d'accordo, Presidente, non perché riteniamo che si debba perseguire uno scopo deflattivo, perché se ci mettessimo su questa strada potremmo depenalizzare tutto.

Vorrei fare presente all'onorevole Carrotti - al quale rivolgo il mio ringraziamento per l'opera veramente egregia che ha svolto - che nel caso di specie il codice Rocco viene chiamato in causa soltanto in minima parte. Tutte le disposizioni che abrogano o trasformano in illeciti amministrativi gli illeciti penali non riguardano il codice Rocco (cui si riferiscono una trentina di articoli) ma riguardano invece: disciplina degli alimenti (articolo 2), codice della navigazione (articolo 3), circolazione stradale (articolo 4), leggi finanziarie e tributarie (articolo 5), marginalità sociale (articolo 6), pubblica sicurezza (articolo 7), repressione in via amministrativa del libertinaggio (articolo 9), territorio (articolo 10), assegni bancari e postali (articolo 11) e modifiche al sistema processuale (articolo 12). L'articolo 15 fa riferimento a venti articoli del codice

Rocco, mentre l'articolo 8 fa riferimento ad altri tredici; si tratta, quindi, di poco più di trenta articoli.

Inoltre, Presidente, è vero che abbiamo molte leggi penali, ma perché si verifica questo? L'articolo 1 del codice penale contiene il cosiddetto principio di legalità, che è un principio di civiltà: nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto come reato dalla legge. Non so se ho reso l'idea; è questo il punto. Altri ordinamenti non hanno questo principio, fissano regole generali e il giudice ha ampi poteri discrezionali nell'ambito di tali principi. Faccio anche osservare che gli ordinamenti che non hanno questo principio di legalità sono i meno liberali, i più illiberali.

Sono quindi dell'avviso che il principio di legalità è la causa di questa moltitudine di leggi, delle leggi penali in abbondanza; tuttavia, ripeto, si tratta di un principio di civiltà. Tante volte sosteniamo che alcune norme sono in bianco, hanno cioè bisogno di determinatezza e l'articolo 323 del codice penale è una di queste. Quando vige l'articolo 324 (interesse privato in atti di ufficio) si diceva la stessa cosa; tutti infatti dicevano che si trattava di una norma in bianco, anticostituzionale. Ma il principio di legalità, Presidente, è costituzionalizzato: lo sancisce l'articolo 25 della Costituzione. Andiamoci piano, quindi, con alcune affermazioni!

Ribadisco, quindi, che siamo favorevoli all'impostazione di questo provvedimento perché riteniamo che la tutela penale debba essere adeguata alle valutazioni del momento storico. Quale che sia la definizione contenutistica del reato, non si può prescindere da quella formale. Che cos'è il reato? È un fatto punibile, è un fatto alla commissione del quale l'ordinamento connette la conseguenza della sanzione della pena. Questa è la definizione giuridica del reato: un fatto - ripeto - alla commissione del quale l'ordinamento giuridico collega la conseguenza della sanzione penale. La sanzione penale potrà non essere una delle quattro tradizionali (reclusione, multa, arresto e ammenda); ci potranno anche essere altre misure alter-

native, tuttavia il reato deve essere sempre collegato alla sanzione penale, altrimenti anche i reati cosiddetti naturali — i reati artificiali sono una creazione dell'ordinamento giuridico — cioè quelli che hanno il substrato esistente in *rerum natura*, se non vi fosse una legge che li prevedesse come reati non sarebbero tali, sarebbero degli illeciti morali, degli illeciti contro le norme di civiltà, di cultura, ma non sarebbero certamente, ripeto, dei reati.

Pertanto, premesso che il reato è una creazione dell'ordinamento giuridico, è ben possibile che un fatto ritenuto reato in un determinato momento storico non lo sia in un altro momento. Siamo perciò favorevoli a questa normativa perché effettivamente le valutazioni sociali di oggi impongono, comunque consigliano, di depenalizzare alcune forme di illecito penale.

Il terzo motivo per il quale siamo favorevoli alle linee fondamentali della proposta di legge in discussione consiste nel fatto che la sanzione cosiddetta amministrativa, nella quale viene trasformata, nella maggior parte dei casi, la sanzione penale, sembra essere più efficace di quest'ultima, almeno in alcune circostanze. Ciò detto, Presidente, debbo osservare che alla luce dei principi che ho enunciato, qualche norma contenuta nel testo non è ben formulata.

La prima, Presidente, è la depenalizzazione degli articoli 5, 6 e 12 della legge n. 283 del 1962. Tali articoli prevedono contravvenzioni: non si può affermare che gli articoli 515, 516 e 517 del codice penale assorbano il contenuto delle disposizioni che ho poc'anzi citato. Ciò non è esatto perché tali articoli del codice penale alludono chiaramente ad un'azione truffaldina e prevedono che vengano commessi delitti. Ebbene, l'elemento psicologico è molto diverso sicché si può sfuggire facilmente quando si richiede il dolo; la contravvenzione, invece, implica un elemento psicologico molto diverso. Inoltre si tratta di ipotesi completamente differenti: negli articoli 5 e 6 della legge n. 283 del 1962 si prevede: «è vietato impiegare sostanze ... private anche in parte dei

propri elementi nutritivi» — cioè sostanze che non hanno gli elementi nutritivi previsti — «o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale; in cattivo stato di conservazione». Cosa c'entrano gli articoli 515, 516 e 517?

Si legge ancora: «... con cariche microbiche». Dunque, cosa c'entra tale ipotesi con quelle di cui ai citati articoli del codice penale? Leggo inoltre: «sostanze insudiciate». Queste sono le fattispecie previste dall'articolo 5 della legge n. 283. L'articolo 6 prevede più o meno le stesse cose: «sono parimenti soggette ad autorizzazione ... il commercio, la detenzione e la pubblicità degli additivi chimici destinati alla preparazione ...; la produzione ed il commercio di surrogati o succedanei di sostanze alimentari. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, i contravventori sono puniti ...».

Si afferma che viene introdotta la sanzione della chiusura dello stabilimento; ma essa è già prevista dall'articolo 15 della legge n. 283: è infatti stabilito che gli organi competenti possono ordinare la chiusura dello stabilimento. Quindi tale sanzione amministrativa è già prevista dalla legge, non si è aggiunto nulla. Certo, la chiusura è una sanzione molto più afflittiva del pagamento di un'ammenda oppure dell'arresto di pochi mesi o pochi giorni, ma è già prevista.

Signor Presidente, a me sembrano molto pertinenti le osservazioni svolte dal collega Copercini in ordine alla quasi inutilità di quella sanzione che sembra grave, quella della chiusura. Infatti le società a responsabilità limitata si creano e si dissolvono in un giorno; le attività espletate da una società il giorno dopo possono essere svolte da un'altra e la sanzione non verrà pagata nemmeno da una società che si sarà dissolta. Aggiungo che l'attività può essere proseguita da una società a responsabilità limitata fantasma. Come si fa a non sapere che tali strumenti sono assai diffusi nella società moderna? In Commissione mi è stato obiettato che esiste una norma di chiusura, che sarebbe l'articolo 452 del codice penale, che pre-

vede la punibilità, a titolo di colpa, di alcune ipotesi assimilabili, ma non uguali, che non coprono affatto le fattispecie di cui ho parlato e che sono indicate negli articoli 5 e 6. Questo è il punto. Bisogna essere cauti perché, giustamente, come rilevava l'onorevole Cento e come hanno osservato gli altri intervenuti, il delitto non è reato più grave di una contravvenzione. Può darsi che sia il contrario. Anzi, Presidente, vi sono alcune contravvenzioni che sono molto più gravi dei delitti, perché mentre il delitto offende sì un bene pubblico, ma essenzialmente lede un bene privato (parliamoci chiaro, anche il delitto per eccellenza, l'omicidio, offende il bene individuale della vita, oltre al bene della collettività), le contravvenzioni offendono tutte i beni della collettività (non ne conosco una che leda un bene privato), i presupposti dei beni della collettività.

FILIPPO MANCUSO. L'abbattimento degli alberi!

RAFFAELE MAROTTA. Anche quello, come vedete.

Sono d'accordo, allora, con quanto affermava Cento. I reati di cui agli articoli 5, 6 e 12, signor Presidente, offendono il bene per eccellenza, quello della salute e dell'igiene. Come si fa a non ricordarlo?

Ebbene, l'articolo 452 del codice penale recita (lo ricordo per evidenziare che le ipotesi sono diverse; l'ho già detto in Commissione e da parte di alcuni è stato osservato che ero fuori strada perché vi è una norma di copertura, ma non è vero): « Chiunque commette, per colpa » - mi si facevano rilievi quando mettevo in evidenza la diversità dell'elemento psicologico - « alcuno dei fatti preveduti dagli articoli 438 e 439 (...) ». Tali articoli prevedono rispettivamente l'epidemia - ipotesi assolutamente diversa - e l'avvelenamento di acque. Mi chiedo cosa abbia a che fare l'epidemia, di cui all'articolo 438, con la vendita di sostanze insudiciate. La vendita di quelle sostanze potrà semmai produrre epidemia successivamente. L'articolo 5 (appunto per questo è una contravvenzione) che cosa prevede? È un

reato di pericolo; vuole evitare - non so se mi sono spiegato - che si creino i presupposti per la diffusione di una malattia.

L'articolo 439 riguarda l'avvelenamento di acque o di sostanze alimentari e quindi non c'entra niente con l'insudiciamento, perché non è detto che la sostanza insudiciata sia avvelenata e che lo sia la sostanza priva degli elementi nutritivi per eccellenza. Non so, Presidente, se ho reso l'idea: bisogna stare attenti.

PRESIDENTE. Certo.

RAFFAELE MAROTTA. Questo per quanto riguarda gli articoli 438 e 439, ma non è finita, perché l'articolo 452 prevede anche altre ipotesi colpose, in quanto contempla che sia commesso per colpa alcuno dei fatti preveduti dagli articoli 440, 441, 442, 443, 444 e 445. Vediamo allora cosa prevedono gli articoli testé citati, che richiamo unicamente per mettere in evidenza che la fattispecie o le fattispecie sono diverse da quelle di cui agli articoli 5 e 6, sicché non vi è la copertura, a titolo di colpa, di queste infrazioni. Non so se mi sono spiegato.

PRESIDENTE. Benissimo!

RAFFAELE MAROTTA. Questa è la situazione.

L'articolo 440 riguarda l'adulterazione e la contraffazione di sostanze alimentari, ipotesi che non hanno nulla a che vedere con l'insudiciamento e con le cariche microbiche.

L'articolo 441 prevede l'adulterazione e la contraffazione di altre cose in danno della pubblica salute (concerne chiunque adultera o contraffà, in modo pericoloso, cose destinate al commercio). Neanche tale ipotesi c'entra con l'insudiciamento e con le cariche microbiche e le altre ipotesi che ho letto.

L'articolo 442 concerne il commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate. Quindi non c'entra niente. Gli articoli 443 (« Commercio o somministrazione di medicinali guasti »), 444 (« Com-

mercio di sostanze alimentari nocive») e 445 (« Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica ») non c'entrano.

Signor Presidente, l'ambito è diverso, non c'è alcuna copertura ad opera dell'articolo 452, che punisce a titolo di colpa alcune ipotesi simili, vicine; anzi, tale articolo detta i presupposti per evitare che si verificino fatti più gravi. Infatti, vietare di vendere cose in cattivo stato di conservazione o con cariche microbiche superiori ai limiti stabiliti o insudiciate, al paese mio serve ad evitare che possano insorgere quei fatti più gravi di cui agli articoli del codice penale che testé ho letto, fermo restando che non c'entrano niente né l'articolo 415, né il 515, né il 516, né il 517; questo è pacifico. Si tratta di ipotesi in cui si ravvisa l'intento truffaldino, ma qui l'intento truffaldino non c'entra; potrà anche essere un fine recondito, ma non entra nella struttura e nell'ontologia del reato. Ciò in riferimento agli alimenti.

Per ciò che riguarda l'articolo 3 (« Codice della navigazione »), si ritiene che siano da depenalizzare le contravvenzioni punibili con la sanzione dell'ammenda o dell'arresto, ma a mio giudizio, bisognerebbe aggiungere, dopo la parola « sanzione », la parola « alternativa ».

Signor Presidente, per quanto concerne l'articolo 12 (« Modifiche al sistema processuale »), il furto semplice forse non esisterà in natura, ma questa non è una ragione per escluderlo. Non si può ritenere che il reato di furto debba essere perseguibile a querela di parte. Come si fa a ritenere perseguibile a querela di parte la famosa ricettazione? Ci si può riferire al secondo comma dell'articolo 648: ma quest'ultimo punisce la ricettazione di tenue entità con una pena fino a sei anni. Come facciamo a sostenere la perseguibilità a querela di parte?

Inoltre, signor Presidente, vi è l'articolo 712 (« Acquisto di cose di sospetta provenienza »): chi è il titolare del diritto di querela? La persona offesa, che può coincidere con il danneggiato, ma non è il danneggiato? È vero questo, Presidente?

È verissimo. Ditemi voi allora chi è la persona offesa dal reato di incauto acquisto. Non è configurabile. Chi dovrebbe presentare la querela, in presenza di una contravvenzione per incauto acquisto? Nessuno. Il derubato è persona offesa del delitto di furto; da una parte vi è colui che ha ricettato, dall'altra il compratore di un oggetto ricettato (incauto acquisto): chi è la persona offesa? Il ricettatore, con il quale ho un rapporto? Il compratore? L'autore del furto? Colui che ha subito il furto? No, signor Presidente, quest'ultimo è il danneggiato, non è la persona offesa dal reato di incauto acquisto. Credo sia così, comunque sono tutte opinioni. Occorre una persona offesa perché vi sia una persona abilitata a presentare querela. Per questo dicevo che in ordine alle contravvenzioni non è mai configurabile un interesse privato dell'individuo; sono i beni della collettività ad essere messi in discussione dalle contravvenzioni. Molte volte le contravvenzioni sono più gravi degli stessi delitti. L'incauto acquisto non evidenzia un soggetto passivo, una persona offesa, che - ripeto - è diversa dal danneggiato (può anche coincidere con il danneggiato, ma non necessariamente). Nell'incauto acquisto non riesco a vedere quale possa essere la persona titolare del diritto di querela; forse soltanto colui che ha acquistato.

Voglio svolgere qualche altra considerazione. L'articolo 10, che riguarda le abrogazioni, è stato soppresso e il suo contenuto è confluito nell'articolo 15. Tale articolo 10 prevedeva l'abrogazione degli articoli 266, 272, 278, 291, 292 e 303 del codice penale; le ipotesi previste da questi articoli, tranne l'ultima, sono punite con la reclusione fino a tre anni (qualcuna anche fino a cinque anni). Nessuna di tali norme, fatta eccezione per l'articolo 303, è stata riprodotta nell'articolo 15 del provvedimento in esame. L'articolo 303 del codice penale è di una gravità eccezionale (lo stesso non si può dire per le altre norme che ho menzionato; quelle, semmai, avrebbero potuto essere incluse nell'articolo 15), in quanto prevede come pena la reclusione da tre a dodici anni.

Come si fa a sostenere che sia un reato di opinione l'ipotesi prevista dall'articolo 303? Capisco che sono un vecchio magistrato, magari conservatore, ma, Presidente, alcuni valori non dico che siano eterni, ma comunque persistono nel tempo. Lo dico anche alla lega nord, che addirittura propendeva per l'abrogazione dell'articolo 241. Esistono alcuni valori nei quali dobbiamo riconoscerci e attorno ai quali dobbiamo riunirci, altrimenti l'esistenza stessa della società è impossibile. Oltre tutto, si tratta di valori costituzionalizzati: è vero o no che la nostra Costituzione prevede l'unità e l'indivisibilità dello Stato italiano? Questo è un valore, e lo abbiamo riconosciuto tutti (*Commenti del deputato Lembo*). No, collega, è così! Tu dici che non è così, ma questo non ti autorizza a non ascoltare quello che dico, a ridere o a sorridere!

PRESIDENTE. Il collega voleva solo esprimere un diniego, non argomentarlo! Prosegua, onorevole Marotta.

RAFFAELE MAROTTA. L'articolo 303 stabilisce che chiunque pubblicamente istiga a commettere uno o più fra i delitti indicati nell'articolo precedente è punito con la reclusione da tre a dodici anni. L'articolo precedente è il 302, il quale prevede l'ipotesi di chi istiga taluno a commettere uno dei delitti non colposi previsti dai capi primo e secondo del titolo. Ebbene, l'articolo 303 sarebbe un reato di opinione? Come si fa a dire che sia l'espressione di un pensiero? Come si fa a dire questo, Presidente? Io istigo qualcuno a compiere un reato gravissimo e commetto un reato di opinione? Com'è possibile?

Ribadisco ancora una volta che nella norma abrogativa dell'articolo 15 è stato riprodotto solo l'articolo 303; gli altri articoli, forse, avrebbero anche potuto passare, ma l'articolo 303 assolutamente no! Il reato che esso prevede è punito con la reclusione da tre a dodici anni e l'articolo in questione è stato incluso tra le norme abrogate! E l'abrogazione è di immediata attuazione, poco dopo la pubblicazione della proposta di legge.

Vi sono altre ipotesi che secondo me...

PRESIDENTE. Bisognerà che le riservi ad un altro intervento, perché il tempo, come capita quando le discussioni sono così interessanti, passa inesorabilmente! Sono già trascorsi trenta minuti in sua compagnia! *Dura lex, sed lex*.

RAFFAELE MAROTTA. Tra le norme trasformate in illeciti amministrativi, di cui all'articolo 8, c'è l'articolo 676 del codice penale ma, ritengo, solo il primo comma perché l'ultimo comma di esso prevede l'aggravante della circostanza che dal crollo sia derivato il pericolo per le persone. Neanche il professor Mantovani nella sua relazione ha incluso tra le norme depenalizzate il secondo comma dell'articolo 676. Ricordo al Governo che fu d'accordo con me per quanto riguardava gli articoli 5 e 6 della legge n. 283 del 1962.

Riservandomi di intervenire in fase di discussione degli emendamenti...

MARIO GAZZILLI. Puoi utilizzare il tempo a mia disposizione, io rinuncio...

PRESIDENTE. I trenta minuti a disposizione per l'intervento non sono fungibili e sono attribuiti al deputato che si è iscritto a parlare; se egli rinuncia, non può cederli.

RAFFAELE MAROTTA. Sono indisponibili.

PRESIDENTE. Sono disponibili, ma non sono cedibili.

RAFFAELE MAROTTA. Se non si possono cedere sono indisponibili.

PRESIDENTE. Non le leggerò il regolamento, che lei conosce senz'altro a memoria!

RAFFAELE MAROTTA. Vi è poi l'articolo 677 del codice penale, del quale si deve depenalizzare solo il primo e il

secondo comma, non il terzo, che prevede la stessa aggravante della rovina con pericolo per le persone.

Se non posso utilizzare altro tempo, mi riservo di intervenire nuovamente in un'altra fase della discussione.

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

GIOVANNI MARINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, l'esigenza di una vasta depenalizzazione è ormai avvertita da ogni parte. Alcune fattispecie penali non hanno più ragion d'essere ed impongono quindi una diversa valutazione di determinate ipotesi, che possono essere anche considerate illeciti, ma non più di rilevanza penale. La spinta per questa riforma del sistema penale volta ad una depenalizzazione dei cosiddetti reati minori nasce anche dalla necessità di raggiungere un effetto deflattivo davvero valido. Ho poc'anzi ascoltato l'onorevole Corleone, sottosegretario di Stato per la giustizia, e mi è parso di sentire un grido di allarme quando ha parlato della proliferazione di leggi che hanno stabilito una serie di fattispecie penali aggravando la situazione. Per la verità, infatti, non c'è una legge approvata dal Parlamento che non contenga comunque la previsione di qualche ipotesi penale.

Ho anche sentito l'accento a qualcosa che mi ha un po' allarmato; mi riferisco ai famosi tre gradi di giudizio che sarebbero tra le cause determinanti di particolari effetti negativi nell'amministrazione della giustizia. Egregi colleghi, attenzione: non fate cattivi pensieri, perché i tre gradi di giudizio rappresentano una garanzia irrinunciabile. Non dimenticate che si deve in gran parte ai tre gradi di giudizio se sono emersi alcuni clamorosi errori giudiziari. Si tratta di un fatto molto importante che dobbiamo tenere ben presente. Certo, possiamo procedere per la nostra strada, quella della depenalizzazione, ma senza deviazioni e senza cadere, per così dire, in tentazioni peccaminose.

Onorevoli colleghi, le fattispecie penali nel nostro ordinamento giuridico sono

innumerevoli, ma — come ha detto poc'anzi, ottimamente, il collega onorevole Marotta — si parla tanto del codice Rocco quando esiste una serie di fattispecie penali previste da tante altre leggi che hanno notevolmente aggravato ed appesantito la situazione. Bisogna comunque prendere atto che alcune ipotesi hanno ormai perso rilevanza penale e che il loro disvalore sociale oggi è diverso rispetto ad un certo tempo addietro. Certo, la tutela dei beni cosiddetti primari non va abbassata — questo sarebbe certamente un fatto gravissimo — ma ci sono tantissime altre ipotesi minori che possono consentire di non irrogare più la sanzione penale. Peraltro, dicevo poc'anzi che non dobbiamo dimenticare l'effetto deflattivo che non può non conseguire dalla depenalizzazione dei reati minori.

Quando entrò in vigore l'attuale codice di procedura penale si esaltò il rito accusatorio, che finalmente avrebbe consentito lo snellimento delle procedure ed avrebbe portato alla accelerazione dei processi: si pensava che soltanto il 10 per cento dei processi sarebbe arrivato al dibattimento. È stata una grossa illusione, perché sappiamo invece che il 90 per cento dei processi arriva al dibattimento e soltanto il 10 per cento o poco più viene definito con i riti alternativi, intendo dire il rito abbreviato o il patteggiamento. La verità è che la produzione legislativa di questi ultimi anni ha introdotto un numero sempre crescente di fattispecie penali, come dicevo poc'anzi, complicando in maniera incredibile la situazione. Anche la più insignificante ipotesi di violazione di legge è stata considerata reato e conseguentemente è scattata la sanzione penale.

Dinanzi ad una situazione così grave, onorevoli colleghi, si è cercato ripetutamente, in modo diverso, di porre rimedio. Siccome il popolo italiano è un popolo straordinario, dalla grande fantasia, in determinati momenti si è cominciato a dire: « C'è il sovraffollamento delle carceri, c'è un sovraccarico di lavoro delle procure ed allora bisogna porre rimedio subito perché ciò finisca, adottando con-

seguentemente decisioni che possano assicurare la ripresa sollecita dell'attività giudiziaria». Il relatore, onorevole Carotti, che è tanto diligente ed anche bravo, ha voluto contare i vari provvedimenti di clemenza; se non ho capito male, ne ha contati ventinove.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Generali.

GIOVANNI MARINO. Con questi ventinove provvedimenti di clemenza nel passato si è tentato di risolvere la situazione. Le carceri si sono provvisoriamente svuotate; il lavoro giudiziario, per qualche mese o forse per qualche anno, si è alleggerito. Ma poi subito le carceri si sono riempite, il lavoro giudiziario è diventato un superlavoro e la situazione è tornata come prima, aggravandosi anzi ancora di più.

La strada che si è seguita, dunque, è stata una strada sbagliata, veramente incredibile, perché penso che in nessuna nazione del mondo si sia cercato di porre rimedio con questi sistemi a situazioni di disfunzione nell'amministrazione della giustizia. Si è un po' abusato di questi provvedimenti. Però, qualcuno, in occasione della discussione di altri argomenti, addirittura ha cercato di criticare persino l'articolo 79 della Costituzione così come risulta modificato da una legge costituzionale del 1992, se non erro, che ha stabilito che per approvare un provvedimento di clemenza è necessaria la maggioranza dei due terzi del Parlamento. È stato una sorta di freno per evitare che si ripetano a getto continuo questi provvedimenti di clemenza, che ormai non sono più una elargizione — una volta del sovrano e poi del Presidente della Repubblica, che agiva su delega del Parlamento — ma un atto del Parlamento, che però deve superare un certo *quorum*. Secondo me, è stato un bene modificare l'articolo 79 della Costituzione.

Onorevoli colleghi, esaminiamo per un momento questa proposta di legge che per la verità ha affrontato i problemi relativi alla depenalizzazione in una maniera piuttosto seria.

Dei precedenti interventi normativi a me preme soprattutto ricordarne due: la legge 24 dicembre 1975, n. 706 e la legge 24 novembre 1981, n. 689. La legge del 1975 ha rappresentato un primo timido passo in avanti per cercare di depenalizzare alcune ipotesi di reato. Più consistente è stata la legge 24 novembre 1981, n. 689, che, come sappiamo, ha addirittura introdotto sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi e speciali ipotesi di oblazione; l'articolo 662-*bis* è stato introdotto proprio con la legge del 1981! C'è stata poi l'estinzione dei reati perseguibili a querela e la depenalizzazione di alcune ipotesi di reato. Questa legge, per la verità, ha avuto un contenuto molto più importante della legge del 1975.

Non dimentichiamoci poi che c'è stata anche una relazione del Consiglio superiore della magistratura del giugno del 1992 e che mi pare, onorevole relatore, costituisca un po' l'ispirazione delle proposte di legge Bonito ed altri n. 1850 e Grimaldi ed altri n. 2084. Il Consiglio superiore della magistratura ha ritenuto di suggerire alcuni criteri indicando anche i settori di intervento. Per la verità da questa relazione sono stati tratti degli spunti molto importanti per esaminare il provvedimento di legge in esame.

Vorrei anzitutto dire, onorevoli colleghi, che ci troviamo dinanzi ad una legge delega. In ordine alle deleghe debbo dire che personalmente sono sempre un po' perplesso. L'articolo 76 della Costituzione (se ne parlò moltissimo in sede di esame della finanziaria) prevede la delega a determinate condizioni, per un tempo limitato e con l'indicazione precisa di direttive.

Se non erro, in Commissione il testo base adottato per l'esame del provvedimento è stato quello della proposta di legge n. 1850. Ebbene, nell'articolo 1 di questa proposta di legge si parlava della delega, ma — cosa stranissima — non si parlava più della necessità di sottoporre la normativa alle Commissioni competenti per il parere sugli schemi dei decreti legislativi. Questo è stato subito rilevato e venne quindi appositamente previsto che

gli schemi dei decreti legislativi dovevano essere sottoposti alle Commissioni competenti per il parere.

L'onorevole Bonito, primo firmatario della proposta di legge n. 1850, disse, per la verità, di riconoscere che si trattava di un rimedio necessario, di una disposizione valida e imputava ad una dimenticanza il fatto che essa non fosse stata inserita nella proposta di legge.

Che una legge delega, che suscita di per sé già molte perplessità, non preveda che gli schemi dei decreti legislativi vengano sottoposti al parere delle Commissioni competenti, mi pare sia una cosa non ben fatta. Mi chiedo poi: nel caso in cui le Commissioni esprimano un parere contrario, cosa fa il Governo? Si ferma o va comunque avanti? È questo un quesito che mi sono posto e sul quale richiamo adesso l'attenzione dell'Assemblea.

Questa proposta di legge, onorevoli colleghi, è stata profondamente rielaborata dalla Commissione: basta fare un raffronto tra il testo base e quello approvato dalla Commissione per accorgersi che vi è una profonda differenza. La Commissione ha fatto propria l'ispirazione ma ha proceduto ad una sua rielaborazione, per la verità con il concorso di tutti. Mi pare infatti che la discussione in quella sede sia stata molto ampia ed elevata e che il relatore abbia dimostrato grande disponibilità nell'ascoltare e nel cercare di accogliere il meglio delle varie proposte.

Sono stati accolti alcuni emendamenti presentati dal gruppo di alleanza nazionale; altri sono stati respinti e li abbiamo ripresentati in aula, ma questo rientra nella logica delle cose e nella dialettica parlamentare che vede sempre confrontarsi le diverse opinioni.

Onorevoli colleghi, alcuni dati destano una certa perplessità. Poco fa l'onorevole Marotta ne ha indicato qualcuno, peraltro con grande vivacità, sottolineando con la competenza indiscussa che gli deriva da un lungo esercizio della professione di magistrato le contraddizioni che si collegano e le assurdità che sono state pure rilevate.

Onorevoli colleghi, desidero richiamare alla vostra attenzione un aspetto, rinviando l'esame analitico ad altra sede, perché, data l'ora, non voglio abusare...

PRESIDENTE. Della resistenza!

GIOVANNI MARINO. ...della cortesia dei colleghi, né della pazienza dell'illustre Presidente Biondi e del sottosegretario Corleone. Cercherò, dunque, di procedere rapidamente.

Come dicevo, vi sono state profonde modifiche e rielaborazioni. Abbiamo visto che nell'articolo 1 si è introdotto il principio della delega, che ha suscitato profonde perplessità, e si è stabilito che il Governo dovrà adottare un decreto legislativo.

Vi è, al riguardo, un contrasto, onorevole relatore, perché in un altro articolo si prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi. Ritengo tuttavia che questa contraddizione possa essere eliminata nel corso dell'esame, anche perché dobbiamo seguire un criterio uniforme.

Negli altri articoli, onorevoli colleghi, dove la rielaborazione è molto evidente e chiara, la Commissione ha ritenuto di procedere ad un riesame della materia in maniera molto approfondita, ampliando notevolmente le ipotesi e le circostanze previste nel testo base.

L'articolo 10, nel testo approvato dalla Commissione, che in parte corrisponde all'articolo 8 del testo base, suscita però in me una profonda perplessità. Sull'articolo 10 i deputati del gruppo di alleanza nazionale hanno già riproposto i loro emendamenti, che ci auguriamo possano avere migliore fortuna in aula.

È proprio questo, onorevole relatore, l'articolo nel quale si accenna all'adozione di più decreti legislativi. Come ripeto, si tratta di una contraddizione che dobbiamo assolutamente correggere.

L'articolo 12, che reca modifiche al sistema processuale, fa riferimento alla possibilità di perseguire a querela di parte alcuni reati. Sono un po' perplesso in ordine all'ipotesi del reato di cui all'articolo 648, secondo comma, e vi dico subito

perché. Innanzitutto, si tenga presente che tale norma fa riferimento al fatto e non al danno: concetti che non dobbiamo confondere; si parla, infatti, di particolare tenuità del fatto, contrariamente a quanto prevede l'attenuante di cui all'articolo 62, n. 4, che parla di speciale tenuità del danno.

Sappiamo benissimo come ci sia stata una elaborazione dottrina e giurisprudenziale particolarmente seria sull'articolo 648, comma 2. Mi domando che cosa succederà quando ci si troverà nell'ipotesi di cui all'articolo 648, comma 2, e come si stabilirà se si tratti effettivamente di un fatto di particolare gravità. Non si ritiene opportuno, se è possibile, indicare in questa norma qualche elemento che possa servire come criterio direttivo all'interprete per evitare che si crei una grande confusione? Potrebbe anche accadere che un determinato fatto venga considerato di lieve entità, anche se di fatto abbraccia l'esame dei criteri previsti dall'articolo 133 del codice penale per avere una valutazione completa. Ci può essere, ad esempio, un danno di lieve entità che non corrisponde ad un fatto di particolare tenuità. È un discorso che a mio modesto parere dovremmo approfondire per fare chiarezza.

Onorevoli colleghi, il testo approvato dalla Commissione richiede un ulteriore approfondimento da fare con lo spirito che ci ha animato in Commissione giustizia dove il dibattito è stato approfondito ed attento.

Occorre migliorare e semplificare la nostra legislazione. Poc'anzi è stato giustamente detto che il cittadino non sa più come comportarsi, stante l'enorme quantità di leggi e le trappole che queste leggi pongono soprattutto per il cittadino onesto. Ad esempio, in materia tributaria o fiscale l'adempimento diventa un terno al lotto. Il cittadino che vuole rispettare le norme a volte si trova in condizione di non capire che cosa queste impongano. È il caso della compilazione delle famose denunce dei redditi; ci avviciniamo a grandi passi a questa faticosa data. Ebbene, ogni anno vi è una novità e ogni

anno sorge un problema. Non si sa bene come comportarsi e gli stessi tributaristi, gli specialisti della materia, non sanno come trovare il bandolo della matassa. Questa è la realtà della legislazione italiana: la grande confusione in cui ci troviamo. È indispensabile allora semplificare le leggi e possibilmente raccogliere in testi unici chiari, la cui elaborazione, a mio avviso, non è più eludibile. Una norma concernente, ad esempio, la materia tributaria non deve essere rinvenibile in altra legge che con tale materia nulla ha a che vedere. Non si possono trovare in disposizioni di carattere urbanistico norme che con le leggi urbanistiche non hanno nulla a che vedere.

Bisogna mettere ordine e il legislatore deve far ordine anzitutto nella sua testa per approvare leggi chiare. Questa chiarezza, onorevoli colleghi, è suggerita dalla situazione di necessità in cui ci troviamo ed è invocata un po' da tutti i cittadini.

Ci siamo astenuti su questa proposta di legge perché nutriamo delle perplessità in merito ad alcuni aspetti che, come abbiamo già dichiarato, ci auguriamo vengano chiariti nel corso dell'esame in Assemblea. La nostra non è una posizione di sterile opposizione ad una modifica che senza alcun dubbio si impone e che è sollecitata un po' da tutti.

Abbiamo una posizione aperta per quanto attiene alla valutazione di questa legge e non esitiamo a dichiarare che, se verranno apportati ulteriori miglioramenti e se verranno accolti almeno in parte i nostri suggerimenti più rilevanti diretti a migliorare e non ad affossare la legge, il nostro atteggiamento potrà cambiare. In ogni caso parteciperemo al dibattito con spirito costruttivo e con senso di responsabilità (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Pisapia, al quale ricordo che ha quindici minuti a disposizione. Ne ha facoltà.

**GIULIANO PISAPIA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ringraziare il relatore, tutti i componenti

della Commissione giustizia e anche chi ha offerto un contributo notevole — pur non essendo membro della nostra Commissione — per il prezioso lavoro svolto, per la discussione, per l'approfondimento di tutti i temi: lavoro che ha portato alla stesura di un testo che potrà essere arricchito dal dibattito e dagli emendamenti, su cui tutti noi insieme rifletteremo, in quel clima costruttivo che ci ha accomunati nelle settimane di lavoro dedicate alle diverse proposte di legge. Pur nella diversità di opinione su alcuni punti, la Commissione è stata unanime nel dare al provvedimento all'ordine del giorno, ormai da tempo chiesto da tutti gli operatori del diritto (mi limito a ricordare, tra i più recenti documenti, quelli dell'associazione nazionale magistrati, dell'unione camere penali e dell'organismo unitario dell'avvocatura) priorità di esame.

La proposta di legge sulla depenalizzazione dei reati minori, come è già stato efficacemente osservato, si pone come un primo, limitato ma significativo passo verso una revisione sostanziale del nostro sistema penale, al fine di adeguarlo ai valori costituzionali. Si pone cioè l'obiettivo di ridare alla giustizia penale il ruolo di strumento per perseguire i fatti che creano effettivo allarme sociale e violano i diritti fondamentali dei cittadini.

Deve esser chiaro a tutti che depenalizzare non significa creare nuovi momenti di impunità, ma trovare strumenti più efficaci, con maggiore valore deterrente rispetto a quelli previsti dal codice penale. Si tratta, in altre parole, di ritenere il nostro sistema legislativo non come un corpo unico, impermeabile alle rinnovate esigenze giuridiche e sociali, bensì considerare il diritto penale, per usare una felice formulazione del professor Gustavo Zagrebelsky, nella sua « mitezza ».

Si tratta cioè di comprendere quali siano oggi i beni fondamentali per la cui tutela è necessario il ricorso alla sanzione penale. Il nostro scopo è quello — così bene espresso nello splendido volume *Il diritto mite* — di ricercare le norme adeguate, tanto al caso quanto all'ordinamento, e ridurre per quanto possibile — e

solo per i comportamenti lesivi dei beni fondamentali — il ricorso alla sanzione penale

Si renderà così più efficiente il sistema giudiziario e la macchina della giustizia potrà dedicarsi con maggiore efficacia alla tutela dei beni ritenuti fondamentali. Sono fortemente convinto della necessità di procedere alla depenalizzazione dei reati che non rispondono ai requisiti di offensività e materialità, ai cosiddetti « reati senza vittime e reati senza fatto », cercando così altre forme di composizione dei conflitti che non intervengano nell'ambito penale.

La *ratio* delle diverse proposte di legge che abbiamo esaminato è quella almeno di iniziare un percorso verso una più generale riforma del nostro sistema penale. E proprio per questo è stato prezioso il lavoro comune e costruttivo svolto in Commissione.

A tutti è nota la situazione di ingolfamento in cui versa il nostro sistema giudiziario non solo per un insostenibile carico di lavoro, ma anche per l'aumento di norme che — come è stato ripetutamente detto nel corso della discussione sulle linee generali — hanno letteralmente invaso il sistema; un sistema nel quale lo Stato tende a regolare ogni singola fattispecie in modo analitico e puntiglioso. Il nostro ormai — e nessuno ne può dubitare — è un sistema saturo, che necessita di strategie per deflazionare l'enorme contenzioso presente nei tribunali italiani. Basti ricordare che ai 4 milioni 350 mila procedimenti pendenti al 1° luglio 1995 si sono aggiunti 4 milioni e 800 ulteriori procedimenti fino al 30 giugno 1996, con un aumento del 12 per cento rispetto all'anno precedente. A fronte di questo numero enorme, spicca il numero limitato delle sentenze passate in giudicato: 260 mila; è un numero pari allo 0,30 per cento dei procedimenti iniziati e che — e sono queste parole del procuratore generale presso la Corte di cassazione — « esprime bene quale sia nella nostra giustizia la distanza abissale tra quantità di lavoro e risultati raggiunti ». Di questa situazione il legislatore, gli operatori del diritto (magi-

strati e avvocati) si erano accorti da tempo; e noi abbiamo il dovere di porvi rimedio adottando quelle misure che potranno incidere su tutta l'amministrazione della giustizia penale.

La sanzione penale non può essere l'unica forma di pena possibile o addirittura pensabile e soprattutto il carcere non è, non sarà e non potrà mai essere, strumento sufficiente per risolvere tutti i conflitti sociali e per punire tutte le condotte illecite. Il diritto penale - ripeto: ne sono profondamente convinto - va applicato solo in quelle situazioni in cui non esistono altri adeguati ed efficaci strumenti di tutela o in quei casi in cui il solo processo penale può essere il mezzo per accertare la verità su un fatto illecito e per individuarne il responsabile. È evidente, infatti - e mi riallaccio all'intervento dell'onorevole Cento - che non potrà mai garantire una giustizia eguale per tutti una modifica legislativa che demandi all'autorità amministrativa l'accertamento di responsabilità su condotte illecite da parte di chi ha un potere gerarchico sull'autorità che dovrebbe effettuare gli accertamenti.

Ma nulla vi è di ciò nella proposta di legge che la Commissione ha licenziato e presentato all'esame dell'Assemblea. Troppo spesso, però, bisogna riconoscerlo, le esigenze di tutela di determinati concreti beni giuridici sono state soppiantate dal proposito di acquietare l'insicurezza sociale o il diffuso bisogno di pena mediante elaborazione di norme sprovviste di un reale contenuto offensivo. Una seria depenalizzazione potrà incidere sull'accelerazione dei processi, ridurre la crisi nella quale versano gli uffici giudiziari e assicurare un'effettiva - e non solo teorica - tutela dei diritti dei cittadini.

Il nostro sistema penale presenta innegabilmente limiti ed incognite; ed è indubbiamente difficile - per questo ho apprezzato gli interventi di tutti i colleghi che hanno partecipato al dibattito - distinguere tra i beni meritevoli e i beni non meritevoli di tutela penale. Ognuno ha i propri valori, ognuno ha le proprie idee e ognuno ha la propria esperienza; e

di tutte queste - ne sono convinto - terremo conto nella discussione che svolgeremo nei prossimi giorni. Occorre verificare però in concreto, volta per volta, non solo il disvalore sociale di un comportamento, ma anche la reale efficacia della sanzione sotto il profilo dissuasivo e repressivo. È evidente - e ritengo debba esserlo a tutti, ma soprattutto agli utenti della giustizia - che in molti casi ha più efficacia, deterrente una immediata sanzione amministrativa che una sanzione penale che arriva anni e anni dopo il fatto; quando poi arriva! Si tratta perciò di individuare oggi quelli che la collettività considera come beni primari, per tutelare i quali è indispensabile il ricorso al processo penale; per i beni, cioè, non considerati di primaria importanza vi è la possibilità (lo prevede la nostra Costituzione) di ricorrere a strumenti normativi, a sanzioni diverse da quelle penali.

È questo il nostro, il mio modo di considerare il diritto penale; il diritto che incide su beni essenziali quali quello della libertà, lo strumento, cioè, da applicare solo in quelle situazioni in cui non esistono altri adeguati ed efficaci strumenti di tutela. Abbiamo intrapreso una strada che potrà essere migliorata dal lavoro del Comitato dei nove, una strada - ed occorre sfatare il luogo comune secondo cui la depenalizzazione significa rinuncia alla tutela dei beni dei cittadini - che potrà portare ad una giustizia più celere, più efficace, ad una giustizia finalmente giusta.

La sanzione penale non è la panacea per tutti i mali e spesso ben più utili possono essere altre misure meno afflittive, più immediate e con una maggiore efficacia deterrente. La proposta di legge che stiamo esaminando rappresenta una possibilità concreta, razionale ed efficace per deflazionare in modo radicale quel carico penale che immobilizza la giustizia nel nostro paese.

Non si può infine dimenticare che la proposta di legge va anche nella direzione indicata da numerosi interventi della Corte costituzionale (ricordo da ultima la sentenza n. 364 del 1988) che, ripetuta-

mente, ha rivolto un esplicito monito al legislatore per ricordare la necessità che il diritto penale costituisca davvero l'estrema *ratio* di tutela della società e che quindi sia costituito da norme non numerose, non eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale. Una concezione del diritto penale come estrema *ratio*, propugnata con vigore anche dalla dottrina contemporanea, che è riuscita ormai a far breccia anche nella giurisprudenza costituzionale e sarebbe il colmo, lo ripeto, che non facesse breccia nel Parlamento italiano.

Oggi abbiamo questa possibilità; oggi, con il contributo di tutte le forze politiche - ripeto: di tutte le forze politiche - si discute un progetto di depenalizzazione e decriminalizzazione che intende operare, oltre che sul piano della funzionalità del sistema sanzionatorio, su un piano che ha grande, importante e decisivo valore. Credo dunque importante, se non fondamentale, non perdere questa occasione.

Non si può non sottolineare l'assurdità di una sterminata e illogica previsione di punibilità, come fino ad oggi concepita, che, oltre a contrastare con l'esigenza di giustizia e con la funzione general-preventiva della pena, di fatto è sostanzialmente condannata, anche dal punto di vista dell'effettività, per le sue stesse dimensioni a rendere inadeguato qualsiasi codice di rito.

Esiste oggi una possibilità concreta, razionale ed efficace in grado di rimuovere in buona parte le cause dell'attuale emergenza della giustizia penale, deflazionare in modo radicale il carico penale, limitare questo tipo di tutela alle offese inferte ai beni primari del sistema. Si possono così - questo abbiamo fatto e questo stiamo facendo - recuperare quelle garanzie di certezza, prevedibilità, uniformità, eguaglianza della sanzione penale che sono alla base dei principi costituzionali, delle convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dal nostro paese e di una concezione moderna del rapporto tra istituzioni, giustizia e cittadini tutti (*Applausi*).

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

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Carotti.

**PIETRO CAROTTI, Relatore.** Presidente, non intendo dare colpi di grazia!

Rinuncio alla replica riservandomi di intervenire in sede di esame dei singoli articoli del provvedimento anche perché mi pare che la maggior parte delle critiche abbiano riguardato il merito dell'articolato.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per la giustizia, onorevole Corleone.

**FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Presidente, mi rendo conto anch'io del fatto che il dibattito molto interessante spingerebbe ad intervenire; tuttavia credo che sia più opportuno farlo in sede di esame degli emendamenti, anche al fine di chiarire determinati punti.

Desidero solo dire al collega Manzione, che mi aveva posto un quesito sul parere del Governo in relazione ad un aspetto particolare, che rinvio al mio intervento svolto in Commissione il 3 dicembre scorso.

In conclusione, mi auguro che il lavoro della Commissione e la discussione odierna portino rapidamente ad un risultato positivo.

**PRESIDENTE.** A conclusione dell'interessante discussione odierna, voglio assicurare ai colleghi presenti che quest'aula non è né sorda né grigia, come si è detto in altri tempi. In questa sede non solo si ascolta quando si è presenti, ma si sa ciò che viene fatto non perché lo si legge, ma perché vi è una « voce misteriosa » che informa.

Credo sia stata una bella serata che ha visto un approfondimento dei temi della giustizia, in un clima di serenità e di voglia di stare insieme sulle cose essenziali, il che mi sembra faccia onore al

Parlamento. Mi permetto di dire tutto questo perché nella mia lunga vita non sempre ho vissuto momenti magici come questi e dunque ritengo sia giusto darne atto. Vi chiedo scusa per aver voluto esprimere questo mio sentimento.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Saraceni ed altri; Novelli; Pisapia; Carotti e Maggi; Anedda ed altri; S. 508-740-741-826-910-934-981-1007 d'iniziativa dei senatori Lubrano di Ricco, Siliquini ed altri, Scopelliti e Pellegrino, Senese ed altri, Bucciero ed altri, Callegaro e Centaro, Gasperini e Greco (approvata dalla II Commissione del Senato); Borghezio; Boato e Olivieri; Domenico Izzo: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio (110-924-1613-1812-1849-2442-2640-2819-2989) (ore 20).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge: Saraceni ed altri; Novelli; Pisapia; Carotti e Maggi; Anedda ed altri; della proposta di legge, già approvata dalla II Commissione del Senato, di iniziativa dei senatori Lubrano di Ricco, Siliquini ed altri, Scopelliti e Pellegrino, Senese ed altri, Bucciero ed altri, Callegaro e Centaro, Gasperini e Greco; delle proposte di legge Borghezio; Boato e Olivieri; Domenico Izzo: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio.

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

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di alleanza nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento. Si è di conseguenza provveduto al contingentamento del relativo tempo, a

norma dell'articolo 24, comma 6, del regolamento. Sulla base di tale contingentamento, il tempo a disposizione dei gruppi è così ripartito:

sinistra democratica-l'Ulivo: 1 ora e 6 minuti ;

forza Italia: 55 minuti;

alleanza nazionale: 49 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 44 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 43 minuti;

misto: 40 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 38 minuti;

CCD: 35 minuti;

rinnovamento italiano: 35 minuti.

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

VINCENZO SINISCALCHI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, viene all'esame dell'Assemblea un'importante proposta di riforma di una rilevante norma del codice penale, dell'articolo 323, che si occupa della materia dell'abuso d'ufficio.

La Commissione giustizia della Camera ha svolto un esame lungo ed approfondito di tutte le questioni che nel corso degli ultimi anni sono state poste dalla rilevata necessità di provvedere alla riforma di questa norma del codice penale, tenendo tuttavia conto delle numerose proposte di legge presentate in questo ramo del Parlamento — ben dieci — oltre che del testo unificato approvato dalla II Commissione permanente del Senato.

La Commissione ha ritenuto, dopo aver votato contro gli emendamenti soppressivi della norma, che pure erano stati presentati, di licenziare un testo che, per quanto attiene all'articolo 323, ripropone sostanzialmente quello del Senato come punto di partenza per l'ulteriore sviluppo della discussione e della formazione della

norma. Oltre a questo testo, che dovrà pur essere utilmente emendato in qualche sua parte, quello della Commissione contiene tuttavia importanti innovazioni in materia di interrogatorio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, i quali vengono proposti per una misura interdittiva dalle loro funzioni a seguito di esercizio dell'azione penale nei loro confronti per reato contro la pubblica amministrazione.

Si tratta di una norma nuova, di corretta garanzia, che tende anch'essa a contenere lo straripamento incontrollato del pubblico ministero in una materia così delicata.

In merito alla riforma sottoposta all'esame del Parlamento, ritengo però utile riassumere l'iter che ha portato alla riformulazione della norma sull'abuso d'ufficio. L'attuale testo dell'articolo 323 del codice penale, come è noto, risale alla riforma dei reati contro la pubblica amministrazione attuata con la legge 26 aprile 1990, n. 86. Quella riforma aveva un suo punto di forza - come tutti ricordiamo - nell'abrogazione dell'articolo 324 del codice penale, che contemplava la figura dell'interesse privato in atti d'ufficio. Si trattava di una norma che aveva tuttavia dato luogo - come poi è avvenuto per l'articolo 323, anch'esso riformato, come ho detto, dalla legge n. 86 - ad annosi contrasti di interpretazione giurisprudenziale, determinando a volte autentiche invasioni della giurisdizione penale nel campo della discrezionalità amministrativa, con conseguenti criminalizzazioni, per la maggior parte ingiuste, di pubblici amministratori locali o di componenti di organi amministrativi collegiali. Costoro sono stati infatti processati per attività ritenute correttamente lecite sul piano amministrativo, con ciò producendosi una discrasia evidente sul piano degli stessi rapporti giurisdizionali interni all'unità della giurisdizione.

La provvida abrogazione dell'articolo 324 del codice penale ha tuttavia dato luogo ad una sorta di suo recupero parziale nella riformulazione attuale dell'articolo 323, suscitando già nella fase di

prima interpretazione della norma riserve della dottrina sia sotto questo profilo sia sotto quello della non corretta tipizzazione della fattispecie o, addirittura, della non riconoscibilità della fattispecie. Infatti, l'applicazione della nuova norma dell'articolo 323 del codice penale, peraltro coincidente anche con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura e con la conseguente dilatazione dei poteri di formulazione della contestazione riferiti al pubblico ministero, ha determinato ingiustizie oggettive, in misura anche maggiore di quanto non accadesse in precedenza allorché vigeva la norma dell'articolo 324. È accaduto cioè che proprio l'indeterminatezza del concetto di abuso d'ufficio, correlata alla genericità del riferimento al vantaggio non patrimoniale, ancorché ingiusto, o al danno, sia pure riferito ad un'ipotesi di dolo specifico, ha dato spesso la stura ad una serie di indagini e poi di giudizi tutti conclusisi con archiviazioni o assoluzioni nei confronti di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio, soprattutto nei confronti della categoria, che è rimasta tutto sommato indefinita nel nostro sistema penalistico, del pubblico ufficiale amministratore politico o amministratore di enti locali che, in sostanza, continua ad avere una sua diversità nei confronti della figura tipica del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

La statistica riferisce - è noto - di un 95 per cento di conclusioni assolutorie di procedimenti, ma gli effetti devastanti di queste procedure sono stati comunque prodotti da incriminazioni, da avvisi di garanzia, da provvedimenti interdittivi e, a volte, addirittura da provvedimenti restrittivi, per lo più in danno di amministratori onesti (tant'è vero che questi casi sono stati archiviati o si è pervenuti ad assoluzioni) colpiti da avventate accuse, ad esempio, di avversari politici (accade soprattutto nei centri più piccoli), i quali hanno fatto comodo ricorso quando non alla forma dell'anonimo, alla denuncia generica, invocando l'applicabilità della norma dell'articolo 323 del codice penale. Così l'articolo 323, da norma posta a

tutela della pubblica amministrazione, si è trasformato in norma diretta solo a colpire il pubblico amministratore. Ne sono derivate conseguenze anche sul piano del buon andamento della pubblica amministrazione: si pensi a quella vera e propria sindrome della firma, che in alcuni casi ha bloccato l'esercizio di attività di snellimento degli iter burocratici, con conseguenze fortemente dannose per l'iniziativa economica e sociale nell'ambito della pubblica amministrazione.

La dottrina - dicevo - è più volte intervenuta per segnalare questa lacerante contraddizione, ma si è anche sviluppato un forte movimento di denuncia in sede politica ad opera delle associazioni che rappresentano gli enti territoriali e che hanno posto l'accento su questa contraddizione tra l'eccesso di automatismo nella contestazione dell'articolo 323 del codice penale e l'orientamento di fondo verso un assetto decentrato ed autonomo della pubblica amministrazione, con la tendenza ad un recupero della sua piena funzionalità.

Di recente la questione dell'articolo 323 è stata sollevata anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, ritenendosi in ordinanze di trasmissione alla Corte costituzionale da parte di giudici di merito che si profili un contrasto tra la genericità della sua struttura e gli articoli 25, secondo comma, e 95, primo comma, della Costituzione. Ma la Corte, non so se perché in attesa dei lavori parlamentari, non si è ancora pronunciata.

**TULLIO GRIMALDI.** E non si pronuncerà in questo senso!

**VINCENZO SINISCALCHI, Relatore.** E non si pronuncerà in questo senso, avverte l'autorevole collega Grimaldi, che ne sa, come è giusto che sia, più di me in questa materia! Certo è che la Corte costituzionale è stata investita di questa plurima iniziativa dei giudici di merito sotto il profilo dell'ipotesi di incostituzionalità dell'articolo 323 del codice penale.

Va anche detto che, come la Commissione ha verificato, una norma come

quella dell'abuso di ufficio, se corretta, ha tuttavia un'importante funzione nel complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, nel senso che serve a reprimere condotte diverse dalla corruzione e dalla concussione, ma che in relazione ad esse si pongono spesso in rapporto di mezzo a fine. Dell'importanza di mantenere una norma come quella dell'articolo 323 del codice penale a tutela del principio del buon andamento della pubblica amministrazione si occupano, nella loro relazione al Presidente della Camera dei deputati, i professori Cassese, Pizzorno ed Arcidiacono, che ne sottolineano - se corretta ed adeguata - la funzione di deterrente per condotte illecite e pericolose di funzionari, dipendenti e così via, a volte dimostrate essenziali anche per la consumazione dei reati relativi alla vicenda di Tangentopoli.

Concludendo su questo punto, si conviene sull'individuazione dei seguenti punti di crisi della norma attuale: anzitutto, la condotta illecita del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio non è precisata. Inoltre, il riferimento ad una generica condotta di abuso del proprio ufficio consente gli straripamenti nella discrezionalità amministrativa e comunque l'opinabile e sovente arbitraria valutazione da parte del giudice penale di un procedimento amministrativo autonomamente regolato. Ancora: il riferimento all'elemento psicologico del reato è oggi solo apparentemente definito, esprimendosi invece in un riferimento generico alla finalità dell'azione. Infine, l'individuazione dell'ingiusto vantaggio non patrimoniale dell'evento viene contestata sul presupposto che anche sotto questo profilo si determina un automatismo di valutazione a fronte di eventi che non hanno assolutamente rilevanza sotto il profilo dell'illecito penale. Tutti questi rilievi - va ricordato - hanno anche formato oggetto, e ne va dato atto, dell'approfondito lavoro compiuto dalla commissione ministeriale presieduta dal professor Morbidelli.

Possiamo ora passare all'esame delle valutazioni fatte dalla Commissione sulle numerose proposte abrogative o di modi-

fica. La Commissione, come si è detto, ha operato una scelta netta tra le proposte di abrogazione della norma e quelle di modifica, respingendo le prime, in ciò (va detto lealmente) avvalendosi anche del contributo dei proponenti delle proposte abrogative, che le hanno sostanzialmente ritirate, dichiarandosi sempre disponibili ad accettare i testi che contenessero forme di salvaguardia e di tutela nei confronti di amministratori preoccupati della dilatazione di incriminazioni per violazione dell'articolo 323 del codice penale.

Come relatore, ricevuto mandato nella scelta di non procedere alla formazione di un Comitato ristretto e di approntare un testo il più possibile coerente con alcuni spunti emersi nella discussione generale, vi ho provveduto con l'acquisizione al nuovo testo (poi superato dalla decisione finale) della norma che prevede l'aggiunta all'articolo 289 del codice di procedura penale della previsione dell'interrogatorio dell'indagato da parte del pubblico ministero prima della richiesta al giudice della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio.

La discussione che si è sviluppata anche nella presentazione degli emendamenti al testo ha riproposto nelle grandi linee i punti di incontro, ma anche le divergenze che si evidenziano sulla nuova formulazione della norma. Vi è convergenza, ad esempio, sul punto che concerne la necessità di evitare ogni riproposizione del riferimento all'atto amministrativo come espressione dell'abuso, ma di ricercare la definizione di una condotta illecita nella specifica violazione di leggi o regolamenti. Mi pare che su questo punto vi sia una convergenza abbastanza ampia; per alcuni va ripreso il riferimento al concetto di ordini o di servizi disattesi per la commissione del reato.

Vi è convergenza anche nella definizione, oltre che della condotta, dell'evento che si individua nella produzione di vantaggio patrimoniale ingiusto all'agente o a terzi o nella produzione di un danno ingiusto. Per molti anche in questo caso bisognerebbe limitare il concetto di danno a quello patrimoniale. Pressoché unanime

in Commissione si è altresì palesata la richiesta di escludere dalla punibilità condotte colpose, condotte di mero errore e condotte derivanti da responsabilità estranee all'operato personale del pubblico amministratore. Si è richiesto cioè di specificare al massimo il concetto di dolo con il riferimento espresso ad un'intenzionalità di comportamenti, ciò anche e soprattutto in riferimento all'abuso dell'adozione di incriminazione ai sensi dell'articolo 110 del codice penale nella forma del concorso dei privati nel reato del pubblico funzionario. Tutto ciò per impedire che prima si apra un procedimento penale in base all'articolo 323 e dopo si vada alla ricerca delle prove della responsabilità del pubblico amministratore o in genere del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

In questa direzione si muovono anche le obiezioni ad alcune formulazioni contenute nel testo unificato approvato dalla Commissione giustizia del Senato. Divergenze si sono manifestate in stretta aderenza sul punto alla diversità delle proposte di legge presentate rispetto, ad esempio, alla determinazione della pena e alla differenziazione in ordine all'aggravante della maggiore gravità del fatto, in particolare sul suo significato, sulla sua eventuale indeterminazione. La difficoltà di raggiungere un testo unificato ha alla fine indotto la maggioranza della Commissione a votare, come testo base da sottoporre all'esame dell'Assemblea con salvezza dello sviluppo della discussione e della produzione di pertinenti emendamenti, il testo del Senato, integrato dalle modifiche degli articoli 289 e 416 del codice di procedura penale.

In conclusione, onorevoli colleghi, la legge sull'abuso di ufficio, così come si delinea nella proposta finale di modifica dell'articolo 323 del codice penale su cui lo stesso relatore è impegnato a proporre nel Comitato dei nove correttivi di carattere formale, contiene le seguenti forti innovazioni rispetto alla attuale formulazione della norma: esclude l'incriminazione generalizzata di condotte dei pubblici amministratori che non abbiano as-

solamente rilevanza penale e restituisce loro la libertà di iniziativa amministrativa cui hanno diritto. Rivolgo a questo punto un invito al Comitato dei nove ed all'Assemblea a riflettere sulla necessità di provvedere all'abrogazione di una norma residua nel nostro ordinamento ad onta dell'abolizione dell'articolo 324 del codice penale. Mi riferisco alla norma dell'articolo 228 della legge fallimentare, che ancora contempla la responsabilità per interesse privato in atti di ufficio del curatore del fallimento, per un'evidente distrazione del legislatore del 1990.

La legge che oggi si propone all'esame del Parlamento per l'approvazione nelle sue linee generali contiene - come dicevo - una reale innovazione sul piano delle garanzie del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio indagati per reato contro la pubblica amministrazione e nei confronti dei quali vi sia richiesta di sospensione dall'esercizio dell'ufficio o del servizio. Si propone infatti che il pubblico ufficiale o l'incaricato venga sentito dal pubblico ministero e dal giudice sicché non si proceda più automaticamente all'adozione del provvedimento interdittivo, con ciò istituendosi un'opportuna nuova misura di garanzia che consenta di far valere fin da questo momento le ragioni dell'indagato. Il giusto principio affermato con questa proposta è stato esteso - ma sul punto si formulano riserve pregiudiziali di collocazione della materia, perché probabilmente bisognerà pensare ad una legge specifica in proposito trattandosi di modifica dell'ordinamento processuale e penale - ad una modifica secondo la quale comporterebbe nullità della richiesta di rinvio a giudizio il mancato interrogatorio dell'indagato. Sul punto articoleremo la possibilità di una pregiudiziale o di uno stralcio di questa norma, che è importante ma non può essere riferita solamente al responsabile di reato contro la pubblica amministrazione. È una norma di garanzia generale per la quale ritengo occorrerà una legge speciale.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, con gli emendamenti che verranno apportati al

testo della legge che qui si propone la Camera - ne sono convinto - inserirà nel nostro codice penale l'attesa riforma dell'articolo 323, con ciò uniformando un'importante norma, che deve rimanere nel nostro ordinamento penale, ai principi fondamentali di certezza del diritto e di conformità della legge ordinaria alle norme - queste non modificabili - della prima parte della nostra Costituzione (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Avverto che nella parte antimeridiana della seduta di domani avrà luogo solo lo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni. Ai successivi punti dell'ordine del giorno si passerà a partire dalle ore 15.

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

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

Martedì 8 aprile 1997, alle 9,30:

1. - Interpellanze e interrogazioni.
2. - Deliberazione per la fissazione di un termine ulteriore per l'esame, in sede referente, della proposta di legge Poli Bortone e Napoli n. 1006 ai sensi dell'articolo 81, comma 4, del regolamento.
3. - Dichiarazione di urgenza della proposta di legge Franz ed altri n. 3241.
4. - Assegnazione a Commissioni in sede legislativa delle proposte di legge

Caveri n. 222-B e Balocchi ed altri n. 559 ed abb.-B e del disegno di legge n. 3383.

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

Conversione in legge del decreto-legge 11 marzo 1997, n. 50, recante disposizioni tributarie urgenti (3391).

— *Relatore:* Benvenuto.

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

S. 1034 — Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei

procedimenti di decisione e di controllo (*Approvato dal Senato*) (2564).

— *Relatori:* Novelli per la maggioranza; Frattini e Nuccio Carrara per la minoranza.

**La seduta termina alle 20,25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 22,15.*

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

*Stampato su carta riciclata ecologica*

STA13-175  
Lire 2200