

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

347.

SEDUTA DI LUNEDÌ 27 APRILE 1998

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-VII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-80

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Burani Procaccini Maria (FI)	23
Conto consuntivo della Camera per il 1997 e del progetto di bilancio della Camera per il 1998 (Doc. VIII, nn. 6 e 5) (Discussione congiunta)	1	Delfino Teresio (per l'UDR-CDU/CDR)	10
<i>(Contingentamento tempi discussione generale — Doc. VIII, nn. 6 e 5)</i>	1	De Simone Alberta (DS-U)	19
Presidente	1	Michielon Mauro (LNIP)	25
<i>(Discussione sulle linee generali — Doc. VIII, nn. 6 e 5)</i>	2	Muzio Angelo (RC-PRO), <i>Questore</i>	2
Presidente	2	Servodio Giuseppina (PD-U)	14
Bocchino Italo (AN)	17	Disegno di legge: S. 2782 — Incentivi ai magistrati (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (A.C. 3686-B) (Discussione)	28
		<i>(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3686-B)</i>	28
		Presidente	28

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; rifondazione comunista-progressisti: RC-PRO; rinnovamento italiano: RI; per l'UDR-cristiani democratici uniti/cristiani democratici per la Repubblica: per l'UDR-CDU/CDR; misto: misto; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto-socialisti italiani: misto-SI; misto-per l'UDR-patto Segni/liberali: misto-per l'UDR-P. Segni/lib.; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto rete-l'Ulivo: misto-rete-U.

	PAG.		PAG.
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 3686-B)</i>	29	<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 464-B)</i>	47
Presidente	29	Presidente	47
Bonito Francesco (DS-U)	37	Bonito Francesco (DS-U)	53
Borrometi Antonio (PD-U), <i>Relatore</i>	29	Copercini Pierluigi (LNIP)	60
Copercini Pierluigi (LNIP)	39	Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	50
Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	31	Manziona Roberto (per l'UDR-CDU/CDR)	64
Gazzilli Mario (FI)	31	Marino Giovanni (AN)	55
Miraglia Del Giudice Nicola (per l'UDR-CDU/CDR)	33	Saraceni Luigi (DS-U), <i>Relatore</i>	47
Simeone Alberto (AN)	36	Simeone Alberto (AN)	70
<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 3686-B)</i>	43	Vitali Luigi (FI)	50
Presidente	43	<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 464-B)</i>	76
Borrometi Antonio (PD-U), <i>Relatore</i>	43	Presidente	76
Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	43	Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	76
Proposta di legge: S. 1406 - Misure alternative alla detenzione (approvata dalla Camera e modificata dal Senato) (A.C. 464-B) (Discussione)	46	Proposta di legge (Proposta di trasferimento in sede legislativa)	79
<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 464-B)</i>	47	Ordine del giorno della seduta di domani	79
Presidente	47		

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

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 16.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 20 aprile 1998.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono ventiquattro.

Discussione congiunta del conto consuntivo della Camera per il 1997 e del progetto di bilancio della Camera per il 1998 (doc. VIII, nn. 6 e 5).

PRESIDENTE avverte che il tempo disponibile per la discussione sulle linee generali è di 5 ore e 45 minuti (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

ANGELO MUZIO, *Questore*, illustra le linee che hanno guidato l'azione del Collegio dei questori, che ha considerato: i

valori consolidati, la dotazione finanziaria richiesta al Ministero del tesoro per il 1998 e quelle indicate per il 1999 ed il 2000, la capacità di spesa e la politica degli investimenti.

Dà, quindi, conto in particolare degli interventi di adeguamento delle strutture alle norme di sicurezza, nonché degli investimenti nel settore informatico.

TERESIO DELFINO condivide le linee guida dei documenti in discussione, rilevando l'opportunità che sia redatto il resoconto stenografico dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata in Commissione: ciò a maggiore tutela delle opposizioni, i cui diritti dovrebbero essere diversamente garantiti.

GIUSEPPINA SERVODIO giudica positivamente il nuovo impianto del progetto di bilancio, i cui elementi più significativi sono la programmazione delle risorse e dell'attività amministrativa ed il controllo dei centri di spesa.

Ritiene opportuna la scelta di aver individuato un'omogenea aggregazione dei capitoli in grandi aree di intervento e di avere stabilito gli obiettivi da conseguire, nonché quelle di decentrare il dislocamento degli uffici dei deputati e dell'amministrazione, e di investire nella formazione del personale.

ITALO BOCCHINO riterrebbe essenziale garantire un maggiore sostegno di strutture e logistico ai deputati per l'esercizio del loro mandato parlamentare; in tal senso auspica una migliore qualificazione del processo di informatizzazione, nonché l'accelerazione dei tempi di erogazione di taluni servizi, quale la rassegna stampa.

ALBERTA DE SIMONE preannunzia il voto favorevole dei democratici di sinistra sui documenti in esame, che ben rispecchiano l'esigenza di rinsaldare il legame tra parlamentari e cittadini, il che richiede uno sforzo di modernizzazione dell'organizzazione della Camera.

MARIA BURANI PROCACCINI esprime apprezzamento per l'operato del Collegio dei questori, pur non condividendo la prevista riduzione delle spese di manutenzione ordinaria.

Sottolinea, inoltre, la necessità di procedere all'attuazione della riforma del personale ed esprime l'avviso che le spese per locazioni passive siano eccessivamente onerose.

Infine, si sofferma sulla necessità di procedere con la massima rapidità agli adeguamenti previsti dal decreto legislativo n. 626 del 1994.

MAURO MICHIELON, nel rilevare che l'Ufficio di Presidenza non ha potuto disporre di tempo sufficiente per esaminare il lavoro, peraltro apprezzabile, del Collegio dei questori, valuta positivamente le scelte di fondo, in particolare quella di sviluppare gli strumenti informatici.

Esprime perplessità per le spese che riguardano il servizio di ristorazione, per la gestione dell'autoparco e per i servizi di sicurezza. Non comprende, inoltre, il motivo dell'incremento delle spese per le attività di inchiesta, nonché di quelle connesse a lodi arbitrali e transazioni.

In conclusione, propone di rivedere complessivamente il sistema dell'assistenza sanitaria e di sviluppare la posta elettronica.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione congiunta sulle linee generali.

Avverte che il termine per la presentazione degli ordini del giorno è fissato alle ore 10 di domani.

Rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Incentivi ai magistrati (modificato dal Senato) (3686-B).

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

Avverte altresì che il tempo riservato alla discussione generale è di 7 ore (*vedi resoconto stenografico pag. 28*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle modificazioni introdotte dal Senato.

ANTONIO BORROMETI, *Relatore*, esprime perplessità sulle modifiche introdotte dal Senato relativamente alla procedura di trasferimento d'ufficio; tuttavia, la Commissione giustizia della Camera ha ritenuto di non modificare ulteriormente il testo, per assicurarne una rapida approvazione e tenuto conto della possibilità di una interpretazione delle modifiche apportate al Senato che non comprometta la funzionalità delle procedure di trasferimento d'ufficio.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

MARIO GAZZILLI giudica nel complesso accettabili le modifiche introdotte

dal Senato; sussistono tuttavia motivi di perplessità, in particolare sull'esclusione della Campania e della Puglia dal novero delle regioni in cui si trovano sedi disagiate: preannunzia al riguardo la presentazione di un emendamento.

NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE sottolinea l'urgenza, nel momento in cui si attribuiscono incentivi economici ai magistrati destinati a sedi disagiate, di prevedere un sistema di verifica dei risultati della loro attività.

Esprime inoltre perplessità per l'esclusione, deliberata dal Senato, della Campania e della Puglia dal novero delle regioni in cui siano individuate sedi disagiate.

Ritiene comunque che il provvedimento, seppure perfettibile, debba essere sollecitamente approvato, al fine di combattere seriamente la criminalità organizzata.

ALBERTO SIMEONE, nell'esprimere perplessità sull'impostazione del provvedimento e sulle modifiche apportate che non sono quelle auspiccate dalla sua parte politica, si riserva di esprimere la posizione del gruppo di alleanza nazionale alla luce dei successivi sviluppi della discussione.

FRANCESCO BONITO esprime la convinta adesione dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo al provvedimento in discussione, manifestando tuttavia perplessità sulla riformulazione dell'articolo 4, nel cui ambito sono stati soppressi i commi 1 e 2 e l'annesso allegato D-bis, concernente i distretti.

Giudica invece apprezzabile l'esclusione delle regioni Campania e Puglia dal novero delle sedi disagiate.

PIERLUIGI COPERCINI dichiara che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania valuterà l'atteggiamento da assumere su un provvedimento che il

Senato ha migliorato, ma che appare ancora lontano da un progetto di riforma che dovrebbe privilegiare il rapporto magistratura-territorio, l'assegnazione delle sedi a magistrati residenti e l'elezione popolare diretta dei pubblici ministeri.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ANTONIO BORROMETI, *Relatore*, rinuncia alla replica.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, raccomanda l'approvazione del disegno di legge, nel testo modificato dal Senato, rilevando in particolare che l'esclusione delle regioni Campania e Puglia dal novero delle sedi disagiate non dovrebbe comportare problemi, giacché in quelle sedi raramente si registrano vacanze di posti.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Misure alternative alla detenzione (modificata dal Senato) (464-B).

PRESIDENTE avverte che il tempo riservato alla discussione sulle linee generali è di 7 ore (*vedi resoconto stenografico pag. 47*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle modificazioni introdotte dal Senato.

LUIGI SARACENI, *Relatore*, raccomanda la sollecita approvazione del provvedimento, nel testo del Senato, sottolineando che l'obiettivo fondamentale ad esso sotteso è legato alla possibilità per il condannato di accedere direttamente alle misure alternative alla detenzione, qualora ricorrano i presupposti espressamente previsti.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

LUIGI VITALI auspica una sollecita ma ponderata approvazione del provvedimento che, pur migliorabile, appare comunque idoneo ad affrontare i problemi connessi sia al sovraffollamento delle carceri sia alla necessità di garantire la parità tra i cittadini ai fini della fruizione delle misure alternative alla detenzione sia, infine, alla funzione rieducativa delle pene.

FRANCESCO BONITO, pur esprimendo perplessità su alcune modifiche introdotte dal Senato, auspica una sollecita approvazione del provvedimento, sul quale si augura che possa registrarsi l'ampia intesa tra maggioranza ed opposizioni che ha caratterizzato l'*iter* di numerosi provvedimenti adottati di recente in materia di giustizia.

GIOVANNI MARINO ritiene che il provvedimento in esame sia di tenore completamente diverso rispetto alla sua originaria ispirazione, offrendo troppo ampia facoltà di ricorso a pene alternative alla detenzione senza che ciò appaia giustificato dal sovraffollamento delle carceri.

Del resto, in uno Stato di diritto, la certezza di quest'ultimo deve significare anche certezza della pena, da scontare nel rispetto dei principi umanitari, a garanzia della sicurezza della collettività e del reinserimento del detenuto.

PIERLUIGI COPERCINI osserva che, nel corso del lungo *iter*, il provvedimento ha subito modifiche peggiorative che hanno esteso in modo inaccettabile l'ambito di applicazione delle misure previste in alternativa alla pena detentiva: pertanto il gruppo della lega nord esprime su di

esso un avviso contrario, a meno che non sia significativamente emendato.

ROBERTO MANZIONE ritiene che il provvedimento in esame contempra misure idonee ad attenuare i problemi della popolazione carceraria, avendo presente la dignità dell'individuo e la necessità del reinserimento del detenuto.

ALBERTO SIMEONE sottolinea che il provvedimento in esame, comunemente definito « legge Simeone », persegue l'intento di recuperare la funzione rieducativa attribuita dalla Costituzione alla pena, consentendo a tutti i condannati per determinati reati, qualora ricorrano i presupposti previsti, di attivare agevolmente il meccanismo finalizzato all'irrogazione di pene alternative alla detenzione.

Quanto al testo licenziato dal Senato, nonostante le modifiche introdotte abbiano alterato l'impostazione originaria del provvedimento, auspica che sullo stesso possa registrarsi un ampio consenso, sì che nel nostro ordinamento possa essere recepito un fondamentale principio di civiltà.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Avverte che il relatore ha comunicato di rinunciare alla replica.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, sottolinea la situazione di sovraffollamento e di invivibilità delle carceri italiane, in cui oltre tutto si concentrano situazioni di forte emarginazione sociale; il Governo chiede che, dopo un'attesa fin troppo lunga, il provvedimento in esame sia finalmente approvato per dare risposte concrete ai gravi problemi dei detenuti e di tutti coloro che operano nella realtà carceraria.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

**Proposta di trasferimento
in sede legislativa di un progetto di legge.**

PRESIDENTE comunica che sarà iscritto all'ordine del giorno della prossima seduta il trasferimento in sede legislativa, richiesto dalla I Commissione, della proposta di legge n. 3981.

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

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

Martedì 28 aprile 1998, alle 10:

(Vedi resoconto stenografico pag. 79).

La seduta termina alle 22,35.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 16.

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 20 aprile 1998.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Andreatta, Benvenuto, Bindi, Calzolaio, Carlesi, Maura Cossutta, Dini, Divella, Evangelisti, Fantozzi, Fassino, Giannattasio, Leccese, Leone, Neri, Pennacchi, Pozza Tasca, Prodi, Sales, Sinisi, Soriero, Veltroni, Visco e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

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

Discussione congiunta dei documenti: Conto consuntivo della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1997 (Doc. VIII, n. 6); Progetto di bilancio della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1998 (Doc. VIII, n. 5) (ore 16,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei documenti:

Conto consuntivo della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1997; Progetto di bilancio della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1998.

(Contingentamento tempi discussione generale - Doc. VIII, nn. 6 e 5)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 21 aprile scorso della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame congiunto. Il tempo riservato alla discussione generale, di 5 ore e 45 minuti, è così ripartito:

tempo per i deputati questori: 1 ora e 30 minuti;

tempo per il gruppo misto: 25 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 45 minuti;

tempo per i gruppi: 2 ore e 55 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 8 minuti; socialisti italiani: 5 minuti; CCD: 5 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; per l'UDR-patto Segni-liberali: 2 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 36 minuti;

forza Italia: 27 minuti;

alleanza nazionale: 24 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 20 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 20 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 17 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 16 minuti;

rinnovamento italiano: 15 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
- Doc. VIII, nn. 6 e 5)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il deputato questore, onorevole Muzio.

ANGELO MUZIO, *Questore*. Signor Presidente, colleghe e colleghi, avrete certamente avuto modo di verificare la strumentazione che regge la discussione sul consuntivo per l'anno 1997 e sul bilancio di previsione per il 1998, nonché sulle proiezioni del biennio 1999-2000, fino a prevedere la nostra richiesta di dotazione finanziaria per l'anno 2001. Anche a nome dei colleghi Camoirano e Martinat, tenterò di rappresentare il quadro d'insieme delle azioni che hanno consentito l'agire del Collegio dei questori e dell'amministrazione secondo gli indirizzi dell'Ufficio di Presidenza ed il dibattito che ci ha impegnati lo scorso anno. Mi riprometto però di non entrare in un'*enclave* di numeri e di percentuali, in quanto non è strettamente necessario ai fini di una corretta e trasparente lettura. Credo sia utile per noi e per l'esame a cui siamo sottoposti ed a cui è giustamente sottoposta la politica. Parlo di esame, di giudizio politico, non certamente di sen-

timento antiparlamentare che ristagna e cerca alimento, molte volte, nella mancata determinazione che l'azione politica consente, spingendo così alla deriva la stessa legittimazione degli organi costituzionali del nostro paese, strumenti e veicoli di democrazia.

Anche in questi momenti, che appaiono esclusivamente tecnici - magari ragionieristici -, insiste questa necessità: la capacità di connettere la discussione di oggi con il nostro ruolo, la nostra missione, il nostro mandato, anche attraverso la discussione e le decisioni. Ecco il punto: come le risorse impiegate al servizio dell'ordinamento costituzionale rappresentino una questione sostanziale e non parziale del nostro mandato.

Se è vero - ed è vero - che maggiore è la richiesta di realizzare una democrazia partecipata, dobbiamo saper dispiegare la nostra interlocuzione spingendoci a non ricercare giustificazione al nostro agire, scegliendo opzioni anche strategiche che individuino nei luoghi della politica un necessario elemento di realizzazione delle attese, invertendo la tendenza di cui rischiamo di essere noi stessi i prigionieri.

Sono quattro, credo, gli elementi di discussione sui quali occorre fornire un quadro di riferimento per le nostre decisioni (altri, certamente più particolari, fanno parte degli atti - che conosciamo - per le nostre decisioni): i valori consolidati del bilancio e dei bilanci; la dotazione finanziaria richiesta al Tesoro per il 1998 e quelle indicate per il 1999 ed il 2000; la nostra capacità di spesa; la politica degli investimenti.

Nella relazione di accompagnamento al documento sul consuntivo 1997 riscontriamo una serie di valori consolidati: una politica di rigore, alla quale si sono dedicati sia l'amministrazione sia gli organi politici, ha determinato rigore nell'acquisizione dei beni e dei servizi; una proiezione calibrata sull'oggettiva capacità di spesa; una ricerca attenta all'efficacia della spesa. In particolare, si trascinano sul 1996 e sul 1997 le caratteristiche della spesa di questi anni, subendo l'impatto della chiusura anticipata della legislatura

ed un conseguente rallentamento della relativa capacità di spesa dell'amministrazione, specificamente per gli investimenti. La difficoltà di realizzare questi investimenti programmati, ritenuti necessari, comporta un'approfondita istruttoria progettuale, che non sempre si riesce a rendere esecutiva nei tempi preventivati. Crediamo (così è scritto nella relazione che offriamo alla discussione con il consuntivo per il 1997) si chiuda anche una fase dell'elaborazione dei bilanci che consentirà la maggiore programmazione, l'operazione critica sull'impostazione della spesa, la capacità di una lettura critica degli impegni che assumiamo nel comprendere la necessità, accompagnata dalla necessaria programmazione, dell'attivazione di tutte le procedure che rendano possibile una lettura critica dell'azione amministrativa sui tempi di decisione e di realizzazione degli impegni.

Il conto consuntivo per il 1997 è l'ultimo redatto con la tradizionale esposizione; a partire dal 1998 viene operato un ridisegno complessivo dell'esposizione del bilancio interno volto a superare la disomogeneità della precedente impostazione, conseguenza di stratificazioni successive. Ciò avevamo preannunciato — e manteniamo — nella relazione al progetto di bilancio della Camera per il 1997 e, grazie allo sforzo degli uffici, in particolare del Servizio tesoreria, è stato acquisito. Trova, conseguentemente, per la prima volta attuazione il regolamento di amministrazione e contabilità, laddove si dispone che il bilancio di previsione della Camera sia redatto in termini di competenza e di cassa. Con l'affiancamento di previsioni di cassa alle previsioni di competenza per ogni capitolo di entrata e di spesa, si dà efficacia all'azione di autorizzazione e si realizza un controllo certo della spesa, precisando e migliorando la puntualizzazione delle reali risorse necessarie all'esercizio e comprendendo più efficacemente gli assestamenti necessari allo stesso, qualora sussistano deficienze di cassa, ma, al tempo stesso, si favorisce

l'individuazione dei fondi non coerenti con le necessità. Forse avrei dovuto dilungarmi su questi aspetti.

Non vorrei però, colleghi, che ritenessimo tutto ciò frutto di qualche dottrina contabilistica assunta all'ultima ora per dispiegare le politiche di bilancio: no, è invece una scelta politica quella che si compie oggi con questi bilanci, una scelta in continuità con un'azione che, da alcuni anni, gli organi politici della Camera hanno adottato, modificando comportamenti, atteggiamenti e superando difficoltà e resistenze, che tutte le innovazioni impongono. Ma, forse, è ancora troppo presto, siamo solo all'inizio, i frutti di questo lavoro — se saremo capaci, e credo che siamo sulla buona strada — potremo, giorno per giorno, acquisirli e valutarli nella missione del Collegio dei questori e potremo verificarli, anno per anno, nelle nostre sessioni di bilancio, che diventeranno sempre più importanti.

Il secondo ordine di riflessioni riguarda la dotazione finanziaria dell'organo costituzionale, sulla quale abbiamo considerato necessario soffermarci. La richiesta al Tesoro è quella, già fissata nel triennio 1997-1999, di incremento del 4 per cento, per collocarsi, nel 2000, al 2 per cento, indicando come coerente proiezione per il 2001 lo stesso tasso. Il Collegio dei questori, nella valutazione effettuata con l'amministrazione, ha ritenuto necessario offrire all'Ufficio di Presidenza la predisposizione di una proposta calibrata sulle necessità operative della spesa, con particolare riferimento agli investimenti, alla loro realizzazione nell'arco del triennio, promuovendo un'accelerazione e richiedendo all'amministrazione ogni atto utile alla sua realizzazione.

L'incremento della dotazione consente di coprire la spesa corrente e gli interventi programmati negli esercizi precedenti, garantendo al tempo stesso la possibilità di collocare residui e avanzi degli anni precedenti per 176 miliardi nel 1998, 100 miliardi nel 1999 e 70 miliardi nel 2000, in competenza ed investimenti, finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicu-

rezza degli ambienti di lavoro, alla manutenzione straordinaria e ad investimenti per lo sviluppo dei servizi informatici. Non per questo non sarà possibile nei prossimi mesi, come il Collegio dei questori ha già rappresentato all'Ufficio di Presidenza, prevedere una restituzione al Tesoro, che individuiamo in 18 miliardi. Ma perché — qualcuno si chiederà —, allora, non ridurre la dotazione del Tesoro? Sarebbe, per il Collegio dei questori, ed io dico per tutti noi, per l'amministrazione, una forma di incoerenza, sia nella gestione delle risorse sia nell'adozione degli indirizzi di una politica amministrativa. Il decremento della percentuale di incremento della dotazione potrà avvenire quando nella programmazione della spesa saranno possibili i contenimenti risultanti da un sufficiente lavoro di analisi funzionale della spesa.

Una volta completato il processo di riorganizzazione informatica e procedurale, che consentirà certamente di cogliere una maggiore puntualizzazione dei necessari flussi finanziari, dedotta l'accelerazione di taluni investimenti, considerati per noi imprescindibili ed ormai indifferibili, sarebbe ingeneroso, soprattutto per chi ha sottolineato esigenze, rappresentato opportunità e fondamentali necessità per il corretto funzionamento della nostra struttura, venir meno agli impegni sulla base di quelle che, a ragion veduta, si rappresenterebbero come raffazzonate operazioni di generale riequilibrio finanziario di breve prospettiva.

Ad ogni buon conto, dobbiamo avere chiaro che, per esempio (ed è un esempio importante), per il 1998, su 1.414 miliardi di spesa, 147 miliardi e mezzo riguardano l'indennità parlamentare, 177 miliardi e 100 milioni i vitalizi, 268 miliardi le retribuzioni del personale, 199 miliardi e 700 milioni le pensioni dei dipendenti, 29 miliardi e mezzo i contributi ai gruppi parlamentari, esattamente il 58 per cento della spesa: la differenza tra queste cifre è e rappresenta la quantificazione delle risorse disponibili attraverso questa capacità di spesa sul 1998, percentualmente non molto differente sul 1999 e sul 2000.

Dagli allegati i colleghi possono verificare il dispiegarsi delle attività connesse al miglioramento funzionale della nostra struttura; quando si parla di struttura, si deve avere riguardo alla sua complessità, alle sue esigenze di funzionamento, non solo durante eventi di particolare interesse politico, economico e culturale, ma anche nel dispiegarsi della normale attività di funzionamento, per i servizi ai deputati e ai gruppi parlamentari e la realizzazione del mandato parlamentare.

Tutto ciò si riassume in 1.900 ore lavorate in Assemblea dall'inizio della legislatura, con 341 sedute d'aula e 5.213 sedute delle Commissioni permanenti. Parlavo di struttura e quindi di investimento: l'impegno per la realizzazione della sala del mappamondo, il progetto per la realizzazione della nuova auletta dei gruppi parlamentari, la predisposizione di nuovi spazi per le Commissioni permanenti, l'avvio del restauro delle facciate del Basile bonificando e reinstrandando i cavi telefonici, la prosecuzione dei lavori di manutenzione dell'aula, con l'adeguamento del condizionamento e dell'illuminazione, il rinnovo della centrale telefonica sono investimenti a quel titolo predisposti.

Ha certamente rilievo in questo quadro una definizione compiuta entro il 1998 degli spazi da reperire ed il loro adeguamento alle norme di sicurezza, poiché anche queste misure consentono una maggiore e migliore organizzazione del lavoro. La ristrutturazione dell'ex sede centrale del Banco di Napoli, iniziata nell'aprile scorso, dopo molti anni favorirà lo spostamento di settori dell'amministrazione, liberando palazzo Montecitorio e consentendo una maggiore agibilità alle strutture più legate all'attività parlamentare. Entro metà anno saranno consegnati nuovi spazi nel vicino palazzo Theodoli-Bianchelli dopo la loro ristrutturazione: ciò darà maggiore agibilità al contenimento di strutture. Al tempo stesso, il recupero di circa mille metri quadrati nel palazzo dei gruppi favorirà certamente, entro settembre di quest'anno, un miglioramento funzionale all'agibilità del palazzo, portando

a soluzione anche fenomeni di riorganizzazione dei gruppi medesimi, che nell'ultimo anno hanno imposto, con particolare riferimento al gruppo misto e ai sottogruppi, problemi di reperimento per nuove collocazioni.

Sul fronte dei parlamentari, così come avevamo avanzato proposte nella sessione del 1997, è stato stipulato un contratto di locazione per dotare di uffici circa 175 deputati: 75 uffici sono già stati consegnati all'inizio di aprile, altri lo saranno entro i prossimi mesi. Ritengo doveroso segnalare il rilievo della decisione del Collegio dei questori di supportare questa iniziativa con la modifica sostanziale delle precedenti decisioni: passeremo entro il triennio da un posto di lavoro per deputato ad un ufficio per deputato, modificando sostanzialmente lo standard di dotazione e garantendo servizi reali, quindi strumentazione, insomma certezze, ed eliminando al tempo stesso il rimborso per il mancato ufficio. Una politica di razionalizzazione della spesa imporrà certamente una più puntuale ridefinizione dei servizi complementariamente necessari: l'obiettivo è quello di consegnare, entro la prossima primavera, a 530 deputati un ufficio e di razionalizzare, anche attraverso professionalità esterne, gli spazi per la struttura e i servizi, offrendo garanzie e certezze di agibilità. Produrre efficienza ed efficacia nell'organizzazione è una nobile intenzione, praticarla deve diventare un indirizzo che segna, anche su questo terreno, un compiuto avanzamento delle possibilità reali per il risultato.

Al miglioramento degli spazi è connesso senza alcun dubbio lo sforzo in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori. La registrazione da parte dell'Ufficio di Presidenza del rilievo normativo ha assicurato senza alcun dubbio la dotazione regolamentare, ma soprattutto la predisposizione di nuove competenze in materia di prevenzione sui luoghi di lavoro, per le attrezzature, i materiali, la sorveglianza sanitaria, nonché tutte quelle implicazioni in termini di organizzazione e procedure che la funzione di prevenzione dei rischi comporta. Un

grande lavoro, insomma, un investimento che richiede professionalità, soprattutto innovando ciò che la regolamentazione domestica finora aveva sottovalutato, riconducendo l'applicazione delle norme a partire da chi la emana.

Seppur brevemente, faccio cenno a questo capitolo di spesa. Non voglio tacere la necessità di marcare l'inequivocabile indirizzo al quale fare attenzione, adeguando al tempo stesso la nostra organizzazione e dispiegando la nostra disponibilità verso ciò che dobbiamo imporre alla nostra missione. Tutte le ristrutturazioni, le acquisizioni dovranno tener conto, già in fase di progettazione, dei vincoli costituiti dai diversi parametri di sicurezza, di salubrità, sia nell'impiantistica sia nell'illuminazione sia nel microclima. È un terreno nuovo, certamente anche di maggiore professionalità. Ma non è solo una scommessa, è un modello da inseguire anche per il miglioramento delle condizioni di lavoro, che possono ottimizzare la stessa organizzazione del lavoro. Perché tacere sull'inadeguatezza del perseguimento di questo miglioramento nel passato, fonte anche di dispersione di risorse, non idoneità delle strutture, mancato coordinamento tra spesa, collaudo, funzionalità? Complice di tutto ciò la diseconomia. Tutto ciò può essere eliminato. L'obiettivo, lo sappiamo bene, non è subito alla nostra portata; potremo verificare i risultati certamente non nell'immediato, ma siamo convinti che riconoscerne la portata e renderla visibile rappresenti una scelta di campo che non consentirà di tornare indietro.

Un punto cardine della valorizzazione degli investimenti, delle ricadute possibili sulla nostra attività è lo sviluppo informatico posto al servizio dell'attività parlamentare. Quando dico attività parlamentare contestualizzo il nostro ruolo di parlamentari, il nostro modo di comunicare e di rappresentare il nostro lavoro, il lavoro importante della struttura e dei servizi della Camera, complementari alla nostra funzione. Lo scorso anno, in un passaggio della mia relazione al bilancio della Camera, sottolineavo la necessità

dello sviluppo dei sistemi informatici, condizionandola strettamente al funzionamento delle attività parlamentari. Nell'ambito della discussione degli ordini del giorno presentati, nei quali si dava atto positivamente del programma di informatizzazione dei deputati, emergeva l'impegno per l'Ufficio di Presidenza di garantire il processo di informatizzazione integrata tra deputati e gruppi parlamentari. Le realizzazioni del 1997, dal piano di sostituzione delle postazioni di lavoro all'erogazione del servizio di posta elettronica, sono state strettamente gestite nella chiave logica di quella integrazione. Mi pare peraltro che si possa e si debba andare oltre. Rappresenterò pertanto a questa Assemblea il più ampio progetto di sviluppo informatico generale, la cui realizzazione, collocata temporalmente tra questo anno ed il prossimo, consentirà il passaggio da una condizione elementare di uso delle tecnologie informatiche ad una utilizzazione piena del loro potenziale.

Mi corre obbligo di informare l'Assemblea del completamento, a giorni, del cablaggio dei palazzi. Si è trattato di un'operazione di predisposizione di un'infrastruttura tecnologica essenziale, inserita in un contesto logistico particolarmente difficoltoso, come tutti possono ben capire. Ci siamo preoccupati contemporaneamente di allestire l'infrastruttura di sicurezza informatica. Il transito e la gestione delle informazioni via Internet e i servizi connessi devono essere dotati delle caratteristiche di affidabilità, di riservatezza, di certezze, proprie delle vecchie modalità di comunicazione. Si sta procedendo parimenti al completamento dell'evoluzione tecnologica dei sistemi informatici. Il parco macchine, già in parte basato sull'attuale tecnologia dei sistemi aperti, dovrà compiutamente evolvere per ricomprendere tutte quelle applicazioni informatiche di cui dirò tra breve, sostituendo interamente l'ormai obsoleto sistema centralizzato e caratterizzato da alti costi di gestione e da una bassa flessibilità di impiego. La nuova architettura poggerà compiutamente sul para-

digma Intranet ed Internet. Infine, l'informatica sarà strutturata su una piattaforma organizzativa rinnovata che avrà come riferimento i processi fondamentali dell'attività parlamentare anziché partizioni amministrative corrispondenti a vecchie logiche burocratiche.

Come ho detto, affrontando la questione delle risorse disponibili per il conseguimento degli obiettivi di servizio, nell'amministrazione della Camera è in atto un processo di redistribuzione dei compiti e delle attività tra risorse interne e risorse esterne. Si tratta di un ben noto tema, quello delle risorse esterne, che ha investito tutte le amministrazioni pubbliche e che ha trovato anche una definizione nell'ultima legge finanziaria.

Nell'area informatica le risorse esterne sono una modalità organizzativa ordinaria, lo possono diventare strutturali poiché consentono di perseguire congiuntamente gli obiettivi del massimo aggiornamento tecnologico attraverso l'impiego flessibile ed efficiente delle risorse nonché quello, molto congruo, di una spesa attenta ai principi di contenimento e di trasparenza. Il mantenimento dunque pieno del governo dei processi di sviluppo tecnologico assicurato dal nostro servizio che sempre più rafforza il ruolo di struttura equilibrata e di alto profilo professionale, orientato al conseguimento di obiettivi istituzionali, è compito politico degli organi parlamentari.

Tornando all'anno scorso, le richieste che venivano dai colleghi parlamentari riguardavano principalmente l'adeguamento delle attrezzature, il collegamento con Internet, l'utilizzo della posta elettronica. Nel corso dell'anno sono stati assegnati a tutti i deputati i *personal* portatili ed è stato approvato e largamente realizzato il primo progetto organico di riallineamento tecnologico delle macchine. È stato assegnato a ciascun deputato l'accesso a Internet nonché un indirizzo di posta elettronica. È stato anche varato un primo progetto, ancora limitato nelle dimensioni, di informazione informatica per tutti i parlamentari.

Nel corso dei lavori del Comitato per le tecnologie ho potuto cogliere nell'intervento di alcuni membri dello stesso Comitato un richiamo ad una preoccupazione: quella di guardare alla necessità di graduare il cambiamento informatico per evitare la creazione di « isole » escluse da questo processo di cambiamenti. Si tratta di una preoccupazione condivisa che ha come conseguenza quella di riportare il processo tecnologico nell'ambito di una pianificazione approvata dagli organi politici. Mi pare questa una fondamentale innovazione rispetto al passato nel quale l'ammodernamento forse sfuggiva al controllo parlamentare.

Alla luce delle realizzazioni che ho appena accennato, potrei dichiararmi soddisfatto e credo di interpretare anche il pensiero degli altri questori e dell'Ufficio di Presidenza, ma al contrario la parte migliore del programma di sviluppo informatico è quella che mi accingo a descrivere.

In questa amministrazione, come in quella del Senato, è ormai in fase di approvazione il progetto di rifacimento delle applicazioni informatiche e delle banche dati: dall'elaboratore centrale ad una nuova architettura più flessibile e meno costosa.

Ricordiamo tutti le critiche mosse dai giornali alle nostre banche dati, ormai disponibili via Internet, per la loro ermeticità di linguaggio. Effettivamente le nostre banche dati sono state progettate molti anni fa, quando il loro impiego era limitato ad una stretta cerchia di professionisti (i nostri funzionari) e a qualche specializzato interlocutore esterno.

È una rivoluzione informatica quella di questi anni: in particolare il sistema Internet ha modificato sostanzialmente il rapporto tra la risorsa informativa e il soggetto che ne fruisce; in sostanza questo rapporto è ormai diretto. Internet consente di accedere direttamente al patrimonio informativo che su di esso risiede e per il fatto di essere disponibile per questa via, per definizione, deve essere facile da consultare e da esplorare in tutte le sue funzionalità. È un discorso -

questo - che va certamente approfondito. Non basta più però rendere disponibile un'applicazione, occorre che essa sia costruita per essere leggibile in tutte le sue parti da chiunque navighi su Internet. Un esempio può giovare per chiarire quest'affermazione. È semplice pubblicare il testo di una legge ma non è esaustivo; lo abbiamo « rimproverato » per molto tempo alla *Gazzetta Ufficiale*. Il nostro compito, quando pubblichiamo una legge su Internet, è di fare in modo che il cittadino per questa via possa risalire al complesso delle conoscenze necessarie ed utili alla comprensione piena di quella legge.

È questa una preoccupazione, sulla quale si è soffermato più volte il Presidente della Camera, che deve trovare soddisfazione attraverso un rifacimento delle banche dati impiegate per la documentazione dell'attività parlamentare. Vi è l'esigenza di riprogettare le applicazioni alle banche dati e di procedere ad un loro inquadramento nelle logiche gestionali generali. Per alcune di esse, penso alla banca dati delle leggi regionali, profiliamo una gestione operativa esterna al fine di alleggerire il carico degli adempimenti amministrativi ed assistere a risorse date in misura più convincente alle altre applicazioni.

L'esigenza della riprogettazione del sistema informatico non si esaurisce esclusivamente nella missione di diffusione delle informazioni, ma si inserisce piuttosto nel più ampio contesto della progettazione di applicazioni integrate direttamente a supporto dell'attività legislativa. Mi riferisco più precisamente al progetto di *drafting* legislativo ed all'osservatorio sulla legislazione che trovano elementi di forte facilitazione realizzativa nei presupposti tecnologici ed organizzativi che sin qui ho illustrato.

Sul fronte dell'amministrazione interna della Camera è altresì importante completare il processo avviato con il rifacimento dell'applicazione di contabilità generale, estendendola a tutte le altre componenti, tra le quali ricordo, sommariamente, i magazzini, l'inventario, la

matricola del personale, la gestione della retribuzione del personale, la gestione amministrativa dei deputati, il controllo delle presenze del personale e così via. Tale sforzo, teso tra l'altro alla predisposizione di un sistema globale per realizzare una proficua funzione di controllo e di gestione, è particolarmente significativo ed è molto delicato, giacché tende a superare, in un'unica soluzione, l'arretratezza tecnologica dei gravi problemi correlati all'anno 2000, come tutti voi sapete, ed all'introduzione dell'euro.

L'attrattiva esercitata dal radicale rinnovamento dell'impostazione di metodo della pianificazione informatica, ancor più che tecnologica, sin qui espressa, impone un grande sforzo a tutti noi per quanto attiene alla realizzazione da parte dei uffici della Camera. Deve crescere la logica della conferenza dei servizi come metodo ordinario di lavoro, ciascuno di essi dovendo svolgere un ruolo fondamentale in questo processo di ammodernamento.

Il processo di riorganizzazione e di sviluppo che ho descritto è pienamente racchiuso, sotto il profilo della provvista finanziaria, nella previsione ordinaria triennale dello scorso anno. Peraltro, poiché esso si pone come capace di ricomporre l'intera progettazione dei servizi informatici, parte del finanziamento sarà recuperato riassorbendo i residui passivi collegati a quella parte di programmazione informatica che è rimasta inattuata.

Il potenziamento tecnologico, colleghi, serve esclusivamente le funzioni parlamentari. Come avete certamente constatato al termine di questo processo di ammodernamento e di sviluppo, il potenziale di lavoro di ciascun parlamentare sarà enormemente superiore rispetto a quello attualmente disponibile. Forse, con la necessaria gradualità e badando bene a non creare difformità di trattamento, volontariamente od involontariamente sarà effettivamente possibile trasferire su formato elettronico larga parte della nostra attività. Certo, è ancora davanti a noi un po' di tempo. Si potrà finalmente parlare,

a ragion veduta, del telelavoro dei parlamentari: una grande innovazione. Il nostro lavoro potrà svolgersi indifferentemente in Parlamento o fuori senza interruzione di alcuna delle funzioni permanenti che ci derivano dal mandato.

È con questa intenzione che il Collegio dei questori si accinge a varare il progetto, da qualche tempo annunciato, di estensione a ciascun parlamentare dell'accesso alle agenzie stampa, anche queste strumento di lavoro quotidiano nella società della comunicazione.

I tempi di realizzazione stanno nel dispiegarsi della capacità di spesa e del triennale e, in particolare, nella nostra capacità di interpretare l'essenza di questa strumentazione. È questo un terreno nuovo, anche per la politica, un mezzo per avvicinarsi nel modo migliore ed in tempi congrui alle attese del paese. Tutto ciò — qualcuno potrà dire — è così semplice? Assolutamente no.

Denunciare questa necessità, programmare questi interventi, dispiegare l'attenzione e la capacità di controllo sulla spesa, come ho tentato di dire, sono obiettivi che assumono il valore di vincolo per il Collegio dei questori. La collega Camoirano ed il collega Martinat sanno, e l'Ufficio di Presidenza conosce, quale sia lo sforzo necessario per imprimere ed esprimere questi vincoli per noi essenziali e parimenti ridisegnare con il bilancio la corrispondenza tra indirizzo e spesa. Dovremo ricercare, certo, soluzioni le più idonee per garantirne la realizzazione. È così evidente che sono necessarie risorse tecniche, strumentazioni, risorse umane, professionalità capaci di interpretare questo indirizzo.

La recente riorganizzazione e la chiusura della contrattazione 1995-97, seppure segnano un passaggio di fase, possono e debbono trovare nelle politiche di bilancio risposte sempre più coerenti con l'accelerazione dei processi evidenziati. Ricercare la soluzione per adeguare nuovi processi di lavoro e di coordinamento vuol dire senz'altro riconoscere i diversi gradi dei contenuti tecnico-professionali delle varie posizioni di lavoro; alla critica sulle alte

retribuzioni va proposta l'adeguatezza di una più corretta conoscenza della capacità di impiego della strumentazione informatica, delle tecnologie applicate all'attività di lavoro, dei metodi di controllo dei processi lavorativi e di reale esercizio della gestione dei processi di lavoro.

Se questi sono i capisaldi, andrà sgombrato il campo da stridenti classificazioni e riconoscimenti conseguenti a vecchi parametri di riferimento, battendo le evidenti sperequazioni, gettando però le basi perché la contrattazione 1998-2000 assuma decisamente l'onere di una verifica che riguardi l'intreccio tra retribuzione, responsabilità, funzione, controllo e professionalità, affrontando al tempo stesso — così come ha fatto l'Ufficio di Presidenza nel dicembre scorso — l'opportuno adeguamento degli organici per quei servizi che altrimenti, in mancanza di ciò, non concorrerebbero allo sforzo generale nel quale abbiamo investito. A ciò andrà aggiunto in termini innovativi uno sforzo sul terreno della formazione al di là dei filoni tradizionali, che si dovrà coniugare con la maggiore incisività della riorganizzazione dei servizi e degli uffici.

Organici quindi, formazione, motivazione possono rappresentare un quadro di essenziali certezze. E non possiamo non pensare che in questo quadro non vadano ricercati elementi di equilibrio tra i trattamenti degli organi costituzionali e la situazione del paese. È un terreno difficile, forse impervio, il rischio però — lo dico ora per allora — è che la compressione delle dotazioni imponga agli organi chiamati a decidere correzioni le cui ricadute porterebbero certo a compatibilità di esercizio, ma non favorirebbero una risposta ai problemi di processo che ci accingiamo a portare a soluzione con l'insieme della struttura.

È con questa umiltà, colleghi, che trattiamo le grandi cifre del nostro bilancio, con il grado di consapevolezza delle attese e dei bisogni per garantire l'attività parlamentare ed il mandato connesso. Maggiori puntualizzazioni e sollecitazioni verranno certamente dai colleghi con il dibattito in aula.

Al miglioramento dei servizi andrà accompagnata l'iniziativa del Collegio dei questori con i gruppi parlamentari per migliorare la capacità di incidere con la nostra azione sulla reale possibilità di dispiegarsi dell'azione politica. Come abbiamo fatto nel 1997 portando a soluzione la riforma dei vitalizi, così dovremo intervenire sull'assistenza sanitaria, ponendoci l'obiettivo di tragarare a certezza il reale bisogno, eliminando ridondanti elementi di criticità dei trattamenti. Analogamente dovranno essere oggetto di un'attenta riflessione l'attività dei gruppi parlamentari e la loro peculiare funzione nell'ordinamento interno con l'obiettivo di cogliere la sempre più attuale esigenza in ordine al coordinamento del lavoro parlamentare ed alla necessaria ricerca delle risorse per servizi adeguati alla portata di una sempre maggiore attività alla quale i gruppi concorrono.

In questi mesi stiamo incontrando i nostri colleghi ed i responsabili dei servizi amministrativi dei parlamenti europei che in qualche modo sono a noi corrispondenti, verifichiamo situazioni difformi ed a volte in modo incisivo, in relazione ai servizi ai parlamentari per lo svolgimento del loro mandato. Sapremo cogliere da queste esperienze gli elementi utili ad una discussione con i nostri gruppi parlamentari negli organi collegiali della Camera per disegnare opportunità e miglioramenti alla nostra azione politica.

Sono certo — per concludere — che anche con questo nuovo modello di bilancio, con il miglioramento dell'indirizzo sulla competenza della spesa ed una maggiore capacità di controllo sull'effettiva gestione delle risorse potremo non solo rispondere alle nostre attese, ai nostri bisogni, ai bisogni di quanti lavorano per consentire una centralità dell'azione parlamentare; si può anche fare un salto di qualità e spiegare al paese il costo della politica, se la politica darà risultati al paese. A noi questori, all'Ufficio di Presidenza il compito — grato o ingrato che sia — di porre il Parlamento nelle condizioni migliori, nella piena capacità di dimostrarlo al paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Teresio Delfino. Ne ha facoltà.

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, abbiamo ascoltato con interesse la relazione, precisa e corposa, del questore Muzio che certamente costituirà ulteriore oggetto di riflessione e di analisi. Affrontiamo l'esame del bilancio interno della Camera per l'anno 1998 entro il primo quadrimestre dell'anno, caratterizzandolo quindi come strumento di azione preventiva e di indirizzo. È un riconoscimento non formale che vogliamo rivolgere al Collegio dei deputati questori e all'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati perché conferma e testimonia l'impegno ad operare anche nel rispetto di una previsione temporale, che non è solo questione formale, ma assume il segno e la valenza della volontà di approvare il bilancio in termini adeguati.

I documenti contabili al nostro esame assumono un rilievo più forte rispetto al passato perché riflettono e costituiscono l'occasione per una prima verifica delle nuove regole introdotte con la riforma regolamentare del settembre 1997, con la quale è stato codificato l'adattamento, sia pur parziale ma indispensabile, al nuovo sistema elettorale maggioritario. Questo dibattito si svolge inoltre nel pieno dell'esame del progetto di riforma costituzionale, di cui lamentiamo l'insufficienza innovativa rispetto alle larghe attese in gran parte del paese. A queste nuove regole abbiamo dato il nostro convinto sostegno in tutta la fase elaborativa del disegno riformatore con l'appassionato impegno — lo voglio ricordare — del collega Tassone, mossi dalla convinta necessità di ricercare il funzionamento ottimale dei lavori della Camera dei deputati. Ciò al fine di consentire sia alla maggioranza di realizzare i propri programmi sia all'opposizione di svolgere l'irrinunciabile e peculiare azione di controllo sull'esecutivo attraverso l'istituzione di un organo di garanzia sulle qualità delle leggi, come il Comitato per la legislazione, l'acquisizione di una riserva di

tempo per le opposizioni, nuovi incisivi e rapidi strumenti ispettivi.

Valutiamo positivamente l'istituzione del Comitato per la legislazione che si è dimostrato un utile strumento per migliorare il prodotto legislativo, anche se deve poter contare su un nuovo modo di legiferare che superi quelle logiche, purtroppo finora troppo sovente sperimentate, dell'approvazione ad ogni costo di norme insufficienti, inadeguate e contraddittorie.

Rileviamo che è aumentata la percentuale di risposte ai documenti di sindacato ispettivo, anche se spesso il Governo sfugge al controllo su questioni rilevanti ed essenziali, come l'ultima vicenda di politica estera purtroppo conferma.

La presenza dei nuovi strumenti di sindacato ispettivo, come quelli previsti dall'articolo 138-*bis* del regolamento e le risposte urgenti in Commissione, offrono indubbiamente maggiore tempestività di verifica.

Riteniamo di dover sottolineare al riguardo la necessità di aggiornare le forme di pubblicità. Soprattutto per le risposte urgenti in Commissione, è necessario che si proceda alla redazione del resoconto stenografico al fine di garantire che all'esterno si dia un'equa ed equilibrata rappresentanza sia della posizione del Governo che di quella degli interroganti. Ho avuto modo di constatare come vengono fatte alcune sintesi di alcune sedute dedicate allo svolgimento degli strumenti di sindacato ispettivo; non ho rilievi da muovere agli uffici, ma ci interessa la modalità con la quale ci si approccia a questi tipi di strumenti. Chiediamo quindi che in questa sede venga introdotto il resoconto stenografico. Il Governo ha già ben altri strumenti, infatti, per pubblicizzare le sue posizioni. Occorre allora accelerare i tempi di uscita degli stenografici di Commissione, senza attendere la ritardante revisione da parte dei rappresentanti del Governo. Gli uffici della Camera debbono riaffermare e mantenere la propria autonomia di azione e di operatività.

Non siamo ancora allo statuto delle opposizioni, ma indubbiamente si sono

fatti decisi passi in avanti. Sì, perché non vi può essere solo un'indistinta opposizione; noi, infatti, rivendichiamo la nostra posizione e vogliamo essere messi nella condizione di comunicarla pienamente all'esterno. In quest'ambito non possiamo tuttavia non far rilevare come vi sia stato il tentativo di criminalizzare l'opposizione nel momento in cui la maggioranza non era in grado, per contraddizioni interne e per debolezze strutturali, di garantire il numero legale. È pericoloso, a nostro giudizio, alimentare campagne moralistiche che finiscono con lo sfociare in pericolose aggressioni giornalistiche. Dobbiamo essere attenti a che letture approssimative e fuorvianti non alimentino un facile antiparlamentarismo. A volte, l'unico modo per contrastare efficacemente la pericolosa — noi la giudichiamo così — azione di Governo e della maggioranza, che tendono a svuotare la funzione legislativa, non può che essere la non partecipazione al voto! Rivendichiamo questa possibilità, alla quale non vogliamo sia data quella valenza distruttiva e criminalizzante che abbiamo purtroppo registrato. Senza il rispetto delle regole, non esiste né democrazia decidente né democrazia governante. Occorre garantire l'esistenza della democrazia senza aggettivi: non esiste la democrazia di comodo!

Non possiamo poi accettare lezioni di opposizione come di tanto in tanto tenta di impartirci l'onorevole Mussi, il presidente del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo. Purtroppo, le preoccupazioni espresse ripetutamente in quest'aula sul disegno di sterilizzare il Parlamento sono a nostro giudizio più forti di prima. In nome della democrazia decidente o governante, si rischia di espropriare il Parlamento — e molte volte è già stato fatto — non solo della sua funzione legislativa, ma persino anche della sua funzione di controllo! Il rapporto tra Governo e Parlamento si è progressivamente spostato in favore dell'esecutivo; la grandinata di deleghe ha infatti sottratto al Parlamento la capacità di incidere sullo strumento legislativo: ne è stata mortificata persino la qualità delle leggi! Qui non si pretende

e non si richiede una visione totalmente parlamentarista. Non si pretende di intervenire sulle microquestioni, ma ci domandiamo quale sia il confine della funzione se su talune grandi questioni (come la riforma dello Stato sociale, la riforma della pubblica amministrazione e la riforma delle attività commerciali) il Governo ha potuto operare ed agire con deleghe tutto sommato infinite, quindi senza confine; oppure su altre, come per le privatizzazioni, non è stato dato neppure un indirizzo parlamentare che avrebbe evitato l'adozione di soluzioni poco limpide; oppure ancora su altre questioni come in politica estera, non ci si « soggiace » ad una richiesta di pronuncia e di votazione di mozioni.

Oggi possiamo ben dire che il Governo Prodi ha avuto i pieni poteri che neppure il Governo Amato ebbe non dall'opposizione dell'onorevole D'Alema, ma neppure dalla sua maggioranza; eppure Amato riuscì a varare una manovra di 93 mila miliardi di lire nel 1992, che corrisponde alla sommatoria delle manovre di Prodi e di Dini « pre-ulivi ». Quindi questo vuol dire che ci può essere un ruolo parlamentare vero anche in presenza della necessità di affrontare questioni estremamente alte ed importanti.

Signor Presidente, abbiamo così avuto abusi nelle delegificazioni, con violazione delle norme costituzionali sui criteri e sui principi direttivi per l'esercizio delle deleghe; queste ultime introdotte a colpi di fiducia o attraverso decreti-legge, dietro lo schermo dell'emendamento parlamentare della maggioranza. Tutto ciò, a nostro giudizio, non aiuta ad un corretto rapporto tra Parlamento ed esecutivo. Il Servizio Studi a nostro parere ha svolto un eccellente lavoro di ricerca, sottolineando ripetutamente questi abusi.

Non vorremmo che in questa azione demolitoria, svuotando la funzione dell'istituto parlamentare, si andasse oltre; così come ci ha meravigliato che in un recente passato sia potuto intervenire un ministro per i rapporti con il Parlamento contestando uno studio di un Servizio interno della Camera e da nessuna auto-

revoles espressione della Presidenza sia venuta una risposta a questo tipo di ingerenze. Coloro che danno spesso lezioni di opposizione devono dare anche lezioni di democrazia; non è mai troppo tardi. Il presidente Mussi acquisterebbe credibilità se fosse capace di alzarsi dallo scranno per difendere non solo e sempre le prerogative della maggioranza, ma anche le prerogative del Governo. Noi diciamo in occasione dell'esame del bilancio della Camera, quindi in un momento di valutazione del funzionamento dell'Assemblea, che non si può essere sempre e solo i guardiani della maggioranza; soprattutto i presidenti dei gruppi devono fare i guardiani della democrazia. Avere una forte coscienza democratica significa una vera *par condicio* nell'esercizio dei ruoli sia della maggioranza sia dell'opposizione, altrimenti siamo convinti che si esprime una debole coscienza democratica.

Una breve considerazione, signor questore, sul problema degli spazi, su cui abbiamo riscontrato difficoltà e ritardi da parte degli uffici nel risolvere questioni che dovrebbero essere affrontate in modo diverso dal passato. Gli spazi difendono l'autonomia, difendono la memoria storica di tutti, sia dei grandi che dei piccoli gruppi, di ogni memoria, scritta o stampata, sia della maggioranza che dell'opposizione e di qualsiasi formazione che nel corso della legislatura si venga costituendo. Ad un regolamento che si ispira alla logica dei gruppi, non corrisponde ancora un'adeguata, piena attenzione, tale da superare l'aridità dei numeri. Noi abbiamo messo la questione nelle sue mani, nelle mani del collegio dei questori, nelle mani della Presidenza, perché non può essere soltanto un formalistico rapporto a definire quelle che sono le sedi di funzionamento di un gruppo. Vogliamo quindi dire per oggi, per il futuro, per quell'azione meritoria di cui noi vogliamo ancora dare atto a questo collegio dei questori che si sta contraddistinguendo, come è stato detto anche oggi nella relazione, che su questo non ci siano tempi biblici per risolvere questioni che

sanno più di ripicca, di meschinità, che di una vera e complessiva disponibilità alla soluzione dei problemi.

Non credo, peraltro, che possa esservi un « rimpallo » della questione ai gruppi, perché la decisione sulle sedi e sulla disponibilità degli spazi attiene ai questori ed all'amministrazione.

Il gruppo per l'UDR-CDU/CDR è consapevole della gravità del momento, ma intende riaffermare le proprie ragioni e, quando serve, quelle dell'opposizione.

Certo, il Comitato per la legislazione, una puntuale calendarizzazione dei lavori, una maggiore incisività dell'uso degli strumenti di sindacato ispettivo, un diverso rapporto tra maggioranza ed opposizione costituiscono passi avanti significativi nella modernizzazione dell'istituto parlamentare e, quindi, uno sforzo di adeguarlo ai tempi ed alle esigenze di una società dinamica. Resta, a nostro giudizio, un evidente squilibrio nei rapporti con il Governo. Di ciò ci facciamo carico per intero e vorremmo che tutto questo fosse patrimonio comune dell'Assemblea attraverso una riflessione politica che vada oltre le cifre del bilancio, pur importanti e significative, che sottolineiamo positivamente. Vorremmo altresì che in questa occasione si guardi soprattutto al rafforzamento dell'istituto parlamentare.

Come dicevo all'inizio, però, vi è un altro elemento che si colloca nell'ambito di questo dibattito. Mi riferisco alla riforma della seconda parte della Costituzione, che si riflette sul confronto odierno.

Abbiamo riscontrato un intreccio tra vecchie e nuove regole che non aiuta la chiarezza del processo riformatore. La compressione dei tempi, signor Presidente, lo ribadiamo anche in questa occasione, non facilita il confronto. Dal collega Tassone mi è stato più volte ripetuto che vi era nella Giunta per il regolamento un'intesa che poneva una clausola dissolvente come condizione risolutiva delle difficoltà, sotto il profilo dei tempi, che i parlamentari potevano incontrare nell'affrontare questo fondamentale dibattito sulle riforme.

PRESIDENTE. Onorevole Delfino...

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, siamo talmente pochi che credo possa consentirmi ancora qualche minuto affinché io possa rapidamente concludere il mio intervento.

PRESIDENTE. Pochi minuti!

TERESIO DELFINO. Di quella clausola, però, abbiamo perso le tracce e credo che volendo parlare, sia pure tra pochi, di questioni che attengono al funzionamento di questa Assemblea, non possiamo non tener conto di questo aspetto.

Per parte nostra non vogliamo giungere ad una riforma costituzionale qualunque essa sia. A nostro giudizio serve un sistema di regole costituzionali utile al paese, non alla legittimazione di questa o di quella forza politica.

Le decisioni finora adottate in tema di sussidiarietà e di federalismo non aiutano né il paese né il risultato finale. «La Costituzione» — consentitemi questa citazione — «non è un semplice libro, un pezzo di carta. Deve essere qualcosa di vivente e la Costituzione vivente è formata da un motore e da due ali che sono le due Camere. Il sistema democratico si fonda su questi principi: la maggioranza ha la responsabilità delle scelte, la minoranza controlla». Nel momento in cui D'Alema riscopre le scelte degasperiane ci permettiamo di ricordare proprio questa frase di De Gasperi.

La Costituzione che si vuole far nascere ha un motore troppo debole per alzarsi in volo ed ali deformate che non garantiscono un assetto stabile. Noi siamo per i cambiamenti e per una piena funzionalità del Parlamento, ma non vogliamo che lo stesso diventi un ente di ricerca o un ente inutile, mentre è quello che avvenuto nei giorni scorsi e che rischia di diventare soprattutto nella prossima vicenda del DPEF, a proposito del quale assistiamo ad un tipo di concertazione che è mortificante, essendo limitata e non estesa a tutto il ruolo del Parlamento.

Chiediamo quindi alla Presidenza — e mi avvio a concludere — di dare corso, proprio in occasione dell'esame del DPEF, all'osservanza delle norme di contabilità, così come definite dalla legge n. 468, relativamente alle sentenze della Corte costituzionale, con oneri a carico del bilancio dello Stato, perché finora non ha trovato soddisfacente soluzione nella redazione di relazioni del Tesoro.

Con la presentazione di quattro ordini del giorno, che depositeremo in giornata, rivendichiamo la messa a disposizione di documenti, che non arrivano tempestivamente in Parlamento, della Commissione europea, relativi alle procedure per l'infrazione e ad una serie di altre questioni che abbiamo sollevato in quest'ambito.

PRESIDENTE. Onorevole Delfino, la prego di concludere.

TERESIO DELFINO. Sto infatti concludendo rapidamente, Presidente.

Noi riteniamo che la dotazione che il Tesoro mette a disposizione della Camera sia importante e capace di realizzare la visione che è stata illustrata perché, secondo noi — lo vogliamo sottolineare come un apprezzamento —, il bilancio si caratterizza per il nuovo rapporto tra spesa ed investimenti in cui trovano spazio finanziario l'informatizzazione, gli interventi di manutenzione degli immobili e la spesa corrente, che non cresce neppure dell'1 per cento.

Condividiamo le linee guida del bilancio interno per il 1997, ispirato alla modernizzazione della istituzione, alla trasparenza e alla esigenza di efficienza del Parlamento e vogliamo concludere con un ringraziamento da parte nostra al personale di tutti i servizi, sia quelli visibili — come l'ufficio per le competenze dei parlamentari, che dimostra quotidianamente la sua efficienza e la validità delle scelte operate dall'Amministrazione con la creazione di uno sportello unico anticipatore della semplificazione — sia quelli più invisibili — come la biblioteca, il servizio studi e la tesoreria —, e comunque tutti i servizi della Camera, che

sono ugualmente importanti, perché abbiamo riscontrato nell'attività dei responsabili e di tutto il personale quella efficienza, quella professionalità e quella dedizione che rendono il loro ruolo veramente apprezzato ed imparziale. Quindi, un grazie a tutti gli uffici della Camera, un grazie ai questori ed una sollecitazione sui problemi che mi sono permesso di ricordare a nome dei deputati del gruppo per l'UDR-CDU/CDR.

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

GIUSEPPINA SERVODIO. Presidente, colleghi, l'esame del progetto di bilancio ha sempre rappresentato per l'Assemblea un'occasione per riflessioni non solo di natura tecnico-finanziaria ma soprattutto di rilievo politico.

Si presta, il progetto di bilancio per l'anno finanziario 1998, ad interessanti valutazioni: è una novità, oserei dire una svolta rispetto al passato, per il suo impianto complessivo e per la sua prospettiva di gestione.

Non posso non esprimere apprezzamento per il contributo prezioso che i colleghi questori e gli uffici della Camera hanno dato alla elaborazione del progetto, che dà corpo alle indicazioni emerse nel dibattito sul precedente bilancio, che aveva già rappresentato una inversione di tendenza rispetto al passato.

Un forte collegamento si coglie tra il progetto di bilancio e gli indirizzi espressi dall'Ufficio di Presidenza e dalla relazione sullo stato dell'amministrazione per il 1997 predisposta dal segretario generale.

Non è da trascurare il fatto che il progetto di bilancio sia stato accompagnato dal programma dell'attività amministrativa per il 1998. Questa impostazione la ritengo molto positiva perché il programma analiticamente illustrato nei suoi diversi obiettivi rappresenta per tutti i colleghi una reale fotografia dell'attività amministrativa per il 1998, fotografia chiara che consente a tutti noi di comprendere il documento finanziario.

L'itinerario disegnato l'anno scorso trova compimento in questo progetto di

bilancio. Le novità di rilievo si muovono intorno a due aspetti: il primo riguarda la programmazione delle risorse, l'altro il controllo di gestione dei cosiddetti centri di spesa.

Non dimentichiamo che i precedenti bilanci erano fortemente segnati da una frantumazione e quindi da una stratificazione delle voci di spesa, che non solo non hanno consentito una rappresentazione semplice e leggibile dei capitoli, ma non hanno neppure contribuito ad una gestione più agevole ed efficiente del flusso finanziario.

Avere individuato l'aggregazione omogenea dei capitoli in grandi aree di intervento rappresenta un fatto molto positivo, quasi una bussola che ci orienta nella lettura, ma anche nella individuazione degli obiettivi. Si evitano dispersioni in tanti rivoli e si consente anche una maggiore duttilità ed operatività di gestione della spesa.

Tutti questi elementi permettono un'assunzione di responsabilità e quindi una verifica puntuale con i prossimi consuntivi. Ne deriva la considerazione che attraverso questo percorso si raggiunge un'effettiva trasparenza e funzionalità.

Il bilancio di cassa è certamente una novità, collega questore. Per la prima volta si dà attuazione piena al regolamento di amministrazione e contabilità, il quale stabilisce che il bilancio annuale di previsione della Camera sia predisposto in termini di competenza e di cassa. Ciò consentirà non solo una fotografia reale delle risorse effettive, ma anche l'utilizzazione di uno strumento di autorizzazione e di controllo, nonché di uno strumento per la gestione di tesoreria.

Come si legge nella relazione dei deputati questori, questa impostazione ha il pregio di puntualizzare i reali flussi finanziari dell'esercizio e quindi di additare in tempo le probabili deficienze di cassa o le presumibili esuberanze di fondi. Possiamo dire che con questa impostazione del bilancio si realizzano tre obiettivi: la chiarezza, la trasparenza e la governabilità della spesa. La parte corrente è contenuta, mentre quella riservata

agli investimenti è più accentuata. Vi è un saldo di cassa di circa 400 miliardi, massa finanziaria che è stata resa spendibile; si può dire che i risparmi vengono utilizzati ed in gran parte destinati ad integrazione della dotazione 1998, tanto che — come ha sottolineato il questore Muzio — si prevede la restituzione al Tesoro di 18 miliardi. Ovviamente è un dato non finanziario o tecnico, ma di rilievo politico.

I profili di impiego delle risorse finanziarie sono leggibili e chiari e si collegano agli obiettivi indicati dall'Ufficio di Presidenza e dall'amministrazione. Si registrano una razionalizzazione ed una qualificazione della spesa, quindi una tendenza positiva a non sprecare nulla per raggiungere il completamento delle diverse situazioni di arretrato logistico, tecnologico ed impiantistico. La sicurezza e l'idoneità dei luoghi di lavoro, degli impianti e dei mezzi sono esigenze da soddisfare.

È stato avanzato qualche appunto sulla cosiddetta politica degli affitti (ne parlano anche i giornali di oggi). In merito vorrei esprimere alcune considerazioni. Innanzitutto, partiamo dalla constatazione che un numero abbastanza considerevole di colleghi deputati non ha un luogo di lavoro, un ufficio; i gruppi parlamentari non hanno sufficienti spazi per espletare le proprie funzioni; gli stessi dipendenti della Camera, anche in questo palazzo, sono dislocati in ambienti ristretti, che all'origine non erano destinati ad uffici e che oggi non sono neppure idonei ad accogliere tutta la strumentazione tecnica e tecnologica di cui hanno bisogno. Il palazzo di Montecitorio nacque più come sede di rappresentanza e nel tempo è stato adattato alle nuove esigenze ed alle moderne tecnologie. Aver previsto risorse finanziarie per affitti di altri stabili non mi sembra quindi una scelta irresponsabile né tanto meno uno spreco. Non può essere utilizzata come motivo di critica neppure la previsione della diminuzione del numero dei deputati, perché, qualora si realizzasse questa circostanza, vi sarebbe comunque l'esigenza sia di un numero di locali superiore a quello attuale sia di un adeguamento delle strut-

ture ai nuovi standard imposti dalle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

La qualificazione della spesa — in proposito mi piace ricordare in particolare lo sviluppo informatico — è una delle condizioni per far lavorare meglio i singoli deputati, i gruppi parlamentari ed il personale della Camera; ciò al fine della positiva ricaduta sulla produzione legislativa e sull'espletamento dei compiti istituzionali. A tale proposito, desidero svolgere una riflessione. La nuova attenzione della Camera per il miglioramento della qualità del lavoro parlamentare e della produzione legislativa, introdotta recentemente anche con le modifiche al regolamento, impone la definizione di impegni anche in sede di bilancio, quando si decidono le strategie di politica dell'amministrazione e si danno gli indirizzi sulla migliore allocazione delle risorse. Ritengo che il bilancio al nostro esame contenga risposte in tale direzione. È il primo passo che dà corpo e concretezza operativa alla strategia impostata con le riforme regolamentari, che richiedono strutture, metodi di lavoro e risorse adeguate a sorreggere uno sforzo così ambizioso.

Tutti abbiamo avuto esperienza della necessità di migliorare il nostro lavoro e soprattutto di governare il flusso delle decisioni legislative tra le diverse sedi e tra i diversi strumenti di produzione delle norme. Non possiamo trascurare il fatto che, accanto alle tradizionali Commissioni di merito, sono attive altre Commissioni permanenti e speciali, che lavorano a lungo su provvedimenti di legge. Ci troviamo dinnanzi ad un vero e proprio cambiamento del nostro sistema istituzionale, che rimette in discussione il lavoro quotidiano delle Commissioni di merito, per legiferare spostando sempre di più in altre sedi le decisioni.

Mi rendo conto di affrontare un problema che, prima di essere tecnico, è certamente politico: ma siamo sicuri che, senza avere gli strumenti necessari per conoscerlo e governarlo, saremo in grado di affrontarlo? Io credo di no e ritengo che questa riflessione non sia estranea al dibattito sul bilancio, non sia materia

altra. Di ciò sono consapevoli i colleghi questori, che hanno ritenuto opportuno avere un confronto anche con i gruppi parlamentari e che in tale direzione si sono impegnati.

Credo, altresì, che si dovranno trovare modi e forme per mettere a disposizione dei gruppi e dei singoli deputati tutti gli strumenti necessari perché possano svolgere con piena cognizione di causa il loro lavoro, sia nel momento della definizione dei programmi, sia nella fase della discussione delle leggi. La nuova istruttoria legislativa e la necessità di raccordarsi con il quadro normativo dell'Unione europea impongono uno sforzo da parte della complessiva struttura organizzativa della Camera, per un prodotto nuovo e più impegnativo. Le forme del supporto ai singoli deputati e ai gruppi parlamentari non possono essere, evidentemente, quelle del passato. L'approfondimento del merito delle leggi, il nuovo rapporto con il Governo e, ripeto, il raccordo con l'Unione europea, impongono un ripensamento complessivo dell'organizzazione della Camera e della sua modernizzazione. Ciò al fine di rendere possibile al deputato e ai gruppi l'effettiva fruibilità di notizie, di informazioni, dati necessari non solo per la conoscenza, ma anche per l'iniziativa legislativa e per il controllo (e tali informazioni devono essere fruibili anche da parte dei cittadini). È sotto gli occhi di tutti questa esigenza, anzi si fa sempre più urgente, perché, come accennavo prima, l'attività legislativa ed istituzionale della Camera sta già da oggi profondamente modificandosi, quasi ad anticipare alcuni obiettivi preannunciati nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione.

Il quadro di grande mutamento legato alla nuova condizione della produzione legislativa ed al rapporto tra potere legislativo ed esecutivo (e qui mi riferisco a tutta quella gamma di provvedimenti che non vengono da procedure legislative tradizionali, come nel passato, ma dall'effetto di decreti legislativi a seguito di deleghe del Parlamento al Governo) ci impone la massima flessibilità ed integrazione del-

l'organizzazione dei supporti e della stessa forma dell'amministrazione della Camera e ci impegna a realizzare in tempi brevi un collegamento sempre più stretto fra riforma dell'amministrazione, allocazione e finalizzazione delle risorse. È questa la scommessa per evitare che l'incalzare dei mutamenti renda già superati i progetti previsti e in via di attuazione, come la riforma dell'amministrazione, per la quale non mi sembra di poter escludere ulteriori riflessioni ed approfondimenti, come d'altronde si ricava dalla relazione sullo stato dell'amministrazione, predisposta dal segretario generale.

Non mi sembrano, queste, riflessioni non pertinenti e fuori luogo nel dibattito su questo progetto di bilancio, anzi rilevo che il Collegio dei questori non trascura questa condizione di novità e non sottovaluta l'accelerazione dei processi di cambiamento che determinano per i deputati e per i gruppi nuove esigenze. Non a caso il progetto di bilancio finalizza risorse per il miglioramento delle condizioni strutturali, logistiche e di strumentazione tecnologica. Anche le politiche del personale sono considerate in questo quadro di cambiamento. Lo sforzo che si sta compiendo sul versante della formazione è sotto gli occhi di tutti. L'obiettivo di raggiungere una professionalità sempre più alta, a tutti i livelli, dei dipendenti della Camera, non è un'operazione senza costo, ma rappresenta il contenuto di quella qualità della spesa cui prima accennavo. Nel 1997 si è chiuso positivamente un difficile contratto di lavoro. È chiaro che la politica del personale è strategica per realizzare gli obiettivi cui poc'anzi accennavo: una mirata politica del personale.

In conclusione, lo sforzo realizzato di contenimento della spesa corrente, di accentuazione di quella per gli investimenti, la qualificazione della stessa, sono finalizzati a garantire un livello elevato di funzionalità alla Camera, perché sia all'altezza della stagione di cambiamento che viene richiesta. Non si tratta, quindi — come diceva il questore Muzio —, di difendere privilegi: il progetto di bilancio

non riserva risorse in tale direzione, ma al contrario le finalizza all'obiettivo di porci in condizione di svolgere il mandato che ci è stato affidato dai cittadini. Si può dire che vi è, da questo punto di vista, un vincolo di coerenza tra le parole e i fatti: questo bilancio è un fatto, è un salto di qualità. Di fronte al paese abbiamo il dovere di rispondere dando trasparenza e certezza circa l'utilizzazione efficace delle risorse, proprio per aumentare la capacità e la qualità di lavoro del Parlamento, che è alla base di quella politica che i cittadini ci chiedono di testimoniare. Questo sforzo ritengo che lo stiamo compiendo e considero ingenerose alcune considerazioni comparse oggi sulla stampa, che ci rimproverano ancora di fare sprechi e di garantire i privilegi.

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

ITALO BOCCHINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a nome del gruppo di alleanza nazionale, ritengo che questa debba essere un'occasione non solo per guardare tra le pieghe del bilancio interno della Camera dei deputati ma soprattutto per fare un bilancio complessivo sul rapporto tra risorse investite e lavoro svolto dal Parlamento italiano, in particolare da questo ramo del Parlamento. Rischiamo altrimenti di occuparci solo ed esclusivamente di cifre, di dati che, legati a singole vicende, portano ai risultati che sono sotto gli occhi di tutti quando si sfoglia la rassegna stampa: il rapporto tra la spesa e l'impianto per l'aria condizionata, o tra un'altra spesa ed un altro servizio che viene offerto ai parlamentari.

Crediamo quindi che sia opportuno fare invece una riflessione su quello che è stato il lavoro che si è svolto all'interno del Parlamento, con i suoi aspetti purtroppo negativi (voglio sottolineare soprattutto questi) ma anche con i suoi aspetti positivi. Più volte la Camera dei deputati ha notificato all'esterno che nel corso di questo scorcio di legislatura si è lavorato di più (più ore di lavoro, più provvedimenti approvati) e si è speso di meno.

Non credo che bastino questi due elementi per dire che vi è stato comunque un successo, o una vittoria della Camera dei deputati, perché questa situazione potrebbe dipendere da molti altri fattori: per esempio dal fatto che sono mutati i tempi per quanto riguarda le spese e che sono mutate le condizioni per quanto riguarda i provvedimenti approvati.

Riteniamo però che il bilancio debba tenere presente le esigenze del deputato non solo con riferimento agli spazi fisici e agli strumenti che deve avere per poter svolgere il proprio mandato, ma anche con riferimento agli spazi politici e legislativi a sua disposizione. Ecco un aspetto che vogliamo sottolineare in questa occasione, che deve essere di bilancio complessivo, al di là di quelle che sono le richieste che vengono da più parti di maggiori spazi per i gruppi parlamentari e per i singoli deputati al fine di poter svolgere il proprio lavoro all'interno di questa Assemblea. Riteniamo quindi che vi debbano essere maggiori spazi legislativi.

In questo scorcio di legislatura, in questi due anni, questo ramo del Parlamento ha registrato delle ferite, che sono state dovute all'ingerenza di altri poteri all'interno del nostro lavoro: il potere legislativo è stato scalfito dall'ingerenza di altri poteri. Voglio riferirmi non solo a determinate polemiche che hanno riguardato un altro potere, ma anche all'ingerenza del potere esecutivo nel nostro lavoro: siamo stati chiamati moltissime volte ad esprimerci in votazioni di fiducia che sono andate a modificare il rapporto che deve esservi tra il parlamentare e l'approvazione di una legge, tra il potere legislativo ed il potere esecutivo. Questo l'abbiamo sottolineato più volte e vogliamo tornare a sottolinearlo oggi, nel momento in cui questo ramo del Parlamento si fa i conti in tasca e quindi deve guardare anche ai propri poteri, che non devono registrare ingerenze da parte di altri.

Abbiamo avuto molte volte il ricorso al voto di fiducia in questo scorcio di legislatura, su provvedimenti del Governo, su

decreti-legge, che sono andati a minare il ruolo dei singoli parlamentari, dei gruppi, dell'Assemblea. Questo è accaduto, stranamente, più che nelle altre legislature: per quale ragione? Perché nel corso della XIII legislatura è intervenuta la Corte costituzionale, affermando che i decreti-legge non convertiti dal Parlamento non possono essere reiterati.

Qual era l'obiettivo della Corte costituzionale? Quello di dare più spazio a noi deputati, più spazio ai gruppi parlamentari, più spazio a questa Assemblea. Quello di dare più spazio legislativo, cioè rimettere a noi quello che è il nostro potere. Invece, come è stato interpretato dal Governo (su questo aspetto deve soffermarsi la Camera dei deputati nel momento in cui esamina il proprio bilancio)? Il Governo lo ha interpretato invece come un'occasione per aumentare il proprio spazio, per aumentare il ricorso alla fiducia: «visto che non posso reiterare questo decreto e che è in scadenza, avete due scelte: contingentamento dei tempi e quindi approvazione entro la data che decidiamo noi, oppure ricorso alla fiducia». Allora, quella decisione, che aveva come obiettivo l'allargamento degli spazi dei deputati, ha finito invece per restringere i nostri spazi. Vogliamo sottolineare questo aspetto, perché altrimenti corriamo il rischio, con questa conseguenza e con la modifica del regolamento della Camera dei deputati, di trovarci ad avere un ruolo inferiore all'interno di questa Assemblea e a quel punto a poco servirebbero maggiori strumenti, maggiori spazi fisici. Noi vogliamo meno decreti, anziché più strumenti, noi vogliamo meno ricorsi al voto di fiducia, anziché più strumenti: questo chiediamo a questa Assemblea, alla Presidenza, al Collegio dei questori, all'Ufficio di Presidenza. Cioè chiediamo che venga tutelato il ruolo del parlamentare, innanzitutto come membro dell'Assemblea legislativa e poi con gli strumenti necessari per essere presente. Oggi stiamo andando verso un modello costituzionale che prevede la democrazia diretta, ma comunque viviamo in una democrazia indiretta, cioè una democrazia che deve confrontarsi —

un po' perché è cambiato il mondo della comunicazione, un po' perché è cambiato il rapporto tra i «palazzi» e i cittadini — non più settimana per settimana, mese per mese, sessione per sessione, ma giorno per giorno, ora per ora, con i mezzi di comunicazione, con l'opinione pubblica, con i cittadini. Quindi, noi chiediamo maggiori strumenti per fare questo. Il singolo parlamentare in particolare ha bisogno di maggiori strumenti per confrontarsi giorno dopo giorno, specialmente alla luce del sistema di elezione dei parlamentari. Il sistema maggioritario ha avuto tanti pregi e li abbiamo visti: portarci verso un sistema più bipolare, cambiare la politica positivamente, dare una spinta anche al processo di riforma, che era stato fermo per decenni. Però, sicuramente ha un difetto e lo abbiamo notato tutti: quello di provincializzare la politica, perché lega il parlamentare ad un territorio ristretto e quindi lo costringe a rispondere anche alle piccole esigenze di quel territorio. Allora, nel momento in cui si pensa al rapporto che ci deve essere tra amministrazione e singolo deputato, agli strumenti che il singolo deputato deve avere per svolgere il proprio mandato, dovete tener presente, come amministrazione della Camera dei deputati, che c'è una duplice esigenza: quella di rispondere al territorio, di essere presente sul territorio, contemporaneamente a quella di essere in Parlamento, di vedere confermato e rafforzato il proprio ruolo legislativo e di poterlo svolgere con gli strumenti necessari. A quest'esigenza, a nostro giudizio, non si è data ancora pienamente risposta. Mi riferisco all'esigenza di mettere il parlamentare in condizione di poter rispondere al territorio e di avere gli strumenti per farlo, come gli è imposto dal sistema maggioritario.

Desidero fare soltanto due considerazioni inerenti al bilancio, ma soprattutto agli impegni che si affronteranno nel corso del 1998.

Noi riteniamo che la Camera dei deputati debba accelerare il processo di informatizzazione in atto. Non basta dotare i singoli deputati di un personal

computer per avere un moderno ed efficace sistema di informatizzazione. Noi dobbiamo rappresentare l'amministrazione-guida per tutte le altre amministrazioni. Dobbiamo essere l'amministrazione che si mette in rete con tutti i cittadini italiani, che mette in rete il deputato con il proprio territorio, con gli altri deputati, con l'amministrazione, con le altre amministrazioni pubbliche. Dobbiamo essere un esempio di grande modernizzazione. Dobbiamo e possiamo esserlo, perché gli strumenti ci sono. Però, forse c'è bisogno di dare un colpo d'ala. Forse alcuni settori dell'amministrazione resistono, per varie ragioni, alla piena informatizzazione della Camera. Non basta « stimolare » il parlamentare ad una corretta informatizzazione ma bisogna stimolare tutti gli uffici, tutti i segmenti, tutti i settori; bisogna metterci nelle condizioni di dialogare in tempo reale con tutti perché solo così saremo in grado di facilitare il lavoro, quindi di migliorarlo qualitativamente e quantitativamente.

Vi è poi una seconda osservazione che intendiamo fare ed è quella relativa ai servizi. Noi riteniamo che si possa migliorare la tempistica dei servizi e ci riferiamo specialmente a quei servizi rivolti ai gruppi e ai parlamentari, i quali troppo spesso hanno dei tempi lunghi, dovuti ad una burocrazia che sicuramente può essere « accorciata » e alleggerita. Con ciò intendo riferirmi alla rassegna stampa che potrebbe essere prodotta in tempi sicuramente inferiori a quelli precedenti, ma mi riferisco anche ad un'altra esigenza che è sicuramente avvertita da tutti i parlamentari. Sto parlando del rapporto esistente tra Camera dei deputati, singolo parlamentare, mondo dell'informazione, *mass media*, organi di stampa, televisioni private e locali, che hanno oggi un ruolo importante nella comunicazione tra il singolo parlamentare ed il territorio (e quindi tra l'istituto Camera dei deputati e il territorio); ebbene, è sicuramente indispensabile fare in modo che il singolo deputato possa sempre essere a conoscenza di ciò che accade.

Oggi, purtroppo, il rapporto con il mondo della stampa, attraverso i terminali delle agenzie di stampa, è ridotto soltanto ad alcuni uffici, ai gruppi parlamentari, alla sala lettura, alla sala stampa ed in questo caso ai giornalisti parlamentari. Probabilmente i singoli deputati hanno bisogno di un rapporto maggiore con le notizie (ora per ora, minuto per minuto) per poter essere presenti nel dibattito politico, in un dibattito che è sempre più rapido e che si consuma con sempre maggiore velocità.

La nostra speranza è che si possa arrivare ad una maggiore diffusione delle notizie diramate attraverso le notizie di stampa e che vedono già la Camera impegnata, come abbonato, nei confronti delle agenzie di stampa. La speranza è di un ulteriore impegno per fare in modo che vi sia una diffusione maggiore che riguardi tutti i deputati perché non possiamo dimenticarci che oggi, nel momento in cui la comunicazione è il perno della qualità del lavoro in tutti i settori, specialmente in quello legislativo, mettere i deputati sempre nelle condizioni di sapere che cosa accade in Parlamento, in Italia e nel mondo, significa migliorare in tempi brevissimi la loro qualità del lavoro; significa quindi poter portare nel bilancio del prossimo anno dei risultati ancora maggiori con delle spese ancora minori.

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

ALBERTA DE SIMONE. Signor Presidente, onorevoli questori, il consenso dei democratici di sinistra al progetto di bilancio preventivo per il 1998 e per il triennio 1998-2000 è motivato anche dall'apprezzamento per il ridisegno nell'esposizione del bilancio, per quel nuovo sistema informativo che sostituisce i due sistemi finora vigenti e poco dialoganti tra loro e si pone come obiettivo principale la programmazione delle risorse e il controllo del loro impiego attraverso i centri di spesa.

Il bilancio consuntivo del 1997 è invece l'ultimo bilancio predisposto nel modo

tradizionale. Il ridisegno complessivo del bilancio interno supera la precedente impostazione e sperimenta un nuovo sistema informatico del settore amministrativo, che una volta che sarà entrato a pieno regime consentirà allo stesso bilancio consuntivo di arricchirsi di contenuti e di informazioni derivanti da una contabilità più puntuale.

Il questore Muzio ha precisato, all'inizio, che il bilancio di previsione per il 1998 è mirato a recuperare la sicurezza degli ambienti di lavoro nella Camera dei deputati, alla innovazione tecnologica ed informatica, all'aggiornamento professionale per concretizzare i programmi già definiti.

L'innovazione contabile si fonda sul carattere integrato del bilancio stesso e sulla necessità di dotare la Camera di strutture, strumenti, tecnologie e conoscenze adeguate. Sono queste solo alcune delle importanti novità che sta adottando la Camera nella sua collocazione tra il vecchio, che ancora non ha cessato del tutto di essere, e il nuovo che avanza a passi rapidi.

È nostra convinzione che ogni discussione sul bilancio interno, se vuole essere proficua, non possa limitarsi ai soli aspetti tecnico-finanziari, ma debba investire le questioni più propriamente politiche, a cominciare dalla prima, quella della rappresentatività e credibilità del Parlamento agli occhi dell'opinione pubblica.

Davanti a noi vi è una novità straordinaria: il processo riformatore, che ha ormai imboccato la sua strada conclusiva, era partito dalla necessità di modificare il modello parlamentare classico al fine di rafforzare la stabilità dei governi, mentre si trova a fare i conti con le rettifiche da apportare al modello semipresidenziale per consentire il rispetto della tradizione parlamentare italiana, un rispetto che non è sentito come un omaggio, ma come una necessità, una identificazione della democrazia di questo paese, quella di rilanciare quel nucleo vitale che ha segnato l'identità della nostra stessa democrazia.

Siamo quindi ad una pagina totalmente diversa da quella segnata dall'intenso e

profondo travaglio che rapidamente e drammaticamente, agli inizi degli anni novanta, mise in discussione la credibilità di questo luogo, liquidando quasi per intero una classe politica e facendo emergere esigenze non più differibili. La crisi vissuta allora, agli inizi degli anni novanta, fu opera di due fattori: l'azione della magistratura contro la corruzione e l'utilizzazione del referendum per passare al sistema elettorale maggioritario. Oggi, invece, è fondamentale attrezzarsi ed adeguarsi per accompagnare l'opera di riforma della seconda parte della Costituzione, nonché l'ormai certo ingresso dell'Italia in Europa, aiutando il consolidamento della democrazia ed il rafforzamento del ruolo del Parlamento, innanzitutto della Camera dei deputati, che dei due rami del Parlamento è quello che non è percepito come superfluo, bensì come necessario.

Tutto questo significa favorire la modernizzazione della Camera dei deputati. Da tale punto di vista negli ultimi anni, anche per merito del Collegio dei questori, abbiamo compiuto grandissimi passi avanti, qualificando la nostra azione, snellendola e ricercando innovazioni profonde delle procedure. Abbiamo cercato di metterci, come eletti, il più possibile in sintonia con il paese, di partecipare agli sforzi di risanamento della finanza pubblica e ai sacrifici degli italiani. Abbiamo aumentato le nostre imposte, abbiamo rinunciato a vecchi privilegi e varato la riforma dei vitalizi: un fatto che stranamente non si ricorda mai. Proprio per questo non ci pare giusto quel tentativo riduttivo del ruolo e della dignità del Parlamento.

Le innovazioni regolamentari approvate alla Camera il 24 settembre 1997 e il 4 novembre 1997, una parte delle quali è entrata in vigore solo dal 1° gennaio 1998, sono anch'esse novità di rilevante spessore, perché incidono su fronti strategici dell'attività parlamentare quali, ad esempio, il programma, il calendario dei lavori, la certezza dei lavori, nonché sul modo d'essere del procedimento legislativo e sulla efficacia degli atti di sindacato ispet-

tivo. La riforma del regolamento della Camera è servita ad aumentarne la produttività, ha introdotto l'uso della interpellanza urgente, ha ridisegnato i ruoli di maggioranza ed opposizione fuori da vecchie logiche consociative, ha modificato la struttura dei gruppi parlamentari, eppure l'importanza di tale riforma non è colta in pieno dall'opinione pubblica che spesso guarda al costo del Parlamento senza valutarne la produttività, l'efficacia, la modernità.

A tali esigenze va legato il ragionamento che oggi facciamo sul bilancio interno, perché la scommessa del paese sulla strada della ripresa economica si gioca sulla ripresa di credibilità istituzionale, sulla saldatura di quell'anello di reciproca stima e fiducia tra eletti ed elettori, tra la gente e le sue rappresentanze parlamentari. E non vediamo ragioni, neanche una, perché quell'anello non debba tornare oggi a saldarsi.

Le modifiche regolamentari hanno corrisposto ad esigenze diffuse e sentite: quella di adeguare le norme alla mutata selezione della rappresentanza e quindi al metodo maggioritario, quella della necessità di rendere meno incerti e più efficaci gli interventi del legislatore. Nuova programmazione dei lavori, certezze di calendario, diverse modalità di presentazione e votazione degli emendamenti, valutazione differente della loro ammissibilità, diverso regime di urgenza, nuove disposizioni sulla conversione dei decreti-legge, in ultimo l'impegno che la Giunta per il regolamento faccia entro il 31 gennaio 1999 una verifica — mediante una relazione — sullo stato di attuazione di queste riforme del procedimento legislativo: sono tutti obiettivi gran parte dei quali già centrati.

Così non possiamo non ricordare come il 1997 sia stato un anno molto significativo, l'anno del riordino delle attribuzioni dei servizi e degli uffici che ha determinato un mutamento del modo di lavorare e persino della mentalità, un'organizzazione orizzontale e non più verticale del lavoro interno con un'integrazione funzionale dei diversi comparti prima divisi in

ambiti piramidali. Una novità importante è costituita dalla valorizzazione della professionalità e della produttività dei dipendenti attraverso il superamento del sistema di adeguamento automatico delle retribuzioni.

È stata perseguita una diversa politica degli spazi, una qualificazione del settore legislativo finalizzata alla chiarezza e alla semplificazione della legislazione, ed è stata migliorata l'assistenza giuridica dell'amministrazione. Si è istituito il portavoce della Camera dei deputati in sostituzione del vecchio ufficio stampa allo scopo di perseguire un'adeguata politica di comunicazione non solo come obbligo istituzionale o costituzionale, ma come opportunità per far conoscere meglio le ragioni e l'immagine del Parlamento e per realizzare, mediante uno sviluppo coordinato di vari altri strumenti (televideo, sito internet, numero verde), quella vittoria dell'essere sull'apparire, quella possibilità di far conoscere ciò che veramente è e non ciò che si vuole che appaia, che è la preconditione per rinsaldare e ricostituire quell'anello di reciproca stima.

Approviamo dunque convinti questo bilancio preventivo del 1998 che prevede un aumento delle spese perché una quota rilevante di esse è destinata ad investimenti, perché gli investimenti sono molto forti sulle strutture e sono comunque tutti volti al miglioramento del lavoro comune. Esiste un problema di attribuzioni peculiari che si legano alle tradizioni e al decoro di questo luogo, che non è un luogo qualunque: acquisire una biblioteca di valore, acquisire beni di carattere privato messi a disposizione della comunità al fine di salvarli è cosa che corrisponde ad una antica tradizione, ma da cui non sarebbe giusto esimersi per risparmiare qualche lira. Anche per questa via si provvede alla difesa del patrimonio artistico nazionale.

Dotare ciascun parlamentare di un personal computer portatile, di un tesserino integrato, di un ufficio, di un'attività di supporto finalizzata a facilitare l'esercizio delle sue funzioni di parlamentare sono azioni che permettono la migliore

qualità del lavoro individuale e di gruppo e sono spese che vengono restituite al paese in termini di miglioramento del suo corredo legislativo.

Nella parte più propriamente finanziaria troviamo che c'è un consistente avanzo di cassa, 170 miliardi, prodotto dalle gestioni successive al 1993, in particolare da quella del 1996 che fu l'anno dello scioglimento delle Camere in cui si accumularono più residui. La richiesta al Ministero del tesoro è di un incremento della dotazione finanziaria del 4 per cento per il 1998 e per il 1999 e del 2 per cento per il 2000. La previsione è di realizzare entro l'anno 175 ulteriori locali al fine di garantire un ufficio ad ogni deputato e di sostituire con tale provvedimento l'indennità di un milione 300 mila lire che viene corrisposta ai deputati senza ufficio, puntando all'ottimizzazione del loro lavoro; infine si prevede di realizzare la nuova sala del Mappamondo, la nuova « auletta » dei gruppi, di avviare il restauro delle facciate del Basile, di continuare i lavori manutentivi dell'aula, di completare il piano generale di informatica, di incrementare il patrimonio storico, artistico e bibliotecario.

La verità è che partecipiamo ad un mutamento che configura un nuovo rapporto tra governanti e governati, tra Stato e società civile; ci prepariamo per la seconda volta, il 16 maggio, a ospitare alla Camera studenti di tutta Italia che presenteranno proposte di legge pensate e scritte dai giovani. Per di più quest'anno questa giornata coinciderà con una medesima iniziativa in altri Parlamenti europei. Proprio in questo momento storico il mutamento liberalizza economia e politica, determina la fine delle pratiche consociative nonché una nuova distinzione di ruoli tra maggioranza ed opposizione, moltiplica le istanze volte ad ottimizzare i tempi e a rendere efficaci i meccanismi decisionali. Se questo è il significato dell'attuale fase di transizione politico-istituzionale che il paese sta attraversando e che lo mantiene all'interno di un processo costituente, sia pure parziale e vincolato nell'oggetto e nella finalità. Non dobbiamo

dimenticare che la Camera dei deputati è il luogo privilegiato in cui si è svolta questa morbida rivoluzione italiana, anzi fino ad ora ne è stato il principale ed autentico laboratorio. Ecco perché mi sembra francamente di scarso significato attardarsi a discutere se era il caso o no di restaurare il velario dell'aula, tanto più che altrimenti si rischiava di vederlo cadere in pezzi, o se sarà il caso di mettere mano a questa o a quella opera strutturale, tutte necessarie. Ciò che mi sembra cruciale è definire questa nuova centralità della Camera dei deputati, che non sia ostacolo al processo giusto di trasferimento di competenze normative verso altre istanze (è stata appena votata la modifica dell'articolo 58 della Costituzione relativo al federalismo) ma che sia pronta ad accogliere la sempre più rilevante quantità di leggi di derivazione comunitaria. Dobbiamo puntare alla qualità del nostro agire, alla qualità delle leggi, alla loro rapida approvazione ed efficacia.

Per questo, nella consapevolezza che l'Ufficio di Presidenza ha lavorato per imprimere un impulso razionalizzatore all'amministrazione della Camera e al suo regolamento, per conferire forza agli strumenti di sindacato ispettivo, ci sembra che oggi il nostro compito sia di non rendere effimeri questa ricerca e questo lavoro, di interpretare i bisogni attuali della comunità nazionale e cercare di soddisfarli. Comprendere il presente e le sue necessità è condizione necessaria per influenzarne lo sviluppo e per produrre risultati.

Per questo, nell'annunciare il voto favorevole del gruppo dei democratici di sinistra al bilancio consuntivo del 1997 e al bilancio di previsione per il 1998 e per il triennio 1998-2000, facciamo presente che il voto favorevole corrisponde non ad una collocazione politica, ma alla profonda condivisione degli obiettivi che nei documenti di bilancio sono elencati ed indicati (*Applausi dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

MARIA BURANI PROCACCINI. Signor Presidente, onorevoli deputati questori, colleghi, quale segretario di Presidenza della Camera appartenente al gruppo parlamentare di forza Italia ho il compito di esaminare e commentare il progetto di bilancio interno della Camera dei deputati per il 1998 e per il triennio a seguire e lo farò, quindi, interpretando uno dei connotati salienti del mio partito, e cioè il desiderio di concretezza e correttezza, la volontà di trasparenza e semplificazione amministrativa, l'impegno con i cittadini circa un nuovo decoro più profondo e meno appariscente, più operativo e corretto dei loro rappresentanti politici. Pertanto cercherò di ridurre il mio discorso a fatti e dati con le osservazioni ad essi correlate che solo incidentalmente, ma forse più profondamente, hanno connotati politici, ove si consideri la politica con la « P » maiuscola senza temere il discredito presso i cittadini che qui ci hanno inviati e che rappresentiamo — speriamo — con autentica dignità.

Il bilancio annuale della Camera dei deputati ha la complessità di quello di una media città italiana, ma ha una configurazione particolare per la delicatezza dell'organizzazione e della gestione, in quanto organismo destinato ad accogliere e a far funzionare il principale ramo del Parlamento per numero e valenza politica dei suoi membri.

Può sembrare un ragionamento ovvio, ma è bene tenerlo sempre presente nel valutare l'operato del Collegio dei questori e degli uffici preposti e nell'esaminare con equilibrio e pacatezza, ma anche con la doverosa attenzione e severità, le entrate e le spese che tale bilancio contiene. Mai come in questo periodo storico, infatti, l'opinione pubblica richiede trasparenza e controllo. Infatti, i sacrifici richiesti ai cittadini per il faticoso risanamento del « buco nero » delle finanze statali, i sacrifici per — come si dice con una frase approssimativa e piuttosto assurda nei

confronti delle geografia e della storia — entrare in Europa richiedono dal Parlamento un *surplus* di attenzione e di adeguata valutazione di ogni spesa.

Ciò premesso, mi sembra doveroso rivolgere un plauso ai deputati questori, sia di maggioranza sia di minoranza, i quali in maniera unitaria hanno lavorato al testo di bilancio ed alla relazione esplicativa. Dal punto di vista formale, la lettura del testo è quest'anno più chiara in quanto nel bilancio, per la gestione, ogni capitolo reca in maniera dettagliata le singole voci di spesa e l'informazione a consuntivo risulta decisamente superiore al passato.

Ma ciò che soprattutto sembra giusto notare è la rinnovata attenzione allo *status* dei parlamentari. La Camera dei deputati comincia davvero ad essere il luogo preposto all'attività dei deputati, rappresentanti del popolo che in tale luogo debbono trovare i supporti logistico-strutturali, organismi ed uffici, strutture operative tali da consentire loro l'espletamento del mandato parlamentare al meglio delle loro capacità, compatibilmente con i tempi ed i momenti della politica. La dotazione informatica di computer ad uso personale e reti e servizi di carattere generale, ad esempio, ha consentito il doveroso ammodernamento degli ormai indispensabili strumenti di lavoro. Però, al titolo I, categoria 5, là dove si parla di beni e servizi, al capitolo 130, sarebbe stato opportuno un maggior dettaglio delle spese, perché l'incremento di spesa è genericamente del 28 per cento, cioè di circa 8 miliardi e mezzo; si tratta di una somma ragguardevole, che può essere ampiamente giustificata per alcune voci — come le spese per studi e ricerche informative di natura giuridica o la gestione operativa di centri informatici —, mentre altre, invece, andrebbero controllate con più accuratezza (per esempio, dove si parla di indennità e rimborsi spese oppure di servizi di ristorazione, i quali ultimi non sembrano certo migliorati in modo sostanziale).

Così, per rimanere in tema, mentre si ritiene giustissimo un incremento del 110

per cento del capitolo 115 del medesimo titolo — e cioè delle spese per studi e ricerche, che passano dalla troppo esigua somma di 237 milioni a quella più congrua di 500 milioni — si è portati a considerare con una certa sorpresa la sostanziale diminuzione del 16,67 per cento delle spese per i servizi di stampa degli atti parlamentari; o, ancor peggio, le spese del capitolo 65 del medesimo titolo I e, cioè, quelli per i servizi di pulizia e di igiene che diminuiscono del 14,57 per cento. Diminuire le spese telefoniche o quelle postali può essere un fatto positivo, ma diminuire i servizi di pulizia e di igiene di 800 milioni circa non appare particolarmente auspicabile e ciò considerando sia il benessere dei parlamentari ed il loro decoro sia quello di tutto il personale della Camera.

Un'altra diminuzione di spesa che appare non auspicabile è quella del capitolo 60, titolo I, cioè le spese per la manutenzione ordinaria, che sembrano indispensabili ed anzi necessitano di un incremento. Infatti, soprattutto il palazzo di Montecitorio necessita di interventi continui sia per l'efficienza delle sue attrezzature sia per la qualità e quantità dell'arredo e delle strutture interne ed esterne. A questo punto, infatti, sembra giusto ricordare che, nel parlare dello *status* del parlamentare, si dovrebbero definire in maniera chiara, magari anche sentendo i direttivi dei gruppi parlamentari e le loro richieste, gli standard di riferimento a cui mirare per raggiungere risultati ottimali circa la forma e la sostanza del servizio parlamentare. Proprio sul filo di questo discorso, credo sia importante l'attuazione completa della riforma del personale, continuando e completando il discorso di razionalizzazione delle strutture dei servizi nelle loro parti ancora mancanti. Ci troviamo infatti di fronte ad un personale di altissima professionalità, con livelli di eccellenza veramente unici, ai quali è anche giusto chiedere di più in considerazione della complessiva situazione che vede la Camera dei deputati assumere con

un certo sforzo connotati adeguati ai tempi ed alle nuove necessità che l'Europa stessa ci impone.

Riflettendo su quanto sopra, due punti rimangono da esaminare: quello dell'adeguamento al decreto legislativo n. 626 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e quello dell'affitto di palazzi limitrofi al Parlamento necessari per poter dotare ogni parlamentare degli uffici necessari per l'espletamento del proprio lavoro. L'acquisizione, infatti, del palazzo dell'ex banca prospiciente Montecitorio, pur importantissima per decongestionare gli uffici della Camera e per alcuni servizi di rappresentanza, non può sovvenire alle necessità di uffici per i parlamentari. Ciò premesso, si ritiene piuttosto oneroso il canone di locazione dell'ex hotel Marini e la previsione a breve della locazione di palazzo Macchi Di Cellere. Infatti, l'incremento di spesa è di circa 17 miliardi, con un aumento rispetto al passato del 141,53 per cento. È pur vero che l'affitto dell'immobile è avvenuto secondo la formula « chiavi in mano », cioè con la ristrutturazione, l'arredo e il personale ai piani compresi, per cui la Camera si riserva solo il servizio di guardia e il controllo al portone, ma ciò sembra comunque portare verso somme di notevolissima entità, che appaiono solo in parte giustificate dalla promessa, da parte della società proprietaria dell'immobile, di addivenire nel tempo alla vendita del medesimo alla Camera dei deputati. Ovviamente la politica più giusta è quella dell'acquisizione, e sembrerebbe anche opportuno che i servizi ed il personale rimanessero di pertinenza della Camera, per una questione di controllo e sicurezza. Risparmiare sulla manutenzione ordinaria e poi spendere grossissime cifre in affitti non sembra collimare con la politica, giustamente perseguita dai questori, di fornire la Camera dei deputati di beni e strutture durature e non effimere.

Quanto al decreto n. 626 molto si è fatto, ma molto ancora si deve fare ed i tempi stringono, perché la scadenza del 31 dicembre 1998 si approssima e non è pensabile che proprio la Camera dei

deputati sia inadempiente all'attuazione di una legge da se stessa emanata ed in ottemperanza alla normativa europea. E siccome anche l'occhio vuole la sua parte e l'immagine che diamo è importantissima per la stima che il paese può avere per noi, trovo preminente l'eliminazione dell'intreccio di fili esterni che nella quasi totalità dei casi, oltre che obsoleti, sono del tutto inutilizzati, quindi danno solo l'idea della decadenza e dell'approssimazione.

In conclusione, la via intrapresa dal Collegio dei questori è giusta, ma necessita di correzioni in corso d'opera, che certamente verranno, sia per la loro sensibilità ed accortezza, sia per la nostra attenzione costruttiva nell'ottica superiore del servizio che cerchiamo di rendere al paese e non dell'approssimazione e degli sterili benefici.

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

MAURO MICHIELON. Signor Presidente, forse è bene ricordare a tutti, o a quei pochi che sono presenti, che stiamo parlando di un bilancio di previsione per il 1998 di 1.414 miliardi, 389 milioni e 926 mila lire. L'enfasi dei colleghi che ne hanno richiamato l'importanza non è compensata dall'attenzione degli altri colleghi parlamentari. Diciamolo chiaramente, chi fa parte dell'Ufficio di Presidenza ha la fortuna di capire prima le cose e di digerirle meglio.

Forse per qualcuno questo bilancio è una pura formalità e ritengo che in sede di Ufficio di Presidenza purtroppo così è stato, nel senso che di questo bilancio si è discusso poco e non ne ho compreso il motivo. Onestamente, ritenevo che il bilancio avrebbe dovuto essere approfondito per capire meglio le cose.

Collegi, sono il primo a ringraziare i questori, in particolare l'onorevole Muzio, per il lavoro che stanno svolgendo, ma ritengo che essi abbiano bisogno di *input* su dove andare a verificare. Di essere bravi, infatti, già lo sanno, essendo stati loro a predisporre e presentare il bilancio,

così come sanno che esso, così come impostato, va bene. Probabilmente, il nostro compito era quello di dar loro una mano, di essere propositivi, oppure di avanzare qualche dubbio, che invece non ho sentito, né in questa sede né, tanto meno, nell'Ufficio di Presidenza. Per questo, a nome del gruppo che mi onoro di rappresentare, mi sono astenuto. Infatti, di fronte ad un bilancio così importante, in una fase anch'essa così importante di cambiamento di mentalità, di ristrutturazione del servizio per i deputati, essendo ovvio e scontato che questo Ufficio di Presidenza, con questi questori, sta cercando di dare ai parlamentari la massima qualità, di spostare l'attenzione verso la qualità, che è fondamentale per poter lavorare meglio, avrebbe dovuto svolgersi un'ampia discussione, mentre non c'è stato nulla. Non uno che sia andato a leggersi tutti i capitoli. Il sottoscritto, probabilmente, a Pasqua non aveva nulla da fare ed ha posto ai questori alcune domande. Per il resto, nulla.

È bene allora fare una premessa. Siamo perfettamente concordi sull'indirizzo del bilancio, ossia massima qualità e non più quantità. L'informatizzazione è stata una scelta importante e coraggiosa, soprattutto una di quelle scelte che pagherà in futuro più che adesso. Qualcuno, forse, non si è reso conto dell'importanza dei personal computer. Probabilmente, conoscendo i colleghi e me stesso, forse sarà bene imporre l'uso del personal computer e della posta elettronica. Quando nell'Ufficio di Presidenza mi sono lamentato dei costi del settore ristorazione il questore Muzio mi ha risposto che, probabilmente, se i parlamentari con il loro computer prenotassero la ristorazione avremmo risolto molti problemi. Bisognerà arrivare a fare anche questo, altrimenti non ci capiamo: prima ci si lamentava che non si era informatizzati, adesso lo siamo ma il computer viene usato poco.

Mi permetterò di fare qualche analisi e di chiarire in parte questi problemi, dando un apporto costruttivo ai questori ed alla Camera.

Per quanto riguarda sempre il settore della ristorazione, nella scorsa legislatura è stato approvato un ordine del giorno. Analizzando i dati emerge che nel 1997 abbiamo avuto, rispetto alle previsioni, un aumento di introiti di 229 milioni. In realtà, quel settore registra un deficit di 1 miliardo e 400 milioni. Si tratta di un settore che ha un servizio a domanda individuale. Non comprendo bene perché — faccio un esempio banale — un caffè qui costi 900 lire, mentre fuori dalla Camera costa mille lire e a Treviso 1.400 lire. Una mela costa 1.100 lire, perciò, per alcuni versi, non è neanche una questione di bassi costi. Probabilmente c'è qualcosa che non va.

Si è aggiunto poi anche il problema della famosa privatizzazione, tanto discussa, da alcuni parlamentari voluta con ostinazione. Ebbene, a San Macuto il servizio concesso in appalto ai privati non funziona. Siamo ormai al livello che i dipendenti preferiscono non usufruirne. Anche a questo riguardo, quindi, si deve capire che scelta fare. Noi riteniamo che questa sia una decisione strategica fondamentale, di indirizzo in ordine ad un servizio a domanda individuale: non dico che debba andare in pareggio, ma su 4 miliardi di spesa e 2 miliardi e 600 milioni di entrata abbiamo un miliardo e 400 milioni di deficit. Dobbiamo fare allora una scelta chiara e ritengo che i questori abbiano la capacità di darci una risposta attuativa per la metà del prossimo anno.

Ormai non si può più attendere perché la situazione, anziché migliorare, sta peggiorando. Dicendo questo penso anche alla riapertura della graduatoria dei banchisti — non so se il termine sia giusto e per intenderci dirò « camerieri » — che a poco a poco pare verranno messi a fare i commessi. Sono queste le cose che probabilmente non vanno e per le quali bisogna decidere quali scelte compiere.

Si tratta di situazioni che mi sembra non siano state affrontate e per le quali ritengo occorra guardarsi in faccia dicendosi ad esempio che bisogna aumentare tutti i prezzi. È certo che non è accetta-

bile che per un servizio a domanda individuale si registrino divaricazioni e contraddizioni quali quelle che ho ricordato prima: il prezzo del caffè e quello delle mele quando per mille lire certamente al mercato se ne compra più d'una. C'è qualcosa che non va e su questi argomenti bisogna rivedere tutto di sana pianta. So, questore Muzio, che lei ha aperto un discorso con degli esterni, che vi è stata una consulenza e che ve ne sarà una seconda. Spero comunque che a partire da ciò si decida il percorso da seguire. Non si può più aspettare.

Un'altra questione da approfondire è quella dell'autoparco che registra una spesa di un miliardo e 365 milioni. Io non so dire se siano tanti o pochi, ma mi sembrano tanti. Anche per questi motivi, in sede di Ufficio di Presidenza, mi sarebbe piaciuto poter considerare il bilancio con maggiore serenità. So che mi potrete rispondere che in realtà non vi sono problemi ma io faccio un altro esempio, quello dei famosi 2 miliardi e 773 milioni relativi ai servizi di sicurezza, vigilanza, scorte e guardia d'onore. Si tratta di indennità — ed io non ho contestazioni da muovere circa i destinatari — erogate a 188 persone, di cui 105 agenti di pubblica sicurezza e 83 carabinieri, distribuite in maniera proporzionale al grado. Quello che bisogna capire è se vogliamo continuare a procedere in questo modo. Giustamente il questore potrebbe rispondermi: ho trovato questa situazione e non si può pretendere che in un anno riesca a far tutto. Sta di fatto che io credo si debba discutere anche su questa scelta. Molto spesso, e qualche volta giustamente, siamo « massacrati » sui giornali, ma noto che molti giornalisti — e ce n'è uno che fa soltanto scandalismo — non riescono a vedere gli aspetti che ho sin qui ricordato. Forse andrebbero meglio puntualizzati o forse ancora ai giornalisti non fa comodo vedere alcune cose.

Con riferimento alla locazione degli immobili, il sottoscritto nella scorsa legislatura ha presentato un ordine del giorno con il quale si chiedeva chiaramente ai questori di adoperarsi per risolvere il

problema degli uffici. Penso di essere un parlamentare abbastanza presente; usufruisco dell'ufficio e guai se non lo avessi, perché non saprei davvero dove andare, non foss'altro che per il volume delle carte che ci portiamo sempre dietro. Oggi, per la precisione entro la metà del 1998, siamo arrivati a disporre di 400 uffici per i deputati. Sono in corso però i lavori della Commissione bicamerale la quale approssimativamente fissa il numero dei deputati fra i 400 e i 500. Il questore con una punta d'orgoglio — ed ha le sue ragioni — ci ha detto che probabilmente, entro la primavera del 1999, si riuscirà a disporre di 530 uffici. Pur non sostenendo che si debba tornare indietro, dico che forse bisognerebbe sospendere le decisioni perché, se si dovesse stabilire di ridurre i parlamentari a 400, ad oggi la situazione sarebbe ottimale, e lo stesso sarebbe se il numero fosse fissato a 450. Se dovesse essere di 500, potremmo trovarci a regime nella primavera del 1999. Lo dico perché le locazioni incidono parecchio in questo bilancio, soprattutto per l'anno 1998. Non si tratta di addossare una colpa ai questori, tutt'altro: nessuno avrebbe mai pensato di ottenere il risultato di 530 posti entro la primavera del 1999. Però ora stiamo andando verso un obiettivo di riduzione e non sappiamo come il Parlamento intenda porsi nei confronti di questo problema.

Per quanto riguarda le spese per l'attività di inchiesta parlamentare, si passa da un impegno di circa 211 milioni (con uno stanziamento di 2 miliardi e 700 milioni) per il 1997 ad uno stanziamento previsto per il 1998 di 3 miliardi e 30 milioni: si tratta di un aumento del 12 per cento. Non è l'unico capitolo sul quale si registra un incremento di questo livello. Vorrei capire cosa giustifichi questa scelta. Non dico che bisognava ripetere la somma impegnata nell'anno precedente, ma qui si registra un incremento del 12 per cento. Probabilmente vi è una scelta di fondo, ma è una logica che non riesco a comprendere.

Sulla spesa per lodi arbitrali e per transazioni ho capito che è stata compiuta

la scelta di chiudere velocemente una serie di questioni che si trascinano probabilmente da molte legislature. Tuttavia passare da una cifra di un miliardo e 200 milioni ad una somma di 5 miliardi non è indifferente: sembra quasi che l'amministrazione sappia già di essere perdente. A questo punto sarebbe stato meglio chiudere il contenzioso nel corso degli anni passati: così non ci saremmo trovati oggi a dover passare incrementare lo stanziamento così notevolmente. Sono cose che si comprendono difficilmente, anche perché siamo di fronte a questioni riguardanti i dipendenti; se hanno ragione, saranno fatti valere i loro diritti, ma non credo sia stato giusto trascinare la vicenda in questo modo, dovendo poi chiudere tutto quest'anno.

Sull'IRAP, signor questore, non ho capito bene come stanno le cose. È una tassa nuova e la Camera si trova a dover pagare 12 miliardi e 750 milioni, ma non ho capito quale sia stata la compensazione con altre voci, che dovrebbero essere diminuite. Ho cercato di comprenderlo leggendo il bilancio, ma non ho trovato le relative somme; probabilmente mi sono sfuggite. Vorrei quindi capire a quanto ammonti in realtà l'esborso effettivo, considerata la diminuzione di altre voci.

Venendo alle proposte, ricordo che è stato compiuto un grosso sforzo per rivedere gli assegni vitalizi dei parlamentari. Ritengo che negli anni 1998 e 1999 si vedranno i primi risultati; ho già visto che alcune voci sono aumentate del 65 per cento (da maggio chi non ha concluso le legislature inizierà a pagare subito, non — come è avvenuto in precedenza — a partire dal momento della riscossione del vitalizio, addirittura a rate).

Vi è poi la scelta di rivedere l'assistenza sanitaria. Io penso che questa revisione debba essere vista in modo complessivo. So che forse non desterò il massimo della simpatia, ma credo che non dovrebbe riguardare soltanto i parlamentari. Mi sembra che la cifra di spesa si aggiri attorno ai 13 miliardi; non è poco. Forse è bene andarla a rivedere comples-

sivamente per capirne concretamente il meccanismo. Mi pare che soltanto di cure termali si spenda un miliardo e 300 milioni; è bene andare a rivedere tutto questo, perché penso che qui vi sia molto da limare.

La proposta che avevo già preannunciato riguarda la questione di Internet e dei PC: iniziamo ad usarli veramente con funzione di posta elettronica, risparmieremo sulla carta dei fax ed avremo sicuramente comunicazioni in tempo reale. Probabilmente, anche i pigri come me potrebbero riuscire ad imparare qualcosa, pur di poter usufruire del fondamentale strumento della posta elettronica.

Un'altra proposta riguarda poi la nostra banca dati. Tutti si fanno pagare per i collegamenti con le banche dati ed io non ho capito se l'accesso alla nostra sia gratuito o meno. Noi partiamo dal presupposto di dare un servizio in tempo reale, come diceva poc'anzi il questore Muzio: non solo il testo della legge, che viene già fornito dalla *Gazzetta Ufficiale*, ma qualcosa di più. La gente è disposta a pagare per avere buoni servizi, non si stupisce affatto, mentre io non ho visto — ma forse mi è sfuggita — un'iniziativa volta al pagamento dei servizi forniti da questa amministrazione. Dico questo anche per un altro motivo: se un'amministrazione si fa pagare per un servizio, è anche incentivata dagli utenti a fornire un servizio sempre migliore; se, invece, questo rimane gratuito, si è portati a dire « ma cosa pretendi, non spendi una lira »! Ebbene, questa secondo me è una sfida importante. Quello che stiamo esaminando è un bilancio impostato quasi come quello di un'impresa. Probabilmente il questore Muzio crede molto nell'informatica: se riusciremo a far sì che gli utenti paghino per collegarsi alle nostre banche dati (ed io spero che molti imprenditori ed associazioni faranno richiesta di collegarsi), avremo la prova di andare nel verso giusto, se molti chiederanno il collegamento avremo, cioè, la certezza che la nostra è una banca dati funzionale e non, come qualcuno crede, un giocattolo all'interno della Camera.

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

Avverto che il termine per la presentazione degli ordini del giorno è fissato alle ore 10 di domani.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 2782 — Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali (approvato dalla Camera e modificato dalla II Commissione permanente del Senato) (3686-B) (ore 18,13).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dalla II Commissione permanente del Senato: Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali.

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

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3686-B)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 21 aprile della Conferenza dei presidenti di Gruppo si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 20 minuti;

tempo per il Governo: 20 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 30 minuti.

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

verdi: 12 minuti; socialisti italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 41 minuti;

alleanza nazionale: 39 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 32 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3686-B)**

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

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

ANTONIO BORROMETI, *Relatore*. Signor Presidente, torniamo ad esaminare, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, il testo del provvedimento sulla copertura delle sedi cosiddette disagiate e sull'introduzione delle tabelle infradistrettuali, già approvato dalla Camera nello scorso mese di luglio.

Si tratta di un importante provvedimento, significativamente approvato da

questo ramo del Parlamento a stragrande maggioranza, che affronta in modo incisivo il problema antico della carenza dei magistrati, soprattutto nelle regioni maggiormente esposte sul versante della criminalità organizzata. In esse, la loro presenza è più necessaria proprio per fronteggiare quel fenomeno; in queste regioni, invece, in particolare in Sicilia ed in Calabria, si registra la maggiore difficoltà di coprire integralmente gli organici e di fare in modo che i magistrati rimangano nelle sedi loro assegnate per un sufficiente periodo di tempo. A tale situazione consente di ovviare il presente provvedimento, con la possibilità del trasferimento d'ufficio su disponibilità dei magistrati nelle sedi giudiziarie considerate disagiate, che credo possa dare risultati apprezzabili, superando tutti i problemi che sostanzialmente avevano impedito l'applicazione della normativa precedente sui trasferimenti d'ufficio, la legge n. 321 del 1991.

Non mi soffermo nel dettaglio sul provvedimento, perché già esaminato approfonditamente da questa Assemblea, limitandomi a rilevare che anche grazie agli incentivi di carattere economico e di *status* in esso contenuti si potranno superare gli ostacoli tradizionali alla mobilità dei magistrati. Altro aspetto importante del disegno di legge in esame è quello relativo all'introduzione delle tabelle infradistrettuali, che ricomprendono più uffici omogenei all'interno del distretto, ai quali potrà essere assegnato il singolo magistrato, fermo restando che egli rimane incardinato nell'ufficio del cui organico fa parte.

Si realizza in tal modo un assetto organizzativo degli uffici giudiziari tale da realizzare il migliore utilizzo dei magistrati. Con tale sistema, inoltre, vengono superate situazioni di difficoltà nei singoli uffici, senza che sia lesa l'individualità degli stessi, e si risolvono anche alcuni problemi di incompatibilità funzionale dei magistrati nel settore penale.

Al testo approvato dalla Camera il Senato ha apportato alcune modifiche, escludendo innanzitutto dalle aree disa-

giate le regioni Campania e Puglia e modificando il meccanismo relativo al trasferimento d'ufficio nelle sedi disagiate. Quest'ultima è l'innovazione principale nel provvedimento al nostro esame e però appare francamente poco condivisibile e per certi versi scarsamente comprensibile. È stata infatti modificata la disposizione che predeterminava sulla base di una tabella allegata al provvedimento i distretti da cui prelevare i magistrati da trasferire d'ufficio, che in forza dell'innovazione introdotta dal Senato debbono ora essere individuati dal Consiglio superiore della magistratura in base ai criteri indicati dall'articolo 4, comma 6, della legge n. 321 del 1991. Senonché tale norma regola i trasferimenti all'interno dello stesso distretto e quindi contraddice la previsione del provvedimento al nostro esame, che condiziona l'applicazione dei benefici per il trasferimento d'ufficio in una sede disagiata al cambiamento di regione. Si tratta di una contraddizione non superabile, almeno dal punto di vista letterale; né dai lavori preparatori della norma al Senato è dato comprendere le ragioni ad essa sottese.

Ad avviso del relatore, non sono state adeguatamente considerate, nell'altro ramo del Parlamento, tutte le implicazioni connesse a tale modifica. In Commissione abbiamo approfonditamente esaminato la questione, convenendo di lasciare la norma nel testo approvato dal Senato per evitare ulteriori lungaggini e pervenire all'immediata, definitiva applicazione del provvedimento. La Commissione è pervenuta a tale conclusione in forza di una interpretazione della suindicata modifica operata dal Senato che, estrapolando il criterio indicato nell'articolo 4, comma 6, della legge n. 321 del 1991, esclude ogni riferimento al distretto. Questa lettura della norma — che, a mio avviso, è l'unica possibile — è consentita dal testuale rinvio fatto dal Senato non alla disposizione più volte richiamata dell'articolo 4 della legge n. 321 del 1991, ma al criterio in essa contenuto. In tal modo e con questa

precisazione, ritengo si possano evitare equivoci interpretativi altrimenti non superabili.

Le ulteriori variazioni apportate al testo esitato dalla Camera sono meno rilevanti, riguardando: l'estensione della possibilità prevista per il pubblico dipendente di seguire il coniuge magistrato trasferito d'ufficio in una sede disagiata anche al caso di trasferimento a domanda; la riscrittura dell'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario in materia di tramutamenti successivi dei magistrati, senza sostanziali modifiche rispetto alle previsioni definite dalla Camera, e l'esclusione del rimborso spese dei magistrati applicati.

In Commissione era stato riproposto l'inserimento delle regioni Campania e Puglia tra le aree disagiate, ma l'emendamento è stato respinto perché, alla luce anche dei dati forniti dal Ministero, in queste due regioni le pubblicazioni dei posti di magistrati hanno avuto negli ultimi anni sempre esito positivo e in atto non si registrano scoperture di organico. Alla luce di queste considerazioni, sul punto credo vada condivisa la modifica apportata dal Senato.

Certo, restano dubbi e perplessità, che sono poi quelli prima evidenziati, sulla più rilevante innovazione introdotta dall'altro ramo del Parlamento, relativa alla procedura per l'individuazione dei magistrati da trasferire d'ufficio, per la contraddizione sopra richiamata. Sarebbe stato sicuramente meglio tornare all'originaria previsione del testo della Camera, onde evitare equivoci. Ma, come si è detto, la necessità di poter disporre in tempi brevi di questo strumento normativo e la possibilità di dare la lettura interpretativa sopra indicata — che fa riferimento soltanto al criterio del più volte richiamato articolo 4, comma 6, della legge n. 321 del 1991, da tale norma estrapolato — ci inducono, con questa sottolineatura, per ovvie ragioni, fatta a futura memoria, ad insistere perché il provvedimento in discussione possa, così come ci è stato trasmesso dal Senato, diventare legge in tempi brevi. Tale provvedimento infatti costituisce un

tassello non secondario del complessivo disegno riformatore della giustizia che il Governo sta portando avanti ed il Parlamento sta attuando. Vi è una visione di insieme che caratterizza questo processo riformatore, che non interviene solo sull'emergenza, con provvedimenti-tampone, come pure è accaduto in passato, e che segna un'inversione di tendenza con un'attenzione nuova nei confronti della giustizia. Certo, nessuno in buona fede può attendersi soluzioni miracolistiche, dall'oggi al domani, a mali antichi. Però, viene da chiedersi perché da più parti, proprio ora, si siano scatenati attacchi dai toni a volte durissimi nei confronti di Governo e Parlamento. La smania di protagonismo ed il populismo che spesso connotano queste prese di posizione non possono arrivare al punto da non far riconoscere l'impegno riformatore profuso dal Parlamento, che nel settore giustizia e con particolare riferimento a questo disegno di legge si muove in direzione di una maggiore funzionalità dell'amministrazione della giustizia.

Ed è per questa ragione, con particolare riferimento — lo ripeto — al provvedimento di legge al nostro esame, che noi insistiamo per una sua rapida approvazione (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole relatore.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

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

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

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, viene nuovamente all'esame dell'aula il provvedimento riguardante l'istituzione di incentivi per i magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate.

Il Senato, infatti, ha licenziato un testo alquanto diverso da quello approvato dalla Camera il 25 settembre 1997.

Tralasciando le diversità inerenti la copertura finanziaria, quelle di ordine formale e quelle di carattere temporale imposte dal protrarsi dell'iter, rilevo che le modifiche sostanziali investono principalmente l'ambito territoriale di operatività della nozione di sede disagiata, la cadenza delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura attinenti all'individuazione di tali sedi, la soppressione della tabella di corrispondenza tra i distretti interessati dal trasferimento d'ufficio ed infine la soppressione dei rimborsi spettanti ai magistrati applicati per periodi superiori a 30 giorni.

Nulla si ha da obiettare a proposito del rifiuto di ammettere a rimborso le spese sostenute dai magistrati applicati per l'utilizzo di *residence* alberghieri e per lo spostamento, una volta ogni 30 giorni, dalla sede di servizio a quella di applicazione. Ed invero non è revocabile in dubbio il diritto a percepire, nel periodo di applicazione, le indennità di missione previste dalle disposizioni in vigore per tutti i dipendenti pubblici. Tali indennità bastano a ristorare i disagi derivanti dall'applicazione e d'altro canto l'attribuzione di ulteriori prebende ai soli magistrati costituirebbe senza dubbio una disparità di trattamento priva di qualsiasi razionale giustificazione.

Parimenti va accolta la modifica dell'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario per il quale il magistrato destinato per trasferimento o per conferimento di funzioni ad una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di quattro anni dal giorno in cui assunto effettivo possesso dell'ufficio.

Nell'attuale assetto normativo (che prevede appunto quattro anni) i magistrati più anziani non hanno interesse a chiedere il conferimento delle funzioni di appello e di cassazione né ad accettare il trasferimento a sedi disagiate caratterizzate da elevato indice di lavoro, da alto tasso di criminalità comune ed organizzata, da elevati percentuali di copertura e da altissimo indice di avvicendamento. Ciò in quanto, con la determinazione di

non meno di quattro anni del periodo minimo di permanenza nella sede chiesta o nelle funzioni assegnate, non è stata favorita la mobilità dei magistrati; si sono prodotti, anzi, effetti negativi sulla funzionalità degli uffici giudiziari.

La riduzione da quattro a tre anni del periodo in questione prende atto delle conseguenze negative testé menzionate e tende a porvi rimedio. Questo, per la verità, era già avvenuto durante il primo esame del provvedimento, nel corso del quale era stata anche introdotta la possibilità di deroga al predetto termine di legittimazione per motivi di salute o di servizio.

La Camera però aveva immotivatamente respinto la proposta del mio gruppo, che tendeva ad estendere la predetta possibilità di deroga anche alle gravi ragioni di famiglia. Tale proposta, al contrario, è stata ripresa ed accolta in Senato.

Risulta inoltre ampliata la sfera di applicabilità dell'articolo 1, comma 5, della legge 10 marzo 1987, n. 100, che non è più limitata ai trasferimenti d'ufficio bensì estesa a tutte le destinazioni a sede disagiata, nel rispetto però della normativa sulle incompatibilità, ove l'avente diritto, cioè il coniuge del magistrato trasferito, sia anch'esso un magistrato.

Condivisibile, infine, è la soppressione della tabella di corrispondenza tra i distretti interessati dal trasferimento d'ufficio, che implica altresì la soppressione delle limitazioni nell'individuazione dei magistrati da trasferire, i quali, in tal modo, potranno essere reperiti in un qualunque ufficio giudiziario dell'intero territorio nazionale. Su questo aspetto si è svolto in Commissione un approfondito dibattito, avendo il relatore adombrato la possibilità di contraddizioni interne al testo, come ancor oggi ha ribadito. Ma è risultato evidente che il rinvio all'articolo 4, comma 6, della legge n. 321 del 1991 è da intendersi quale rinvio al criterio ivi contenuto e non anche all'ambito territoriale del distretto. Una conferma della validità di tale conclusione si ricava dal

quarto comma dell'articolo 1 nel quale sono individuati due distinti criteri: di questi, il primo concerne il caso in cui i magistrati diano il proprio consenso o dichiarino la propria disponibilità per il trasferimento nelle sedi disagiate; il secondo riguarda il caso in cui consenso e disponibilità non sussistano. Tuttavia, alla soppressione delle tabelle non ha fatto seguito la modifica del titolo della legge, che tuttora fa riferimento alla introduzione di tabelle infradistrettuali ormai non più esistenti.

Persistono, inoltre, le carenze rilevate durante il precedente dibattito in quest'aula. Nessun incentivo, invero, viene introdotto allo scopo di favorire il trasferimento a domanda dei magistrati nelle sedi disagiate, né si è presa in considerazione la condizione di quei magistrati che già da tempo in alcune sedi al sud svolgono funzioni penali tanto requirenti quanto giudicanti.

Forse l'attribuzione di una congrua indennità di rischio a tali magistrati avrebbe evitato disparità e malcontenti. Ancora una volta l'occasione è stata sprecata. D'altra parte se le modifiche apportate dal Senato risultano nel complesso accettabili, non è assolutamente possibile condividere l'esclusione della Campania e della Puglia dal novero delle regioni nelle quali è consentita l'individuazione delle sedi disagiate.

Qui non si tratta di fare del campanilismo e di sostenere tesi di stampo regionalistico. Si tratta, invece, di respingere la posizione acriticamente privilegiata dall'altro ramo del Parlamento, che tuttavia non ha ritenuto di dover escludere, oltre alla Campania e alla Puglia, anche la Basilicata, per la quale non si è mai parlato, in qualsivoglia sede, né di elevato numero di affari né di una particolare flessione della criminalità organizzata.

Non è affatto vero che altri indici di scopertura si avrebbero solamente nei distretti della Calabria e della Sicilia, mentre la Puglia e la Campania non presenterebbero, almeno in linea di massima, particolari difficoltà nella copertura degli uffici giudiziari sia perché i nume-

rosi vincitori di concorso appartengono a queste due regioni sia perché si tratta di sedi ordinariamente ambite per le quali vi sarebbe una lista d'attesa assai nutrita.

Il relatore, già nel corso della prima lettura, è per rilevare che non sarebbe opportuno circoscrivere alle sole regioni Calabria e Sicilia l'individuazione di sedi giudiziarie disagiate, poiché la carenza degli organici e degli uffici che si trovano in Campania ed in Puglia corrisponde in percentuale a quella propria della Calabria. Tuttora lo stesso relatore osserva che in Calabria e in Puglia vi sono in organico vacanze pari al 12 per cento circa.

Per altro verso, sebbene numerosi vincitori di concorso appartengano alla Campania, è innegabile che in questa regione, per la presenza di una agguerritissima criminalità, tanto comune quanto organizzata, vi sono ormai moltissime sedi abitualmente non richieste dalle quali i giovani, gli unici interessati ad occuparle in occasione del conferimento delle funzioni giurisdizionali, tendono a fuggire appena possibile.

A tutto ciò si deve aggiungere il rilievo che l'inclusione della Puglia e della Campania era stata proposta dal Governo, il quale è assai sensibile alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e non è per nulla incline ad elargizioni superflue.

In verità, a monte dell'esclusione della Campania e della Puglia e dell'apodittico mantenimento della Basilicata vi è un grave errore di interpretazione dell'emanda norma. Non si tratta, infatti, di includere *tout court* le sedi campane e pugliesi nel novero di quelle disagiate, ma, più semplicemente, di consentire al Consiglio superiore della magistratura di considerare anche gli uffici giudiziari siti in tali regioni in occasione dell'annuale formazione dell'elenco delle sedi disagiate. Queste risultano dalla concorrenza di diverse condizioni. In primo luogo, si richiede che si tratti di uffici nei quali si sia verificata la mancata copertura dei posti messi a concorso nell'ultima pubblicazione; in secondo luogo, devono ricorrere almeno due dei seguenti requisiti:

vacanze superiori al 15 per cento dell'organico, elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata, elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza degli organici.

Non ha senso, dunque, rilevare che le pubblicazioni in quelle regioni hanno avuto esito positivo, perché non basta la presentazione delle domande di trasferimento, ma occorre altresì l'effettiva copertura dei posti messi a concorso la quale, contrariamente a quanto opina il relatore, nonostante le moltissime istanze presentate, non sempre avviene per effetto delle deroghe che intervengono nel periodo compreso tra la proposta della commissione competente e la deliberazione del plenum del Consiglio superiore della magistratura. Non è lecito, d'altronde, derivare da un dato contingente di dubbia attendibilità una preclusione assoluta quale quella imposta dal Senato.

È noto, inoltre, che le sedi giudiziarie campane versano ormai in condizioni tragiche; da esse da anni si leva quotidianamente, inascoltato, un vero e proprio grido di dolore. La divisata esclusione dagli incentivi e l'immotivata inclusione della Basilicata tra le regioni ammesse ai benefici sono come un insulto per quei pochi operatori che, nonostante tutto, continuano ad assicurare con grande sacrificio personale il funzionamento della giustizia in Puglia ed in Campania dove, oltre tutto, gli organici sono particolarmente sottodimensionati.

Credo non si possa prescindere dal ripristino dello *status quo ante* e per questo sin d'ora annuncio la presentazione di un emendamento per il quale auspico la massima considerazione dell'Assemblea (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Miraglia Del Giudice. Ne ha facoltà.

NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, viene nuova-

mente alla considerazione della Camera dei deputati un provvedimento, ritenuto fondamentale anche dal ministro di grazia e giustizia per il nuovo assetto della giustizia penale italiana, volto a dare incentivi ai magistrati per il trasferimento in sedi disagiate. Si partiva dal dato di fatto che vi erano alcune sedi nelle quali rimanevano posti vacanti o nelle quali i magistrati assegnati, spesso in sede di prima nomina quindi con non molta esperienza, cercavano di rimanere il minor tempo possibile per poi essere trasferiti in una sede vicina a quella della dimora abituale.

Dopo un lavoro in Commissione giustizia, che ha visto impegnate tutte le forze politiche senza una grande distinzione tra maggioranza e opposizione se non su temi marginali, trattandosi di un tema sentito come importante da tutti i componenti della Commissione, si giunse ad un testo — poi approvato dall'Assemblea — che sembrava equo e che sembrava potesse essere approvato anche dal Senato senza stravolgimenti. Esso prevedeva di considerare alcune regioni come disagiate, determinate indennità e l'emanazione di un calendario ogni due anni da parte del Consiglio superiore della magistratura, su proposta del ministro di grazia e giustizia, per verificare quali fossero le sedi disagiate; in conclusione sembrava un provvedimento che potesse essere approvato anche celermente dal Senato senza stravolgimenti che avrebbero reso necessaria un'ulteriore lettura della Camera. Ciò non è stato in quanto il Senato ha ritenuto opportuno inserire delle modifiche.

Ferme restando tutte le considerazioni svolte nell'intervento in sede di prima lettura del provvedimento, rimane un dubbio che mi assillava allora e mi assilla ancora oggi: è necessario prevedere un sistema di controlli per i magistrati trasferiti d'ufficio nelle sedi disagiate. Si pone un problema generale che credo possa interessare chiunque; possiamo dare tutti gli incentivi di carattere economico o di carriera, nel senso di prevedere una facilitazione nei successivi trasferimenti, ma sarebbe opportuno verificare che quei

magistrati svolgano al massimo il loro lavoro. Siamo sicuri che tutti i magistrati assegnati in sedi disagiate lo faranno, ma chi garantisce il cittadino e lo Stato che si assume l'onere di una maggiore spesa se qualcuno di questi magistrati non svolge il proprio dovere nel migliore dei modi?

Sul sistema dei controlli il provvedimento è un po' carente, anche perché è difficile prevedere un sistema di controlli. Il ministro non sapeva se esercitarlo egli stesso o delegarlo al Consiglio superiore, ma, nel momento in cui prevediamo incentivi per le sedi disagiate, è importante avere un sistema di controllo per verificare se questi magistrati vadano a lavorare oppure a stazionare per quattro anni in determinate sedi prendendo solo incentivi di carattere economico.

Come potremo giustificare di fronte ai cittadini le maggiori spese per pagare le indennità a magistrati destinati a sedi disagiate, dei quali solo una parte ha lavorato bene? Io vorrei che, almeno a distanza di un anno dall'entrata in vigore della legge, il Governo si facesse carico di avviare un sistema di controlli per verificare se i magistrati trasferiti nelle sedi disagiate abbiano effettivamente lavorato, abbiano effettivamente prodotto in funzione di quanto lo Stato assegna loro. Evitiamo che il trasferimento in queste particolari sedi possa essere consentito a magistrati che incontrano difficoltà ad avvicinarsi alla loro residenza o che puntano solamente ad incentivi di carattere economico. Per esempio, una volta — ora non so — per un magistrato era molto difficile ottenere il trasferimento a Roma, per cui un periodo trascorso in una sede disagiata potrebbe agevolare il trasferimento a questa ambita sede. Evitiamo dunque che l'opinione pubblica pensi che il Parlamento ha approvato una legge che non è in grado di raggiungere obiettivi prestabiliti ma è solo di aiuto a determinati magistrati per raggiungere risultati che altrimenti non potrebbero conseguire.

Quanto alla critica che ho fatto in precedenza, essa non era rivolta alle modifiche introdotte dal Senato, ma nella sostanza riprendeva le osservazioni che

avevo avuto già modo di esprimere nel corso dell'esame in prima lettura del provvedimento. Rinnovo al Governo l'invito ad effettuare, ad un anno dall'entrata in vigore della legge, i controlli necessari per eliminare questi dubbi.

Vorrei ora fare un breve richiamo alle modifiche introdotte dal Senato, in primo luogo all'esclusione della Puglia e della Campania dall'elenco delle sedi disagiate. Se con questo provvedimento intendiamo dare incentivi ai magistrati che operano contro la criminalità organizzata, l'esclusione di quelle due regioni appare una beffa. I giornali di oggi riportano la notizia dello scoppio di un'auto-bomba a Napoli, a cui si è fatto ricorso per eliminare un pregiudicato che viaggiava in auto blindata (poiché sapeva già i pericoli che correva). Ogni giorno leggiamo sui giornali che a Napoli si vive in uno stato di guerra, le stesse istituzioni cittadine e regionali denunciano questa situazione e il Governo addirittura invia l'esercito a Napoli nel tentativo di fronteggiare la criminalità; nonostante ciò, il Senato ha deciso di cancellare dall'elenco delle sedi disagiate la Campania e la Puglia. Nell'opinione collettiva per sede disagiata si intende la sede dove maggiore è l'influenza della criminalità organizzata, per cui questo provvedimento appare una beffa, come ho già detto. Agli occhi delle popolazioni interessate sembrerebbe quasi che il Governo o, meglio, il Parlamento, ha deciso che in Campania grossi problemi di criminalità organizzata non ve ne sono, tant'è vero che non sono previsti incentivi per i magistrati destinati alle sedi di quella regione.

Come ha sottolineato nella sua brillante relazione l'onorevole Borrometi, i parametri per predisporre l'elenco delle sedi disagiate erano diversi da quelli strettamente inerenti alla lotta alla criminalità organizzata, ed è per questo che la Campania e la Puglia sono state soppresse.

Il collega Gazzilli, che mi ha preceduto, ha fatto riferimento ad un'indennità di rischio particolare per determinati magistrati che lavorano in sedi dove forte è

l'influenza della criminalità organizzata. Qui tocchiamo un punto delicato che non fa parte di questo provvedimento ma, per evitare discriminazioni tra magistrati che lavorano tutti in sedi disagiate ed esposte nella lotta alla criminalità organizzata, il Governo dovrebbe prendere in considerazione, magari attraverso un ordine del giorno, la possibilità di istituire indennità per quei magistrati che esercitano funzioni in sedi non considerate disagiate ma particolarmente esposte nella lotta alla criminalità organizzata. D'altra parte avere inserito, nel corso della prima lettura del provvedimento, la Campania e la Puglia nell'elenco delle sedi disagiate non significava considerare i tribunali e le procure disagiati ma dare al CSM la possibilità di prendere in considerazione annualmente e non più ogni due anni tali regioni. Ma se i requisiti sono quelli previsti dal disegno di legge, sarebbe stato difficile considerare tali regioni sedi disagiate per motivi di carattere numerico.

Per quanto riguarda l'eliminazione del rimborso spese, mi rifaccio alle considerazioni del collega Gazzilli per i magistrati trasferiti, nel senso che l'indennità di missione potrebbe coprire questa sorta di rimborso spese.

Il relatore faceva riferimento anche alla eliminazione della tabella che era stata prevista dalla Commissione giustizia e dall'Assemblea della Camera in prima lettura, la quale prevedeva la possibilità che da un determinato distretto un magistrato venisse poi trasferito nella sede disagiata. Il discorso può essere veramente ampio, può essere accettato o meno, perché da un lato la Camera dei deputati già prevedeva da dove si sarebbe dovuto « prelevare » — lo dico tra virgolette, trattandosi di un termine tecnico — il magistrato per trasferirlo d'ufficio in sede disagiata; dall'altro lato, come rilevava poc'anzi l'onorevole Gazzilli, ciò consente che determinati magistrati possano essere chiamati a far parte delle sedi disagiate da tutta Italia. Il problema è serio perché, se è vero ciò che sostiene l'onorevole Gazzilli, è altrettanto vero che vi potrebbero però essere dei conflitti; se, infatti, non

indichiamo chiaramente da dove « prelevare » il magistrato per trasferirlo in sedi disagiate, si potranno sicuramente registrare delle proteste da parte dei procuratori della Repubblica nel momento in cui il Consiglio superiore della magistratura andrà a trasferire d'ufficio un magistrato prendendolo da quella sede. Se il Parlamento avesse già previsto da quale sede il CSM avrebbe potuto prendere quel magistrato per trasferirlo in sedi disagiate, molte polemiche non sarebbero probabilmente sorte perché si sarebbe trattato di intervenire contro un provvedimento legislativo; benché ciò si verifichi abbastanza spesso, è più difficile che intervenire nel caso di un provvedimento del Consiglio superiore della magistratura.

Ciò considerato, magari sarebbe stato opportuno reintrodurre la tabella prevista dalla Commissione giustizia per il trasferimento d'ufficio dei magistrati.

Tra le modifiche apportate dal Senato ve ne sono alcune che possono essere lette o interpretate in maniera favorevole o sfavorevole.

È certo però che una cosa è importante: è inutile in questa sede affermare di voler modificare o non modificare un testo; penso, invece, che la cosa più importante che potremo fare, nel momento in cui maggiore è la recrudescenza della criminalità organizzata, è far entrare in vigore abbastanza presto il disegno di legge al nostro esame. Si tratta di un provvedimento che ha finalità importanti, nonostante i limiti, soprattutto quelli di controllo, che ho sottolineato (è questo un problema che mi sono posto fin da quando il testo al nostro esame è pervenuto all'esame della Commissione giustizia). Se noi, come componenti della Commissione e del Parlamento, riusciremo a sensibilizzare il Governo ad effettuare dei controlli ed a prevedere delle piccole indennità (non so come, perché i magistrati, sempre un po' beffardamente, sono stati eliminati dalla possibilità di ottenere questi incentivi per criteri di carattere oggettivo e numerico), penso che il provvedimento potrà e dovrà essere approvato!

Ricordo che quello in esame era uno dei provvedimenti che il ministro di grazia e giustizia riteneva necessari in funzione anche della riforma concernente il giudice unico e per migliorare il funzionamento della giustizia penale.

Un dato di fatto è però certo: in alcune sedi i magistrati o non vi sono oppure sono di prima nomina, e quindi scarseggiano dell'esperienza professionale necessaria a fronteggiare la criminalità organizzata. Questo non è certo il provvedimento richiesto per fronteggiare la criminalità organizzata, ma rappresenta sicuramente un passo in avanti e, come tutti i passi in avanti, deve essere accettato. Al di là delle critiche, infatti, che possiamo rivolgere ai colleghi senatori per alcune modifiche apportate al testo in esame, credo comunque che esso, così com'è stato predisposto, possa essere approvato rapidamente, al fine di consentire che pure dei magistrati esperti possano operare in sedi disagiate e rendere più certa e sicura l'opinione pubblica circa la volontà anche del Parlamento di combattere in maniera concreta, seria e duratura, la criminalità organizzata (*Applausi*).

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

ALBERTO SIMEONE. Onorevole Presidente, devo immediatamente esternare la mia preoccupazione per un provvedimento che ritorna alla Camera per la sua terza lettura. Devo rappresentare immediatamente queste mie perplessità perché ci troviamo di fronte ad un provvedimento che è di un'estrema delicatezza e che tuttavia non consente di fare previsioni ottimistiche per il futuro. Non lo consente perché certamente il problema non è e non deve essere soltanto di natura economica, come sembra invece indicare il provvedimento in esame.

L'obiettivo del disegno di legge è quello di superare la carenza, che è diventata ormai cronica, degli organici della magistratura in tante zone del nostro paese, specie in quelle dove il tasso di criminalità organizzata e anche di criminalità co-

mune è di gran lunga superiore alla media. Non gradirei poi verificare che il motivo sia appunto da ascrivere a parametri di ordine economico; una architettura così concepita del provvedimento certamente lo andrebbe a svilire sensibilmente, mentre in ogni caso e comunque dovrebbero essere privilegiati anche tutti quei patrimoni di conoscenze tecniche che sono da ritenersi indispensabili per contrastare i fenomeni malavitosi, specialmente in certe zone del Mezzogiorno d'Italia e nelle isole, dove sono oltre tutto in continua espansione. Basti vedere quello che si sta verificando a Napoli, dove tutte le operazioni di polizia falliscono miseramente di fronte all'incalzare della malavita organizzata, che sta veramente occupando ogni campo della Campania e del Napoletano in modo particolare. Ed allora non è concepibile che si escludano regioni come la Campania e la Puglia da quelle per le quali sono appunto previsti incentivi ai magistrati.

La perplessità che desta il testo viene ancora ad essere evidenziata dall'impostazione di fondo del medesimo. È un testo dal quale si ricava che i caratteri di sostegno economico sono quelli ritenuti validi per la funzionalità del meccanismo, che è poi quello introdotto dalla legge n. 321 del 1991 e che tuttavia non ha dato gli effetti sperati, dal momento che nessuno dei magistrati destinati alle sedi disagiate, in applicazione di quella legge, è stato poi effettivamente trasferito, avendo tutti impugnato il trasferimento. È pur vero che rispetto alla legge n. 321 il disegno di legge al nostro esame contiene una procedura di impugnativa estremamente rapida, tale da non paralizzare l'attività dell'ufficio di destinazione in attesa della definizione del contenzioso amministrativo, ma è altrettanto vero che va seriamente valutata l'impostazione di fondo della questione che è quella, come dicevo, che porterebbe a percorrere la strada del tramutamento dell'ufficio assistito e incentivato, che comunque prescinde dalla fase iniziale della volontà del magistrato stesso, quindi dell'interessato.

C'è da chiedersi, quindi, se questo disegno di legge — che pur, ripeto, è al nostro esame in terza lettura — sia in grado di ovviare in maniera definitiva a tutte le perplessità sollevate da me e dai colleghi che mi hanno preceduto. Non dobbiamo infatti dimenticare che l'assenza di gradimento iniziale è surrogabile dagli incentivi, ma certamente questa surrogazione non fa onore al provvedimento, né fa onore a chi di questo provvedimento ne fa uso. Bisogna allora cercare di trovare altri incentivi, ma soprattutto penso sia il caso di rivedere completamente la materia. Oltre tutto le modifiche apportate dal Senato non vanno nella direzione da noi auspicata (al riguardo avevamo presentato in prima lettura una serie di emendamenti che non furono approvati).

Rimane il dubbio che ci si trovi veramente di fronte ad un provvedimento che non potrà arrecare tutti i benefici che il testo al nostro esame si prefigge di raggiungere. Il nostro giudizio rimane quindi quanto mai preoccupato. Peraltro, prima di esprimere definitivamente la posizione del gruppo politico al quale appartengo, aspetterei il prosieguo della discussione per valutare ulteriormente tutto ciò che da essa emergerà (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, il disegno di legge in discussione torna alla nostra attenzione in seguito alle modifiche apportate dal Senato al testo approvato dalla Camera il 25 settembre dell'anno scorso.

Prima di esaminare, ancorché in rapida sintesi, tali modifiche, credo sia qui opportuno ribadire la convinta adesione del gruppo che rappresento al disegno normativo complessivamente inteso. Si tratta, come è noto e come è stato sottolineato da molti, in primo luogo dall'ottimo relatore, di un intervento

straordinario, teso ad aggredire uno dei momenti congiunturali della crisi del nostro sistema giustiziale. In alcune regioni meridionali, nelle quali più acuto e virulento è il dipanarsi delle azioni criminali e più aggressiva è l'azione dei gruppi di criminalità organizzata, vi sono sedi giudiziarie cronicamente prive di copertura ben oltre i limiti fisiologici indotti dal numero complessivo di magistrati, mai in pareggio rispetto all'organico nazionale. La cronicità della situazione ha ormai creato un'emergenza alla quale occorre porre rimedio.

Le risposte del sistema alle domande di giustizia, già di per sé del tutto insufficienti, a cagione delle molteplici cause strutturali della crisi di settore, cause strutturali che il Parlamento, checché se ne dica in giro, dentro e fuori queste aule, sta cercando di rimuovere alimentando, tra mille difficoltà, un grande processo riformatore della giustizia italiana — bene ha fatto il relatore a ricordarlo —, diventano ancora più inadeguate nelle sedi disagiate di alcune regioni meridionali, per più estese, perduranti e frequenti carenze di organico.

Il disegno di legge governativo che ci accingiamo ad approvare va nella direzione giusta. Le soluzioni prospettate appaiono potenzialmente efficaci, ampiamente condivise tra le forze politiche, comunemente apprezzate tra gli operatori e nell'associazionismo professionale, fortemente volute dall'organo di autogoverno della magistratura.

Quanto allo specifico delle modifiche apportate dall'altra Camera, vi è da parte nostra sostanziale condivisione per tutte, ad eccezione della riformulazione dell'articolo 4, nel cui ambito sono stati soppressi i commi 1 e 2, e della connessa soppressione della tabella allegata al testo approvato da questa Camera, tabella in base alla quale si individuavano i distretti da cui scegliere i magistrati per il trasferimento d'ufficio nelle sedi disagiate.

Perché anche in relazione a questa modifica non vi è una nostra sostanziale condivisione? Perché, come puntualmente posto in rilievo dal relatore, onorevole

Borrometi, la soppressione dei commi innanzi citati pone questioni interpretative in ordine al senso da dare alla disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo 1 del disegno di legge, il quale richiama l'articolo 4, comma 6, della legge 16 ottobre 1991, n. 321.

Tale ultima norma, come è noto, disciplina i trasferimenti d'ufficio nell'ambito dello stesso distretto, individuando nel contempo una serie di criteri a scalare. Orbene, se il richiamo del disegno in discussione si intendesse anche all'ambito distrettuale, la norma che stiamo approvando risulterebbe priva di ogni significato, giacché l'articolo 1 del disegno medesimo disciplina ed introduce il trasferimento da regione a regione. Il testo del Senato, peraltro, richiama la legge n. 321 del 1991 ed il suo articolo 4, comma 6, precisando che di tale norma deve essere applicato il criterio e ciò fornisce la possibilità di una interpretazione diversa, nel senso che l'articolo richiamato ai fini applicativi della legge in approvazione deve essere letto escludendo l'inciso iniziale « Nell'ambito dello stesso distretto ». In ciò ci sovviene il principio generale di interpretazione delle leggi, in forza del quale una norma suscettibile di diversa interpretazione va intesa di guisa che essa abbia un senso compiuto e non già in termini privi di significato logico. Deve pertanto apparire in tutta la sua chiarezza la volontà del legislatore.

Il richiamo normativo è riferito al criterio e soltanto ad esso e non già alla dimensione distrettuale, nel cui ambito il criterio deve essere applicato per l'individuazione del magistrato da trasferire.

In ordine alla modifica apportata dal Senato, vi è un secondo punto sul quale si è svolta ampia discussione in Commissione. Parlo dell'esclusione, operata dall'altra Camera, delle regioni Campania e Puglia da quelle nell'ambito delle quali si possono individuare le sedi disagiate e, quindi, applicare gli incentivi introdotti dalla nuova disciplina. Ne hanno parlato diffusamente sia il collega Gazzilli che il collega Miraglia Del Giudice. Il nostro gruppo condivide la limitazione voluta dai

senatori, giacché essa trova fondamento nel dato inoppugnabile — l'unico importante ai nostri fini — fornitoci dagli uffici del ministero, vale a dire che le sedi giudiziarie pugliesi e campane continuano ad essere sedi ambite le quali, una volta messe a concorso, vengono coperte, mai per esse difettando concorrenti e richiedenti. Né mi pare opportuno qui discutere in ordine alle revoche che, secondo il collega Gazzilli, sarebbero frequenti rispetto alle domande presso queste sedi. È di comune conoscenza che tutte le sedi campane e pugliesi sono state sempre da tempo coperte immediatamente perché sono numerosi i concorrenti pugliesi e campani che intendono tornare presso le sedi di origine.

Per queste ragioni, non troverebbe giustificazione alcuna una disciplina di incentivi ed il conseguente onere finanziario pubblico. Siamo dunque favorevoli ad una rapida approvazione del testo alla nostra attenzione, senza modifiche ulteriori. E riteniamo più utile ed opportuna l'immediata entrata in vigore del disegno di legge rispetto all'eventuale approvazione di emendamenti che meglio chiariscano la portata interpretativa del quarto comma dell'articolo 1. Piuttosto, il testo potrebbe già essere legge dello Stato, se non dovessimo registrare l'ostinato rifiuto di alcune forze politiche di opposizione alla concessione della sede legislativa presso la Commissione giustizia della Camera. Appare di difficile comprensione logica la constatazione di un accordo e di un consenso su un testo di legge, in ordine sia ai contenuti sia alla sua urgenza, ed il successivo rifiuto di una rapida approvazione della legge in Commissione. Ma ciò che sfugge alle leggi della logica diventa invece comprensibile alla luce di una conclamata ragione politica; ragione negativa giacché pretestuosamente e dannosamente non collaborativa oltre che in qualche misura ingiustificatamente ostruzionistica.

Abbiamo adesso ascoltato l'onorevole Simeone che ha espresso più di una perplessità sul testo, ma devo dire che tali perplessità le stiamo registrando adesso,

qui in aula, mentre in Commissione la condivisione era stata totale e unanime, nonostante che su singoli punti, peraltro non decisivi rispetto al disegno organico della legge, si fosse registrata qualche contrarietà.

Annuncio comunque che noi ci impegneremo al massimo per un'approvazione la più rapida possibile del disegno di legge in esame.

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

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, sono costretto a ripetermi e quindi a dire subito al collega Bonito che non ho mai manifestato un atteggiamento particolarmente benevolo nei confronti del provvedimento. Pertanto, qualcuno contrario c'era.

Il disegno di legge è alla sua terza lettura, ma comunque occorre ricordare che esso riguarda gli incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate; e leggo il titolo perché è bene che le parole riecheggino chiaramente nelle aule parlamentari ai fini di una migliore comparazione del contenuto del provvedimento. Come al solito, in nome di una metodologia di lavoro rispettosa delle altrui considerazioni, ed allo scopo di definire univocamente la posizione che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania assumerà nei confronti del disegno di legge, mi sono preso la briga — come d'altronde hanno fatto altri — di ripercorrerne l'iter a partire dalla sua configurazione originaria per arrivare al testo modificato dal Senato.

La parte iniziale della relazione introduttiva dell'originario disegno di legge n. 3686 recitava: « La carenza di magistrati nelle regioni gravemente esposte alla criminalità organizzata necessita di interventi straordinari al fine di garantire la funzionalità e la effettività della giurisdizione ». Già di per sé questa frase ci fa capire l'importanza, la gravità e la delicatezza delle questioni connesse alla soluzione delle problematiche prospettate,

anche se qualcuno potrebbe licenziare il merito del provvedimento sulla base di semplici considerazioni connesse all'organizzazione ed al conseguente impegno economico ed alla contingenza dell'impianto giurisdizionale così come laggiù strutturato. Si badi bene, però, che la necessità di questo disegno di legge è conseguente al fallimento operativo della legge n. 321 del 1991; l'attualità lacerante del problema, la parola « mafia » sussurrata unitamente al ricordo di fatti recenti avvenuti proprio in quelle contrade, ci fa meditare sul fatto che qualcosa si deve fare non solo per la funzionalità e per l'effettività della giurisdizione, ma proprio per impedire che si ripetano altri gravi eventi e che le condizioni di illegalità — o di mancanza di giustizia — diventino da endemiche a definitive.

Allora questi aggiustamenti alla citata legge del 1991 (quindi abbastanza recente), ancorché con le stesse finalità, saranno sufficienti alla bisogna? Ai posteri l'ardua sentenza. Ritengo però opportuno osservare che, al di là di una puntuale disamina delle considerazioni giuridico-istituzionali e contingenti che sono corpo attivo di questo disegno di legge, nonché al di là della confutazione che faremo su alcune delle soluzioni prospettate (con conseguenziali proposte alternative da parte nostra), si attua nella fattispecie un disposto di tipo placebo ad un « ammalato giustizia » che sta morendo per un'infezione che non è confinata a queste sedi giudiziarie disagiate, ma si è già diffusa e si sta moltiplicando — a livello epidemico — anche a tutte le altre sedi, comprese quelle del nord, della Padania.

La carenza di organico sopperita con l'impiego di giovani uditori giudiziari, affiancati da magistrati di maggiore esperienza provenienti da altri distretti, la dotazione di autovetture blindate, i meri incentivi economici, il coefficiente moltiplicativo dell'anzianità di servizio non sono in grado — né lo saranno in futuro — di risolvere alla radice le situazioni di disagio configurate nelle premesse di questo disegno di legge. Ben altre sono, a nostro avviso, le ragioni che stanno alla

base del problema. Siamo dell'opinione che con questo disposto di legge si voglia dare l'impressione di fare qualcosa, mentre l'intento finale sia uno solo: lasciare le cose come stanno. Così facendo si agevola la criminalità organizzata, anziché combatterla. E non specifico di quale criminalità si tratti: senz'altro non di semplici picciotti o di capibastone, ma di una criminalità più sofisticata e più articolata con il sistema e con il regime. Allora si procede con ritocchi a leggi recenti, tali da non scontentare nessuno, senza soffermarsi sulle vere cause che hanno provocato questa situazione di estremo disagio e dissesto della giustizia: il vero incentivo per migliorare la giustizia non può essere che una politica di riassetto generale del comparto, che elimini alla base le situazioni scatenanti di disagio che si intende affrontare.

Inoltre, la previsione di una specie di graduazione economica fra magistrati che svolgono le medesime funzioni (in realtà territoriali diverse) pare inaccettabile *sic ed simpliciter*, proprio per un principio superiore di giustizia. Questa disparità di trattamento che ingenererà disaffezioni e mugugni, peggiorativi della situazione. Se questi incentivi, viceversa, dovessero avere come unica finalità — ipotesi semplicistica, ma niente affatto azzardata — quella di remunerare il rischio fisico, potrebbe, viceversa, ottenersi il risultato opposto, quello di un completo sottrarsi ai doveri d'ufficio, nel timore, appunto, di tali conseguenze: un sottrarsi all'apprendistato per i giovani uditori, un « tirare a campare » per coloro che, dotati di altre esperienze, rimarrebbero, assieme ai primi, nell'attesa — vegetativa, di pura sopravvivenza — di un trasferimento a sedi più tranquille, comode o ambite. Non mi sembrano, queste aspettative del disposto normativo, affatto positive.

Senza anticipare, per ora, quella che sarà la posizione finale del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania sul complesso normativo in discussione (anche se da quanto ho detto finora traspare una sostanziale contrarietà allo stesso, proprio perché esso, nella configu-

razione pervenutaci, risulta interlocutorio ed insufficiente a risolvere le gravi questioni di base), bisogna però notare come il provvedimento ci sia stato riportato, per qualche verso, migliorato dal Senato. Mi riferisco, per esempio, all'eliminazione, dall'elenco delle sedi disagiate, di cui all'articolo 1, comma 2, dei riferimenti alle regioni Campania e Puglia (e qui vado contro corrente rispetto ai colleghi che si sono espressi, concordo soltanto con Bonito). Ad un tentativo di reintroduzione di tale riferimento abbiamo peraltro assistito in Commissione: ci siamo opposti in quella sede ed altrettanto faremo in quest'aula. Questo sistema di incentivi, buono o balordo che sia, se si vuole che ottenga qualche risultato va infatti indirizzato verso le zone che hanno effettiva necessità di copertura degli uffici giudiziari e non disperso — o « spalmato », come si dice qui — altrove, magari per necessità diverse.

Condivisibile, nelle modifiche apportate dal Senato, è anche la soppressione dei commi 1 e 2 dell'articolo 4, riguardanti il trasferimento d'ufficio — con la modifica della legge n. 321 del 1991 — e della tabella A, con l'allegato D-bis, la quale, a livello personale, mi ha sempre suscitato un senso di perplessità, per la difficoltà di carpirne la *ratio*. Leggendo che i magistrati venivano comandati dal distretto di Catanzaro a quello di Brescia, da Palermo a Campobasso, da Caltanissetta a Trento — ho fatto solo qualche esempio —, in senso esattamente inverso a quanto richiesto dal provvedimento, oppure da Bologna a Genova, da Milano a Torino, senza alcuna logica (se non ci si mette a fianco il nome del beneficiario, potrebbe pensare il comune cittadino, ed io sono tra questi), chiedo lumi al sottosegretario, che avrà avuto coscienza di questa tabella e ne avrà carpito, lui, la *ratio*.

Le stesse considerazioni positive valgono per la cassazione dell'articolo 6, che prevedeva, in favore del personale di magistratura applicato per periodi superiori a trenta giorni, il rimborso delle spese di viaggio e di quelle « sostenute per l'utilizzo di *residence* alberghieri della categoria prevista in relazione alla quali-

fica rivestita ». Scampato pericolo, quindi, per i vari sottosegretari di questo Governo di estrazione sindacale — ce ne sono tanti, e tutti al punto giusto — e per un paio di segretari di partito ed altrettanti presidenti di Commissione di questa legislatura; scampato pericolo per tutti quanti: avrebbero avuto qualche difficoltà a spiegarne i particolari ad operai e lavoratori in genere, specialmente ai pendolari del nord ed alle maestranze di cantiere che pernottano in *container*, così come i terremotati di Umbria e Marche, purtroppo, ancora in questi giorni. Non hanno però avuto il coraggio, i senatori, di cancellare l'incremento di quasi 6 miliardi per il 1998 e di quasi 3 miliardi per il 1999 per un oscuro fondo di produttività collettiva, contemplato da accordi sindacali (articolo 36 del contratto collettivo di lavoro), con ripartizione — o spartizione — interna definita « contrattazione decentrata di amministrazione »: i senatori hanno semplicemente fatto slittare i termini di un anno, tecnicamente era una cosa, d'altronde, logica.

Vi è poi un'altra eccezione, nei confronti di una legge appena approvata, la n. 662 del 1996, rientrante nel pacchetto della manovra finanziaria per il 1997, che aveva avuto un buon ritorno pubblicitario per il Governo, a seguito di un adeguato sbandieramento sui media. Essa riguardava limiti nel parco e nell'utilizzazione delle auto blu; orbene, corporativisticamente, pare che queste norme non valgano per il Ministero di grazia e giustizia. Che si deroghi per particolari esigenze dei processi di mafia, eccetera può essere condivisibile, ma a ben leggere la relazione tecnica allegata si addiverrà al risultato che, mentre si dismettono le vetture blindate del parco (a chi e per tramite di chi altri? Quali sono queste famose società specializzate?), contestualmente ne è previsto l'acquisto di nuove (da chi, potrebbe essere l'ulteriore domanda) per la modica cifra di 170 milioni cadauna, presumibilmente nel numero di 50 più 50 nell'immediato, il resto a

seguire. Sono altri affari interni del ministero da risolvere a trattativa privata, o ci sono piani e giochi già fatti?

A ben leggere tra le righe (conviene farlo sempre e personalmente sono aduso alle verifiche di bilancio, che vanno intese in senso lato, anche dal punto di vista della Commissione bilancio), si scopre che l'originaria copertura del provvedimento era prevista per il 1998 e il 1999 utilizzando — cito testualmente — «l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, prelevando risorse originariamente destinate alla riduzione del canone RAI». Questo lo disse il sottosegretario Macciotta nella seduta del 23 luglio scorso: è bene che lo si sappia, che la gente conosca i metodi di copertura (anche se nella versione che ci passa il Senato sono stati modificati), che sappia da dove vengono presi i soldi per queste coperture. Si pubblicizzano iniziative populiste di gran presa e indotto merito, poi si saccheggiano i fondi per finanziare provvedimenti di regime come questo, ricorrendo a metodi che si possono riassumere in un noto modo di dire, non certo delle mie parti: il cittadino risulta ancora una volta «cornuto e mazziato»!

Questo a dir poco originale, nel nostro caso smascherato, metodo di copertura è stato modificato dai senatori, dicevo, utilizzando altri capitoli ma ahimè, *nota dolens*, la spesa si è ampliata, soprattutto a danno delle generazioni future. Si legge infatti nel testo che, a regime, dal 2003 si passa da una previsione di spesa di poco più di 5 ad una previsione di 16,4 miliardi; inoltre dai testi a confronto di Camera e Senato, con riferimento agli anni di stabilizzazione, si nota che per il 1998 si passa da 19 a 22 miliardi, per il 1999 da 25,3 a 28, per il 2000 da 6,4 a 24, per il 2001 da 6 a 22,5, per il 2002 da 5,2 a 16,6 miliardi. Mi sembra che non sia una semplice spalmatura della quota del 1997, ormai persa per le lungaggini dei nostri lavori.

Anche a questo proposito, quindi, niente di nuovo: si parte con una relazione tecnica allegata — cosa abbastanza inconsueta — al primo A.C. 3686, poi la si

gonfia senza però illustrare i motivi dell'aggiornamento. L'ampliamento della spesa è dovuto non solo all'avvenuta approvazione di nuovi emendamenti, ma anche a correttivi quantitativi dovuti all'esigenza di far collimare nuovi obiettivi con le finalità del provvedimento, visto che se ne aggiungono di nuovi e sovente all'ultimo minuto si tirano fuori gli assi dalla manica, peraltro evidentemente già messi in posizione ad inizio partita. È d'altronde una questione vecchia quella dell'inconsistenza dal punto di vista economico e della mancanza di una relazione di accompagnamento che possa essere letta da un comune mortale, con riferimento ai provvedimenti che giungono al nostro esame.

I conti, comunque, ad un esame puramente aritmetico, non tornano: io non ho tutti gli elementi in mano, ma ci sarà qualcuno che, giocoforza, li farà tornare. Mi resta comunque una profonda delusione, un'amarezza nella convinzione che anche qui, come al solito, si sta barando. Ho chiesto lumi alla Commissione bilancio, ma se ne occuperà domani. Sono certo, d'altronde, che, mediando l'abilità poco trasparente degli uffici legislativi ministeriali, il servizio bilancio nulla potrà obiettare e al cittadino, alla gente non resterà, dopo aver pagato ancora una volta di tasca propria, che l'utilizzazione democratica del voto referendario sul pacchetto giustizia, sul «patto della crostata» o su quant'altro emergerà dai fumosi lavori della bicamerale, dopo che un indefesso onorevole Boato avrà compilato l'ennesima, con numero d'ordine a due cifre, bozza risolutrice.

Nel contempo, l'alta burocrazia di Stato, in associazioni di intenti con un Governo supino, colluso ai suoi voleri e cooperante, agisce per i suoi interessi e per quelli del sistema, inteso come regime, che ha, a mio avviso, in pugno.

Accompagnare ciascun provvedimento, già lo dicevo prima, con un aggiornamento in tempo reale della relazione tecnica, in questi tempi di informatizzazione non sarebbe un gran dispendio di energie e si avrebbe coscienza di tutti gli aspetti e di tutte le conseguenze di ciascun atto,

emendativo o di altro genere. Certe cose, allora, evidentemente si devono conoscere solo nelle segrete stanze, dalle Commissioni e dall'aula devono passare solo nel breve volgere di un attimo, per non misurarsi con i riflessi e gli stanchi tempi di reazione dei deputati (rappresentanti del popolo, evidentemente).

Un'altra proposta che farà parte del nostro impianto emendativo, pur povero, in linea con un coordinamento delle nostre attività e di quelle del Governo, da sempre auspicato ma mai posto in opera, prevede che i magistrati comandati presso il Ministero di grazia e giustizia in esubero rispetto al tetto massimo — fissato da un recente provvedimento, licenziato una decina di giorni fa proprio da questa Camera, in 50 unità — tornino alle loro attività primarie nei distretti, non dico, come punizione, in quelli disagiati; si faccia pure una rotazione con altri, ad esempio, secondo i criteri che noi della lega nord per l'indipendenza della Padania abbiamo più volte espresso (il giudice deve essere territoriale) o altri che la maggioranza deciderà, però lo si faccia. Si dia finalmente un esempio di efficienza, di coordinamento e alla fin fine di onestà intellettuale.

Per tirare le conclusioni, le obiezioni fondamentali al provvedimento si legano al fatto che il nostro movimento considera prioritario e in cima ad ogni disegno o progetto sulla giustizia il collegamento diretto tra magistrati e territorio, individuandolo nell'obbligo di residenza (in questa fattispecie, almeno quinquennale) per tutti, nonché nell'elezione diretta da parte del popolo dei pubblici ministeri. Insomma, tutto quello che possa servire a non disperdere — come invece farà questo disegno di legge — il bagaglio di esperienza, esiziale per la particolare attività in atto in questi distretti disagiati, e a non agevolare un flusso di giovani magistrati da nord a sud, attratti dalla prospettiva di vantaggi economici e di carriera, il che consentirebbe laggiù un'efficace lotta contro ogni tipo di criminalità organizzata. Tutto questo a prescindere da vari e strumentali principi di inamovibilità, rife-

riti al contesto costituzionale, interpretati senz'altro in modo eccessivamente restrittivo.

Fin tanto che non si porrà mano — colpevolmente — a soluzioni radicalmente volte a risolvere le problematiche, ma si « cincischierà » con attenzione esasperata ai vari interessi e poteri in campo, attorno alle vere questioni che bloccano la giustizia, così come fa questo disegno di legge, impietosamente agendo nei confronti delle reali esigenze del comparto e soprattutto dei cittadini, strutturando piani efficienti che hanno come unica finalità quella di ripartire un po' di fondi (non pochi comunque, come si è già fatto notare), prelevandoli dalle esangui casse dello Stato, noi della lega nord per l'indipendenza della Padania — che siamo con i cittadini, per un profondo rinnovamento della società e dei metodi con i quali viene gestita — ci porremo dalla parte opposta della barricata per non essere chiamati a rispondere di correttezza nella continuazione di un impianto di potere che non fa altro che perpetuare cose purtroppo già viste e che vanno contro gli interessi non solo delle nostre genti ma dell'intera collettività. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione generale.

**(Repliche del relatore e del Governo -
A.C. 3686-B)**

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

ANTONIO BORROMETI. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rivolgo un ringraziamento al relatore e ai colleghi intervenuti nel dibattito su un provvedimento già « conosciuto » e di-

scusso in maniera approfondita in altri momenti. Voglio solo ricordare (ciò può essere utile per chi leggerà gli atti parlamentari) che questo testo oggi al nostro esame ha come obiettivo principale quello di recuperare la funzionalità ed efficienza degli uffici giudiziari. Esso pone una particolare attenzione sui problemi di alcuni uffici giudiziari del meridione che, per collocazione geografica e per la forte presenza di organizzazioni criminali, soffrono da tempo di carenze di organico.

Come è noto, in alcune sedi di uffici giudiziarie, spesso situate in zone particolarmente esposte a fenomeni di criminalità organizzate, si registra da anni una cronica situazione di scopertura dei posti di magistrati in organico per assenza di domande. Mi pare che sia stato da tutti condiviso e messo in luce che il punto è questo, ossia quello di intervenire in situazioni di cronicità assoluta di scopertura e in assenza di domande.

Rivolgendomi all'onorevole Gazzilli, vorrei dire che il riferimento, che è preciso nel testo del disegno di legge, non riguarda la fisiologica carenza degli organici. Una carenza di organici che viene registrata ancora oggi in molte regioni, in molti distretti, in molti tribunali fra cui — non ho timore a dirlo — anche quelli della Campania, della Puglia o di altre regioni; la stessa situazione vale per il centro Italia e per il nord Italia. Scontiamo questa difficoltà nel fare concorsi, nel farli rapidamente, nell'arrivare ad avere la copertura della pianta organica o addirittura a doverla allargare. Ma questo è un tema che credo verrà all'ordine del giorno nel momento in cui dovremo affrontare, con l'entrata in funzione del giudice unico, le nuove piante organiche e anche la necessità di poter procedere a « chiamare » in magistratura, con delle modalità inedite, nuove energie. Di questo si è parlato anche in congressi recenti di associazioni di magistrati e credo che sia un tema che debba essere preso in considerazione per affrontare carenze generali.

Il provvedimento in esame ha un obiettivo specifico; il testo non suscita parti-

colari difficoltà interpretative, quando si fa riferimento alla mancata copertura dei posti messi a concorso.

Come ho già detto in Commissione, mi è parso un esercizio sottile quello compiuto da alcune componenti del Senato nel tagliare fuori due regioni. Come dice l'onorevole Miraglia Del Giudice, questo fatto può sembrare strano ed incomprensibile soprattutto se si tiene conto che un intervento del genere viene effettuato in un provvedimento che si occupa delle zone ad alta densità criminale. Oltre tutto non sarebbe stato problematico fare fronte alle necessità di quelle regioni perché il Consiglio superiore della magistratura avrebbe tenuto conto dei dati obiettivi e non avrebbe fatto assegnazioni agli uffici della Campania.

Ad ogni modo dobbiamo prendere atto che questa è la scelta che è stata fatta. Le cifre che fornirò successivamente ci sono di conforto perché dimostrano che il danno non sarà reale. È però necessario evitare un danno di immagine.

Il Consiglio superiore della magistratura, negli ultimi anni, ha sopperito alle carenze di organico adottando l'unico strumento normativo a disposizione, vale a dire destinando a tali sedi gli uditori giudiziari. Solo in casi del genere è possibile la destinazione d'ufficio. La copertura dei posti effettuata in prevalenza mediante l'assegnazione di uditori giudiziari ha determinato però gravi disfunzioni che conosciamo tutti, è inutile ricordarlo. Si è presentato altresì il problema dell'esperienza professionale, particolarmente delicato a fronte di sedi particolarmente esposte e difficili. Inoltre, la destinazione a sedi lontane dalla zona di residenza è la ragione che determina, alla fine dei due anni necessari per acquisire la legittimazione, la fuga dalla sede cui si viene assegnati, da cui consegue un vero e proprio *turn over* di magistrati che certo non giova alla funzionalità degli uffici stessi. Sappiamo anche quanto sia arduo effettuare trasferimenti d'ufficio dei magistrati già in ser-

vizio, dal momento che si deve tener conto del principio costituzionale di inamovibilità e di soggezione alla legge.

In altre parole, questo disegno di legge intende risolvere il problema stimolando ed incentivando le domande di trasferimento in sedi disagiate, nonché la stessa permanenza in tali sedi.

Come abbiamo già detto e ripetuto, gli incentivi sono di natura prevalentemente economica e sono modellati sul trattamento di missione. È evidente, infatti, che l'unico sistema per incentivare i trasferimenti in sedi disagiate a domanda o a seguito di dichiarazione di disponibilità è quello di riconoscere un dato ineludibile. Probabilmente molti magistrati sono disponibili a svolgere una esperienza professionale particolarmente impegnativa, senza che ciò significhi trasferire integralmente la propria realtà sociale e familiare. Occorre allora assicurare un vantaggio economico che consenta al magistrato di mantenere il centro della propria vita, in primo luogo la famiglia, nella sede di provenienza e di rientrarvi periodicamente.

Un discorso analogo vale per gli uditori giudiziari destinati a sedi disagiate. La previsione di benefici economici è apparsa preferibile rispetto, ad esempio, alla previsione di benefici di carriera che avrebbero rischiato di determinare nel tempo una divaricazione fra due magistrature, con ricadute anche per quanto riguarda l'accesso ad incarichi direttivi.

I contenuti del disegno di legge sono stati ricordati in prima lettura, ma anche in questa occasione, dal relatore Borrometi, al quale va un ringraziamento per il suo compito esercitato in maniera assolutamente esaustiva. Su questo provvedimento è stato manifestato un consenso vasto. Ho sentito le obiezioni di tipo generale, se non generico, dell'onorevole Simeone e quelle cosmiche dell'onorevole Copercini: rimane il fatto che questo provvedimento ha una portata limitata, ma ha anche una sua utilità. Esso dà una risposta possibile al dramma dell'assoluta assenza di possibilità di giurisdizione in uffici che hanno nomi evocativi, come

quelli di Locri e Gela, ben presenti a tutti noi per la drammaticità della loro situazione.

Credo anche che il relatore abbia fatto bene a cogliere l'occasione di questo dibattito svolto in un'aula molto serena per sottolineare come sulla giustizia vi sia un dibattito parallelo, un dibattito « a palle incatenate » su temi certamente importanti per il rapporto tra politica e magistratura e un altro filone di dibattito che si svolge in queste aule dove, con certissima pazienza, molti deputati, soprattutto della Commissione giustizia, si interrogano, lavorano e approfondiscono anche temi minuti come questi per trovare soluzioni il più efficaci possibile. Come si vede, le opinioni sono diverse anche tra Camera e Senato in relazione ad un punto parziale, che però ha un suo valore e si inserisce in un quadro generale che nel giro di alcuni mesi, al massimo due anni, forse potremo vedere compiuto.

Perché questo sia sufficiente occorreranno molto impegno e molta dedizione da parte di tutti e certamente bisognerà riconquistare fiducia nel funzionamento della giustizia; ritengo però che il lavoro che in primo luogo il Parlamento sta svolgendo sia meritevole di attenzione: è criticabile come tutti i lavori difficili, ma è bene che le critiche servano da stimolo per migliorare. Certamente abbiamo dei limiti nei tempi di approvazione dei progetti di legge, ma in questi anni c'è stato un fervore di iniziative; certo non tutto si risolve con i progetti di legge, perché poi bisogna realizzarli e farli fruttare. Questo è il problema di un Governo e di un'amministrazione capace, altrimenti le leggi rischiano di restare lettera morta o di dover essere corrette dopo qualche anno perché non hanno funzionato.

Questi sono alcuni dei problemi che incontriamo, ma credo che tutti insieme dobbiamo arrivare a qualche conclusione positiva.

Il testo approvato dalla Camera è tornato modificato dal Senato; l'onorevole Gazzilli ed altri colleghi hanno riconosciuto che in linea di massima queste modifiche sono accettabili. In particolare,

il Senato ha eliminato il riferimento, tra le sedi disagiate, alle regioni Campania e Puglia; sono state altresì eliminate le tabelle per i trasferimenti di ufficio e la previsione del rimborso spese per i magistrati applicati in sedi disagiate. Inoltre il Senato ha modificato l'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario, riducendo a tre anni il periodo di legittimazione per i trasferimenti a domanda.

L'esclusione di Campania e Puglia — lo ribadisco proprio per non dare adito a quel messaggio che potrebbe essere male interpretato — non dovrebbe comportare particolari problemi, trattandosi di regioni in cui non si registrano particolari situazioni di difficoltà di copertura delle vacanze, il che non vuol dire che la situazione sia ottima o di organici coperti pienamente.

Da un'analisi effettuata dal Ministero sull'elenco dei posti rimasti senza aspiranti o senza aspiranti legittimati e non coperti negli ultimi cinque anni, risulta che la condizione prevista dal comma 2 dell'articolo 1, per l'individuazione di una sede come disagiata, si è verificata per la Campania solo una volta, con riferimento ad un posto di sostituto procuratore presso il tribunale di Ariano Irpino (pubblicazione del 28 novembre 1997) e ad un posto di pretore a Nola. Lo stesso per la Puglia, con riferimento ad un posto di sostituto presso il tribunale di Lucera.

È una situazione simile a quella di molte altre regioni. Per esempio, risultano non coperti un posto di pretore a Torino e uno a Biella; un posto di sostituto ad Arezzo, uno a Bergamo ed uno a Novara; mentre risulta evidente una situazione di difficoltà a coprire i posti a domanda nelle sedi di Sicilia e Calabria e, in misura minore, di Basilicata e Sardegna. D'altronde nel testo originario del disegno di legge del Governo era stato inserito un elenco delle sedi individuate per la prima volta come disagiate. La previsione è caduta nel corso dei lavori parlamentari attribuendo al CSM anche la prima individuazione. Nessuna delle sedi indicate,

sulla base dei parametri previsti dal comma 2 dell'articolo 1, si trovava in Campania o in Puglia.

Quanto al problema del richiamo contenuto nel quarto comma dell'articolo 1 ai criteri del comma 6 dell'articolo 4 della legge 16 ottobre 1991, n. 321, per la deliberazione dei trasferimenti d'ufficio (a cui hanno fatto riferimento il relatore e gli altri deputati intervenuti), è vero che il citato sesto comma fa riferimento ai trasferimenti all'interno del medesimo distretto, ma è vero anche che il comma 4 dell'articolo 1 non richiama la norma del comma 6, bensì i criteri in essa contenuti. Sicuramente la tecnica legislativa non è tra le più felici, ma il problema è agevolmente superabile in sede interpretativa, in quanto l'unica interpretazione compatibile con la legge che stiamo per approvare e che dia un senso a quel richiamo, è quella di ritenere che il criterio contenuto nel comma 6 dell'articolo 4 della legge n. 321 del 1991 debba essere applicato anche con riferimento ai trasferimenti da distretti diversi.

Ho ritenuto di esplicitare questa che potremmo definire un'interpretazione in modo da dare un'indicazione al CSM a cui spetterà l'applicazione della norma. In conclusione, credo di poter affermare che la legge può essere approvata dalla Camera nel testo licenziato dal Senato.

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

Discussione della proposta di legge S. 1406 — Simeone: Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975 n. 354, e successive modificazioni (approvata dalla Camera e modificata dalla II Commissione permanente del Senato) (464-B) (ore 19,42).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dalla Camera e modificata dalla II Commissione permanente del Senato, d'iniziativa del deputato Simeone: Modi-

fiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975 n. 354, e successive modificazioni.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 464-B)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 21 aprile della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 20 minuti;

tempo per il Governo: 20 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per gli interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore (30 minuti per gruppo).

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni/liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 464-B)

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

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Saraceni.

LUIGI SARACENI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, anche questo provvedimento giunge per la seconda volta all'attenzione della Camera, essendo già

stato approvato in prima lettura il 1° ottobre 1996. Il Senato ha avuto bisogno di un po' di tempo di riflessione; altrettanto ha fatto la Camera quando il Senato gli ha inviato il testo: finalmente, siamo giunti in dirittura d'arrivo!

Si tratta di un provvedimento importante — come quello che abbiamo poc'anzi finito di discutere — perché è destinato anch'esso ad incidere su uno dei punti caldi e più sofferti, trattandosi di una tematica relativa al carcere, della questione giustizia. Più che alle modifiche sostanziali del regime carcerario o della pena, il provvedimento in esame incide sull'accesso alle misure alternative (quindi, in questo senso, è una modifica non tanto dell'ordinamento penitenziario, quanto del codice di procedura penale, in particolare dell'articolo 656).

Rimettendomi alla relazione scritta, mi soffermerò unicamente sui punti salienti del provvedimento, in particolare su quelli che hanno visto qualche rilevante modifica da parte del Senato della Repubblica.

Occorre partire dall'osservazione che ciò che si vuol fare è la possibilità di garantire l'accesso alle misure alternative al carcere (quindi, nei casi in cui si ritiene che quest'ultimo non sia necessario) previste dalla cosiddetta legge Gozzini senza passare appunto necessariamente dal carcere, ma accedendovi direttamente. Mi sembra che non sia un buono sistema quello che soltanto *ex post*, dopo aver sofferto il carcere, porta ad accertare che non era necessario! Nell'attuale ordinamento la possibilità di accedere alle misure alternative al carcere è già prevista; tuttavia, essa è legata soltanto ad una condizione che, pur essendo estremamente facile da realizzarsi, a volte non si verifica. Mi spiego: attualmente si può evitare di finire immediatamente in carcere, in attesa che il tribunale di sorveglianza decida in ordine alla misura di sorveglianza, solo se si presenta l'istanza di sospensione della pena e di applicazione della misura alternativa al momento giusto, cioè cogliendo il momento propizio tra il passaggio in giudicato della sentenza

e l'ordine di esecuzione o l'esecuzione dell'ordine di carcerazione (se così si vuol dire).

Credo che presentare un'istanza di questo genere non dovrebbe essere una cosa difficile. Perché invece accade spesso che tale istanza non venga presentata e che si finisca in carcere, salvo poi sentirsi dire che si sarebbe meritato una misura alternativa? Occorre precisare che stiamo parlando di una pena breve perché le misure alternative riguardano pene che non superano i tre anni di reclusione. Nella pratica spesso sono applicate a pene brevissime o a residui di pene che magari si devono scontare dopo tantissimi anni dal fatto o dal passaggio in giudicato della sentenza.

Perché accade ciò? Perché non tutti gli « utenti » — chiamiamoli così — del sistema giustizia che sono destinati al carcere hanno le possibilità culturali, sociali ed economiche per sapere quale sia il momento appropriato in cui presentare quell'istanza. Può apparire paradossale, ma le cose stanno proprio così! Questa fascia di utenti — sono proprio quelli che sovrappollano le carceri con un *turn over*, ciascuno di breve durata, che è tuttavia in grado di creare difficoltà anche nel funzionamento carcerario, oltre al sovrappollamento irrazionale delle carceri — crea difficoltà al funzionamento del sistema complessivo del carcere che, se è vero che sia destinato ad una funzione rieducativa, è altrettanto vero che l'assolvimento di tale funzione in una situazione di tale irrazionale disordine riesce più difficile.

La modifica nasce — bisogna darne atto — dalla sensibilità di un collega dell'opposizione che non avendo però grande fiducia nella maggioranza, nella ispirazione libertaria o garantista della maggioranza, era stato un po' timido nella proposta. Con il lavoro corale che si è svolto in Commissione con l'apporto di tutti, l'originaria proposta è stata allargata ed ha assunto dimensioni notevoli.

La Camera aveva approvato un sistema di automatismo in base al quale, per le pene astrattamente riconducibili ai benefici della legge Gozzini, automaticamente,

appunto, l'organo dell'esecuzione, cioè il pubblico ministero, investiva il tribunale di sorveglianza, e solo dopo la decisione di quest'ultimo si scioglieva il nodo se bisognasse eseguire la pena del carcere o applicare la misura alternativa. A questo automatismo radicale, completo, preventivo il Senato ha apportato una modifica, ritenendo indispensabile che ci fosse una domanda dell'interessato, un'istanza documentata, che potesse portare alla cognizione del tribunale di sorveglianza gli elementi necessari per decidere circa l'applicabilità della misura alternativa.

Questo problema era stato esaminato dalla Camera e si era ritenuto che a questa necessaria informazione da parte dei giudici si potesse pervenire attraverso l'attività di impulso d'ufficio da parte dei giudici stessi. Il Senato, tuttavia, è stato di diverso avviso ed ha stabilito che una domanda è necessaria; ha inoltre conservato il sistema di prevenzioni, direi inutili, della misura alternativa, prevedendo che l'ordine di carcerazione e un provvedimento di sospensione dell'ordine di carcerazione, sempre per le pene non superiori a tre anni, vada preventivamente « consegnato » — è questo il termine della norma alla nostra attenzione — all'interessato, il quale ha trenta giorni di tempo per proporre la domanda documentata a seguito della quale resta sospeso l'ordine di esecuzione e si avvia il procedimento di sorveglianza.

La modifica del Senato è stata oggetto di attenzione in Commissione. È stata infatti avanzata la preoccupazione che con questo sistema, che implica comunque una domanda, si potesse riprodurre e perpetuare quell'effetto iniquo per il quale chi non è nelle condizioni economiche, sociali e culturali per presentare questa semplice domanda finisce in carcere, mentre chi si trova in quelle condizioni lo evita. Per superare l'iniquità del sistema, che non è tollerabile e su cui tutti convenivano, in verità era stato presentato un emendamento che tendeva ad una interpretazione autentica del termine ed esplicitava che la consegna dovesse avvenire mediante notifica « nelle mani del

condannato o di persona con lui convivente». È stato obiettato che il termine « consegnato » già di per sé significava questo; si è rilevato cioè che quel termine non poteva che significare effettiva conoscenza del provvedimento, giacché la prima condizione per poter presentare un'istanza è conoscere, è sapere che bisogna farla. È stato replicato, quindi, che « consegnato » non può che riferirsi alla materiale consegna alla persona interessata o a modalità tali che ne garantiscano l'effettiva conoscenza da parte dell'interessato e che pertanto, se questo era vero, non valeva la pena, per esplicitare ciò che sembrava già implicito, ritardare, con un nuovo passaggio al Senato rispetto ad un punto sul quale magari poteva nascere una controversia, l'approvazione di un provvedimento sul quale vi è moltissima attesa nel paese.

Credo che alla fine sia stato saggio scegliere la soluzione di approvare rapidamente il provvedimento, perché in effetti dalla lettura del codice di procedura penale, in particolare di alcuni articoli che ho indicato nella mia relazione scritta, il termine « consegnato » viene usato solo nei casi in cui c'è, come dire, un contatto materiale e diretto tra l'organo della comunicazione e l'interessato. Il codice non usa mai la parola « consegnato » come equipollente o equivalente alla parola « notificato ». In particolare, proprio nell'articolo 656, tra il primo e il secondo comma, vi è l'evidente distinzione tra la nozione di notifica e quella di consegna come la intende il codice: la notifica è la consegna attraverso le forme proprie della notifica (articoli 141 e seguenti del codice di procedura penale); la consegna presuppone il contatto diretto dell'organo della comunicazione con l'interessato. Dunque, se i magistrati si atterranno — e noi non ne dubitiamo — alla oggettività della norma ed all'intenzione del legislatore — che qui stiamo dichiarando concordemente, non credo che su questo ci sarà dissenso — l'emendamento volto ad ovviare all'inconveniente che si sarebbe potuto perpetuare non era necessario ed attendiamo una saggia applicazione della

disposizione (in particolare, in questa prima fase è implicato l'organo di esecuzione; poi è interessata la magistratura di sorveglianza).

Questo era il punto più significativo della proposta, su cui vi è stata la diversità di vedute tra Camera e Senato di cui dicevo, che però è stata superata nei modi che ho ricordato.

Il Senato, peraltro, ha apportato altre modifiche alle quali accenno brevissimamente e che vale la pena di sottolineare perché sono anch'esse nel senso della « decarcerizzazione », di evitare il carcere inutile. Peraltro, non stiamo facendo opera di remissione della pena, ma approntando strumenti idonei ad evitare quel carcere che ormai si considera, per le pene brevi, assolutamente inutile, non idoneo a svolgere la funzione che deve espletare. Ciò né sul piano della garanzia sociale, né su quello della rieducazione soggettiva degli interessati.

Mi riferisco, in particolare, all'allargamento della possibilità della detenzione domiciliare, cioè di scontare la pena in casa, nell'abitazione. Da un lato, infatti, è stata portata a quattro anni la pena massima che, come dicevo, può essere scontata in casa (questo per gli ultrasessantenni, le donne incinte e le categorie speciali già previste); dall'altro lato si è previsto che, in via generale, le pene non superiori ai due anni possano essere scontate nella propria abitazione anche quando quell'arco di tempo rappresenti una pena residua e non quella originariamente inflitta.

Si tratta di un notevole allargamento, che certo presuppone anche che una casa la si abbia. A questo riguardo, però, la Commissione giustizia può fare poco. Sono altri gli scenari ai quali dobbiamo necessariamente rinviare. Per quanto riguarda il carcere, comunque, credo che queste misure, insieme a molte altre sulle quali non mi dilungo, possano essere in grado di incidere in pratica su una delle condizioni che concordemente si ritengono necessarie per far funzionare la macchina della giustizia, sulla quale gravano tante tensioni. Mi riferisco alla con-

dizione del carcere minimo, nel senso di prevedere ed assicurare la carcerazione soltanto nei casi in cui è effettivamente necessaria. In questo senso credo che la proposta in esame sia assolutamente incisiva rispetto alla realtà del problema (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

LUIGI VITALI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, come ricordava il relatore, ci occupiamo di questa proposta di legge in terza lettura. Si tratta sicuramente di un provvedimento molto atteso nel paese, dagli operatori del diritto e da quelli all'interno delle carceri; atteso anche dai potenziali beneficiari della normativa. Vorrei però segnalare brevemente quali ragioni sostengono l'urgenza e la peculiarità di questo provvedimento. Probabilmente sono molte: io ne cito almeno tre che rappresentano gli elementi qualificanti per il gruppo che rappresento, forza Italia.

È necessario arrivare ad una rapida approvazione del provvedimento ma, come chiarirò più avanti, non a tutti i costi: credo infatti che il legislatore debba essere messo nelle condizioni di operare interventi che siano il più possibile conformi alle aspettative per evitare una cattiva applicazione delle norme o un successivo intervento sulla stessa materia. Del resto, è passato più di un anno e mezzo e credo che il legislatore abbia potuto riflettere adeguatamente sulla normativa.

La prima ragione per la quale essa diventa di eccezionale attualità è l'affollamento delle carceri. Credo che uno Stato di diritto ed uno Stato democratico debbano garantire le condizioni di permanenza minime all'interno degli istituti penitenziari.

Penso che il Governo ed il Parlamento dovrebbero intervenire anche al di là di questa normativa, perché è giusto che chi viola la legge e rappresenta un allarme per la collettività sconti una pena. È però altrettanto giusto — e rappresenta un dovere per lo Stato — garantire condizioni di vita che siano almeno simili a quelle che il detenuto aveva fuori della struttura penitenziaria.

Chi come il sottoscritto è portato per motivi professionali ed anche istituzionali a visitare gli istituti di pena prova sconforto: nelle carceri vi sono esseri umani che però si trovano spesso in condizioni di vita inadeguate. Occorre poi considerare che negli stessi ambienti vivono anche quanti lavorano all'interno degli istituti penitenziari. È dunque essenziale impegnarsi per affrontare radicalmente il problema di una detenzione civile che consenta ai detenuti di svolgere all'interno delle strutture varie attività, altrimenti non avrebbe senso parlare di scopo rieducativo della pena.

Il secondo elemento di grande rilevanza è quello della parità tra i cittadini detenuti. In Commissione abbiamo rilevato — e credo che dell'esigenza si sia fatta carico la Commissione del Senato — che non tutti sono messi nelle condizioni di usufruire delle misure detentive alternative. Questo perché, al di là della cultura, della preparazione e della predisposizione a conoscere ed approfondire determinate normative, taluni si trovano a dover affrontare situazioni di disagio economico e vi è disparità tra chi può permettersi una difesa attenta e puntuale e chi invece non può permettersela. Infatti si deve tener conto del fatto che molti uffici giudiziari non accettano l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale, se prima non hanno avuto la notifica del passaggio in giudicato della sentenza. In assenza dunque di un'attività costante, quasi giornaliera, il detenuto che non può permettersi una difesa dispendiosa dal punto di vista economico si trova ad essere costretto a subire l'ordinanza di esecuzione della pena, con tutto quello che ciò comporta. È evidente, infatti, che

anche se l'istanza può essere presentata in detenzione, i tempi — la pratica lo ha dimostrato — sono solitamente tali che il beneficio arriva nel momento in cui diventa inutile. Occorre dunque stabilire una sorta di parità sostanziale e non solo formale tra i cittadini detenuti.

Vi è poi un terzo elemento per noi sempre importante, peraltro previsto dalla Costituzione, ed è il fine rieducativo che la pena deve perseguire.

Se nella nostra Costituzione è inserito un principio così importante, noi dobbiamo predisporre tutti gli strumenti che ci mettano nelle condizioni di rendere realisticamente possibile la rieducazione del condannato. È una domanda alla quale il provvedimento in esame risponde adeguatamente (anche se con qualche piccolo problema, che mi permetterò di illustrare successivamente). In pratica attraverso questo strumento la collettività e lo Stato mettono il condannato nelle condizioni di dimostrare se il procedimento rieducativo abbia sortito o possa sortire gli effetti desiderati ed auspicati dalla collettività stessa.

L'unica modifica sostanziale che a mio avviso ha migliorato il testo licenziato dalla Camera dei deputati riguarda l'automatismo che noi avevamo previsto. In pratica, animati dall'intento di parificare tutti i detenuti, avevamo introdotto una sorta di automaticità con riferimento alla sospensione della pena: sarebbe scattata a seguito di una sentenza passata in giudicato, in presenza dei presupposti quantitativi per ammettere il detenuto al beneficio dell'affidamento in prova al servizio sociale. Forse era stata un'esagerazione ed avremmo potuto riflettere con maggiore attenzione. Ritengo che il Senato abbia tutelato questa prerogativa in maniera più che sufficiente. Condivido le osservazioni del relatore ed anche le considerazioni emerse durante la discussione nell'altro ramo del Parlamento: il codice distingue fra « notifica » e « consegna »; se facciamo riferimento alla consegna, abbiamo la certezza della conoscenza del provvedimento da parte del destinatario. Nel momento in cui la sentenza diviene defi-

nitiva, il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione della pena e lo sospende curando che esso sia consegnato al condannato; nello stesso provvedimento viene notificato al condannato che egli ha trenta giorni di tempo per presentare l'istanza.

Il procedimento deve essere di parte. Nella nostra discussione avevamo trascurato questo elemento: non si può attivare d'ufficio un procedimento del genere. Si sarebbero creati problemi di istruttoria: l'istanza doveva essere valutata dal tribunale di sorveglianza e quindi doveva essere corredata da documenti; ma al tribunale di sorveglianza non si poteva assegnare un potere d'ufficio di acquisire documenti che molte volte, per la particolarità dei casi, rientrano nella esclusiva disponibilità e conoscenza del condannato e del beneficiario. Il Senato ha quindi previsto un meccanismo molto giusto: la consegna al condannato dell'ordine di esecuzione e del decreto di sospensione con l'avviso della possibilità di presentare istanza per aprire il procedimento. È stato così risolto il problema della disparità di trattamento dei condannati.

Facciamo riferimento a pene che non devono superare i tre anni, anche considerati come residuo di maggiori pene. Ritengo che il nostro Stato debba compiere questo esperimento, anche per misurarsi su quelli che possono essere gli strumenti per affrontare certi problemi. Sono convinto che un deflazionamento della popolazione carceraria a seguito dell'entrata in vigore di questa normativa possa anche creare maggiori possibilità: infatti uno degli ultimi articoli del provvedimento prevede l'assunzione straordinaria di assistenti sociali, che sono perfettamente compatibili con quella che deve essere la funzione rieducativa da perseguire. In questo modo si dà a chi ha commesso un reato, a chi ha violato le leggi del vivere civile, la possibilità di reintegrarsi nel contesto sociale dal quale era stato espulso.

Segnalo ai colleghi un piccolo problema, che potrà essere affidato al dibattito ed al ragionamento magari in una

fase successiva dell'esame, che veda una maggiore partecipazione ai nostri lavori. Credo vi sia un'altra esigenza che dobbiamo perseguire: quella di garantire il più possibile anche la certezza della pena, la quale può a mio avviso subire una deroga soltanto in rapporto al fine rieducativo della pena stessa. Ritengo che il provvedimento, così come è stato licenziato, non si faccia carico di questa esigenza. D'altro canto, il Senato ha anche cassato un requisito di inapplicabilità, che la Camera aveva stabilito. Mi riferisco all'articolo 1, comma 9, in cui si stabiliva che la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354. Mi sembra una disposizione più che opportuna, a tutela della collettività: si tratta, infatti, di delitti gravissimi di criminalità organizzata. La Camera aveva anche stabilito l'impossibilità di sospendere l'esecuzione anche per coloro che avessero riportato due o più condanne a pene detentive complessivamente superiori a tre anni, per delitti non colposi commessi nei dieci anni antecedenti alla condanna da eseguire. Il Senato ha cassato questa previsione. Vi è poi un altro caso in cui non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione e riguarda coloro « che, per il fatto oggetto della condanna da eseguire, si trovano in stato di custodia cautelare in carcere nel momento in cui la sentenza diviene definitiva ». È evidente che, rientrando nella facoltà del giudice modificare in qualunque momento lo stato di custodia quando ritenga che siano venute meno le esigenze cautelari, se il detenuto si trova ancora in stato di custodia si deve ritenere che tali esigenze non siano venute meno. Allora, la domanda che mi pongo e che rivolgo all'Assemblea è questa: per quante volte ed in che modo si potrà consentire l'utilizzo reiterato di questo beneficio? Di beneficio, infatti, si tratta. Il relatore affermava che il provvedimento riguarda pene brevi, però bisogna stare attenti, perché si può anche trattare di residui di pene ben maggiori. Allora io ritengo che un paletto

in questo senso vada messo. Non si può, cioè, dare sempre a tutti, indiscriminatamente, la possibilità di usufruire dell'affidamento in prova al servizio sociale o comunque di metodi alternativi alla detenzione. Tale beneficio deve essere riconosciuto solo in casi eccezionali: si può prevedere che vi si possa ricorrere soltanto una volta, ferma restando la possibilità di avere la liberazione anticipata, che costituisce un'altra riduzione di pena, in presenza di determinati elementi; si può stabilire che non possa godere di questo beneficio chi lo ha già ottenuto nei dieci anni precedenti, e così via. Credo, insomma, che un limite vada posto, altrimenti rischieremmo di non preoccuparci adeguatamente della necessità, che credo sia molto sentita (soprattutto nelle regioni meridionali, ma anche nel resto del paese), di una risposta alla criminalità ed alla devianza. Se, cioè, lasciassimo le cose come stanno, caricheremmo di un'eccessiva discrezionalità ed anche di un'eccessiva responsabilità il tribunale di sorveglianza, che sarebbe posto in condizioni di concedere più volte allo stesso detenuto, per condanne diverse, il medesimo beneficio. In questo vedo l'unico limite del provvedimento: sottopongo questa riflessione all'Assemblea.

Mi sembra adeguata l'elevazione del limite a quattro anni, peraltro vi era già una simile previsione per i tossicodipendenti e per gli alcolizzati sottoposti ad un procedimento di recupero, e così via.

Considero anche ragionevole il riferimento ad un esperimento nuovo, che io ho sostenuto in Commissione e che credo abbia incontrato il favore di tutta la Commissione, nonché del Senato, a giudicare da come il provvedimento è stato licenziato: mi riferisco alla detenzione domiciliare. Anche questa è una forma nuova: era prevista in casi eccezionali, ma ora l'articolo 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, viene profondamente modificato.

È prevista non soltanto per categorie di persone come le donne incinte ma anche per gli uomini che esercitino la patria potestà su minori di età inferiore ai dieci

anni (il limite è stato elevato da cinque a dieci anni); è altresì prevista, al di là di queste condizioni, la possibilità della detenzione domiciliare in caso di pena non superiore ai due anni, anche se costituente parte residua di pena maggiore. Mi sembra che sia un'impostazione corretta e che, dopo un ragionevole periodo di osservazione e sperimentazione, possa rappresentare uno strumento efficace per avere, per così dire, un effetto deflattivo nelle carceri. Gli altri articoli sono praticamente riformulazioni e adeguamenti della normativa in vigore, dettata dalla legge n. 354 del 1975.

Un giudizio quindi sicuramente positivo, una condivisione della necessità che questo provvedimento arrivi a destinazione, però una raccomandazione: che la sua urgenza non bendi gli occhi al legislatore, che è ancora nelle condizioni (il provvedimento, ritengo, dovrebbe tornare al Senato per la modifica che riguarda la copertura finanziaria) di intervenire, sia pure in maniera limitata, per migliorare la normativa e renderla idonea, comprensibile, interpretabile dalla collettività e dall'opinione pubblica. Dobbiamo salvaguardare il principio della certezza della pena e contemperarlo con quello dell'effetto rieducativo della pena: se riuscissimo a trovare un punto d'incontro e di mediazione, ritengo che tanti polveroni che si sono alzati ingiustificatamente, attraverso alcune campagne di stampa e dei *mass media*, possano essere tralasciate. Credo inoltre che, a queste condizioni, vi possa essere l'adeguamento di qualche forza politica e di qualche parlamentare che ancora oggi nutre delle perplessità sulla normativa in esame nel suo complesso: queste sono dunque le osservazioni che rassegno all'Assemblea e al rappresentante del Governo.

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, consentitemi di iniziare questo mio breve intervento con una considera-

zione generale circa il dibattito, che vedo sempre più confuso, contraddittorio, strabico e schizofrenico, quotidianamente alimentato sulla giustizia, né appaia tutto questo fuor d'opera giacché quello che ci accingiamo ad approvare è l'ennesimo provvedimento importante in materia approvato dalla Camera dei deputati.

Al Parlamento si muovono accuse pesanti: si constata il collasso del sistema giustizia in Italia e si accusa il Parlamento di essere spettatore passivo dello stato di crisi; qualcuno di buon cuore ricorda una qualche attività parlamentare ma la bolla sarcasticamente come realtà virtuale, altri ci imputa di aver contribuito al peggioramento della situazione e non manca chi, nell'ostinata volontà di censura e di critica ad ogni costo, pur ricordando il lavoro svolto, lancia l'anatema della pretermessa priorità: sì, hanno fatto qualcosa ma non nell'ordine dovuto, nel senso che hanno fatto prima ciò che dovevano fare dopo. Quel che è peggio, signor Presidente, cari colleghi, è che siffatte censure, ingenerose quando non faziose e comunque prive di qualsivoglia fondamento, non provengono soltanto dall'opposizione ma altresì da parte di chi ha responsabilità politiche di maggioranza, ovvero incarichi associativi espressione di gruppi riformisti.

Eppure, signor Presidente e cari colleghi, questo Parlamento, nelle sue componenti di maggioranza e di opposizione (giacché è indubbia la corretta e leale collaborazione dei gruppi di opposizione al lavoro della Commissione giustizia), sta realizzando un grande processo riformatore che mai era stato non dico tentato ma neppure concepito nella globalità e nella organicità che oggi lo caratterizza: giudice unico, sezioni stralcio, filtri precontenziosi, ampliata competenza del giudice di pace, defiscalizzazione delle conciliazioni, abolizione di bolli e diritti e loro sostituzione con un'unica tassa proporzionale d'ingresso, o sono legge, ancorché in attesa di applicazione concreta, o sono in procinto di diventare legge. Quando tutto andrà a regime — ricordo che questa legislatura ha appena compiuto due anni e che le Commissioni

hanno poco più di venti mesi di lavoro alle spalle — la giustizia civile sarà cosa del tutto diversa da quella attuale.

In materia penale, analogamente, ricordo: il giudice unico, la depenalizzazione, la competenza penale del giudice di pace, il nuovo rito davanti al giudice monocratico, le videoconferenze, la riforma dell'udienza preliminare, il rilancio dei riti alternativi, l'aumento della perseguibilità a querela dei reati, l'istituto della rilevanza penale del fatto, gli incentivi ai magistrati destinati a sedi disagiate (di cui abbiamo testé discusso), la riforma del Ministero di grazia e giustizia. Soltanto i ciechi non possono rilevare l'organicità del disegno e la notevole incisività degli interventi adottati o in via di adozione.

Ed oggi, ultimo in ordine di tempo ma non ultimo in ordine di importanza, iniziamo in terza lettura l'esame della proposta di legge Simeone, relativa alla modifica dell'articolo 656 del codice di procedura penale, il quale disciplina, com'è noto, l'esecuzione delle pene detentive.

L'importanza di questo provvedimento è stata ripetutamente sottolineata da tutti i gruppi parlamentari già allorquando la Camera ebbe ad approvare — ahimé, molti mesi fa — il testo poi trasmesso al Senato. Per il nostro gruppo intervenne allora l'onorevole Siniscalchi, esponendo da par suo le ragioni profonde del nostro consenso politico sulla proposta di legge. Quelle ragioni qui ribadiamo e il nostro convincimento che la Commissione giustizia, grazie al lavoro ed all'impulso dell'onorevole Saraceni, relatore sul provvedimento, abbia svolto un lavoro importante ed utile, cogliendo l'occasione offerta dalla proposta dell'onorevole Simeone per un intervento complessivo più ampio, di forte connotazione democratica, in relazione all'esecuzione delle pene detentive brevi.

Al testo della Camera il Senato ha apportato alcune modifiche, a mio avviso, significative. Per alcune — e precisamente per quelle che ampliano in senso liberale il testo da noi approvato in prima lettura, e mi riferisco in particolare alla riscrit-

tura operata dall'altra Camera dell'articolo 2 e dell'articolo 4, relativi, rispettivamente, all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare — esprimiamo piena condivisione. Piena condivisione, né potrebbe essere altrimenti, esprimiamo altresì per l'aumento, sempre introdotto dal Senato, dell'organico degli assistenti sociali presso l'amministrazione penitenziaria, per un numero di 684 unità, e degli operatori amministrativi presso la stessa amministrazione, per un numero di 140 unità.

Perplessi e non pienamente convinti restiamo viceversa rispetto alle modifiche apportate dal Senato all'articolo 1. La Camera, nell'approvare il testo proposto dal relatore, era partita da una considerazione inoppugnabile: le carceri italiane sono piene di detenuti socialmente deboli, la popolazione carceraria è formata soprattutto da soggetti emarginati, condannati per fatti di microcriminalità. La possibilità di difesa di tali soggetti — lo ha ricordato anche stasera l'onorevole Saraceni — è pertanto fortemente attenuata ed incisivamente condizionata rispetto alla possibilità di chiedere, con l'assistenza di un legale, ciò che rientra nei loro diritti e, nello specifico, i benefici previsti dalla legge Gozzini in ordine alle misure alternative.

Di qui la proposta del relatore Saraceni per l'introduzione di una sorta di automatismo processuale per attivare la cognizione del giudice di sorveglianza. Il Senato ha eliminato siffatto automatismo, individuando, come rilevato dal relatore in sede di Commissione in sede referente, una soluzione intermedia, che realizza un passo in avanti rispetto all'attuale normativa, ma rappresenta — sono le sue espressioni — un regresso rispetto alla soluzione adottata in prima lettura dalla Camera dei deputati. Il sistema articolato dal Senato, infatti, prevede la sospensione da parte del PM della esecuzione della pena e la consegna di tale provvedimento all'interessato, il quale dovrà poi, nel termine di trenta giorni, presentare istanza per la concessione delle misure alternative. Ciò — appare evidente — penalizza fortemente

i soggetti più deboli, quelli che non sono in grado di comprendere né i documenti che vengono loro consegnati né le possibilità giuridiche offerte dall'ordinamento.

Il Senato, a quanto pare, è fermo su tale scelta, di guisa che si pone la questione tutta politica se insistere nella nostra soluzione, restituendo il testo all'altra Camera ed ulteriormente differendo nel tempo l'approvazione della legge, ovvero accettare le modifiche e rendere immediatamente operative le norme sin qui definite. Crediamo che la scelta politica più opportuna sia quest'ultima e in tal senso il nostro gruppo svolgerà la sua azione parlamentare. Ritengo che la questione carceraria italiana ci imponga questo, lo imponga al Parlamento, alle singole forze politiche qui rappresentate, alla maggior forza politico-parlamentare di Governo. Peraltro, l'intervento in Assemblea del relatore e le sue considerazioni in ordine all'interpretazione dell'espressione « consegna al condannato » contrapposta all'istituto della notifica, attenua di molto le nostre iniziali perplessità, di guisa che ancora più convinto sarà comunque il nostro voto favorevole sul provvedimento in esame.

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

GIOVANNI MARINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa proposta di legge ritorna alla Camera dopo che il Senato ha modificato, almeno in parte, il testo che era stato approvato, se non erro, il 1° ottobre 1996.

Occorre fare un discorso molto preciso e chiaro perché non c'è dubbio che questa proposta di legge ha suscitato sin dal primo momento delle grandi perplessità; persino la stampa ha ritenuto di farsi portavoce di un certo allarme sociale pubblicando le seguenti parole a caratteri cubitali, mi pare nel luglio del 1996: « Si aprono le porte del carcere a tutti i condannati ».

Occorre fare per un momento il punto della situazione partendo da quella che è la fonte principale delle norme di cui oggi

ci stiamo occupando. Intendo parlare della legge 26 luglio 1975, n. 354 che costituisce certamente la principale fonte in tema di misure alternative alla detenzione. Va subito osservato come questa legge del 1975 ha subito nel corso degli anni e fino ad oggi tutta una serie di modifiche. Nel 1977, quando imperversava il terrorismo, questa legge subì una prima modifica restrittiva. Successivamente, scomparso il terrorismo, fu approvata la cosiddetta legge Gozzini (la legge 10 ottobre 1986, n. 663), quella che ha inciso e modificato più profondamente la struttura dell'ordinamento penitenziario. Questa legge in realtà ha introdotto tutta una serie di modifiche alla precedente normativa ed è stata la prima ad introdurre l'istituto della detenzione domiciliare, che fino a quel momento non era ancora previsto.

Nel 1991 vi è stata ancora un'altra modifica in quanto l'imperversare della criminalità organizzata e della mafia spinse il legislatore a cercare di adottare misure che stabilissero delle condizioni particolari, una certa forma di sbarramento nei confronti dei responsabili di questi reati.

Non dimentichiamo che nell'ordinamento penitenziario le misure alternative al carcere sono abbastanza consistenti. Nell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario (come modificato dalla legge Gozzini) si parla di affidamento in prova al servizio sociale. Nell'articolo 47-bis di affidamento in casi particolari; nell'articolo 47-ter di detenzione domiciliare e nell'articolo 50 della semilibertà.

C'è una cosa di cui non si è parlato fino a questo momento o di cui si è parlato poco (ad essa l'onorevole Saraceni poc'anzi ha fatto un breve cenno): la liberazione anticipata. Quest'ultima consente al condannato di godere di una riduzione di pena di 45 giorni ogni sei mesi e quindi in un anno di 90 giorni. Non si tratta di un beneficio di poco conto perché, soprattutto per chi è stato condannato a pene di una certa entità, uno sconto di pena di 90 giorni all'anno rappresenta un qualcosa di particolar-

mente importante. Peraltro nei giorni scorsi abbiamo approvato all'unanimità in Commissione in sede legislativa un provvedimento di legge volto a snellire la procedura, al fine di consentire il godimento di tale beneficio in tempi utili. Si è quindi stabilito che competente a decidere la liberazione anticipata non sia più il tribunale di sorveglianza, bensì il singolo magistrato di sorveglianza. È questo un fatto che dà speditezza alla procedura ed è quindi di enorme importanza.

Si è compiuto il tentativo di fare qualche passo in avanti passando da 45 giorni ogni semestre a 50 o 60, ma l'opposizione a tale riguardo è stata d'obbligo perché si doveva solo procedere ad uno snellimento della procedura. Non dimentichiamo che, allorché si parlò di liberazione anticipata, la misura non era di 45 giorni, ma di 20 giorni. Fu solo successivamente che si giunse al termine di 45 giorni.

Ebbene, bisogna fare molta attenzione nel concedere simili benefici, altrimenti, cari colleghi, tra l'affidamento al servizio sociale, la detenzione domiciliare, la semilibertà e la liberazione anticipata, la certezza della pena si trasforma in qualcosa di opinabile. Infatti, penso di poter affermare che nessuno in Italia sconta la pena nella misura che gli è stata inflitta dal giudice di merito, perché per una ragione o per un'altra si gode sempre di particolari benefici.

Per quanto attiene alla liberazione anticipata, la prassi che è invalsa induce il detenuto a sostenere che la stessa gli tocchi di diritto. Infatti, è stata fino ad oggi concessa con una tale disinvoltura da indurre colui che la richiede a reputare di avere diritto alla liberazione anticipata senza tener conto del fatto che la stessa può essere concessa solo quando ricorrono particolari condizioni.

La legge del 24 novembre 1981, la cosiddetta legge sulla depenalizzazione, all'articolo 53 parla di sostituzione delle pene detentive che non superino un determinato limite. È questo il quadro che

abbiamo di fronte ed esso riguarda coloro i quali sono stati condannati ad una certa pena.

Onorevoli colleghi, quando sento parlare contro la legge Gozzini, invito ad essere cauti, perché quello da porre in discussione è il modo in cui la stessa viene applicata. La pubblica opinione è allarmata per il fatto che si vedono delinquenti incalliti che, quando vengono messi in libertà, compiono il medesimo crimine per il quale erano stati incriminati. Ne è un esempio la recente vicenda di un uxoricida che, uscito dal carcere, ha massacrato la convivente. Non parliamo poi del famoso sequestro Soffiantini! Anche in questo caso, uno dei coinvolti nel sequestro, aveva da poco goduto di benefici particolari.

È necessario quindi che, nell'accordare i benefici, si proceda con cautela. L'opinione pubblica è spaventata quando noi proponiamo determinate norme. Bisogna quindi richiamare le persone deputate a concedere tali benefici a procedere con maggiore rigore e con maggiore rigore. Infatti, la legge fissa dei paletti e stabilisce delle condizioni, quali l'osservazione attenta della condotta del condannato, nonché la sussistenza di altre condizioni previste dalla legge.

Discutiamo oggi un disegno di legge che ha preso le mosse, onorevoli colleghi, quasi silenziosamente. Infatti, esso ha avuto un impatto morbido.

Il mio carissimo amico e collega Simeone, al quale dò atto di avere una profonda sensibilità, è partito proponendo una legge con la quale chiedeva la modifica del secondo comma dell'articolo 656. Esso stabiliva che il pubblico ministero doveva invitare a costituirsi in carcere coloro che dovevano scontare una pena non superiore a sei mesi, altrimenti sarebbe scattato un provvedimento più grave. La proposta di legge dell'onorevole Simeone elevava tale limite ad un anno, introducendo però in modo garbato e silenzioso una previsione del tutto nuova. La proposta di legge stabilisce infatti che se la pena detentiva, anche se costituente parte residua di maggior pena, non è

superiore ad un anno e si tratta di condannati per contravvenzioni e delitti diversi da quelli indicati all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1985 (delitti di mafia ed altri gravi delitti), il pubblico ministero sospende l'emissione dell'ordine di esecuzione e trasmette tempestivamente gli atti al tribunale di sorveglianza competente per l'eventuale applicazione al condannato di una delle misure alternative alla detenzione indicate agli articoli 47 (affidamento in prova al servizio sociale), 47-*bis* (affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari) e 47-*ter* (detenzione domiciliare).

Una prospettiva del tutto nuova: c'era una sospensione automatica stabilita dal pubblico ministero nel momento in cui la condanna riguardava una pena non superiore ad un anno. L'illustre relatore è stato particolarmente attivo nell'occuparsi di questa delicatissima proposta di legge e anche la Commissione, mobilitata, sia pure nelle diverse posizioni assunte di volta in volta, nel tentativo di raggiungere il migliore risultato possibile, non si è fermata all'esame o all'approvazione del testo. Siamo partiti con una proposta targata Simeone e siamo arrivati ad un provvedimento che cammin facendo ha quasi perduto il suo connotato originario.

L'ispirazione del collega Simeone era quella di evitare che condannati sprovvisti o che non avessero avuto la possibilità per motivi particolari di avere un avvocato per essere illuminati potessero incappare in una situazione di privazione della libertà personale senza aver prima esperito la fase di possibilità di affidamento al servizio sociale o di detenzione domiciliare prevista dall'ordinamento penitenziario. Tra i motivi che giustificavano questa proposta di legge, ripetuti nella motivazione delle modifiche apportate, c'era il sovraffollamento delle carceri e la difesa dei più deboli, argomentazione quest'ultima particolarmente suggestiva.

Il sovraffollamento delle carceri, onorevoli colleghi, non può costituire mai una giustificazione per adottare determinate

misure, altrimenti basterebbe aprire le porte delle carceri ed evidentemente queste non sarebbero più sovraffollate.

In occasione del precedente dibattito alla Camera il sottosegretario per l'interno, onorevole Sinisi, mi sembra che abbia al riguardo fatto un'affermazione con la quale intendeva respingere le motivazioni poste alla base delle modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale perché il problema del sovraffollamento nelle carceri si risolve costruendo nuove strutture penitenziarie. Faccio riferimento a strutture dotate delle attrezzature più moderne e non a quelle di oggi che rappresentano l'annientamento della persona umana. Quando in una piccola cella si ammassano due o tre detenuti che non hanno neppure lo spazio vitale per muoversi, si crea una situazione di grandissima inciviltà. Ecco il motivo per cui il sottosegretario Sinisi affermava la necessità di ricorrere a nuove strutture carcerarie igienicamente valide e in grado di assicurare il rispetto della persona umana. Non dobbiamo mai dimenticare che, pur se condannati, verso i detenuti dobbiamo mantenere un certo comportamento, se è vero che la pena, oltre al carattere afflittivo, deve avere, come prescrive la Costituzione, un carattere rieducativo.

La Camera ha approvato un testo che il Senato ha, a sua volta, modificato avente un contenuto di grande significato. Ecco il motivo per cui questo provvedimento suscita ancora perplessità. Per esempio il quinto comma dell'articolo 1, modificato dal Senato, così recita: « Se la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni (...) », mentre in origine la proposta di legge Simeone prevedeva un anno. Ecco già un dato di differenziazione fra i testi approvati dalla Camera e dal Senato.

Come è stato già più volte affermato, l'altro ramo del Parlamento ha cercato di evitare l'automatismo del meccanismo previsto dalla Camera, e cioè non la sospensione *ex officio* ma una procedura diversa: l'avviso al condannato che entro trenta giorni è possibile presentare

un'istanza al tribunale di sorveglianza per poter essere ammesso o meno al godimento di determinati benefici.

Non ho alcuna difficoltà ad affermare che, se questo provvedimento può servire a mettere tutti i cittadini condannati sullo stesso piano per aspirare al godimento di determinati benefici o, per lo meno, per iniziare le procedure necessarie, esso ha un carattere positivo; l'elevazione della pena, però, non mi sembra assolutamente giustificabile.

Oltre alla modifica apportata all'articolo 2 (« L'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposto senza procedere all'osservazione in istituto quando il condannato, dopo la commissione del reato, ha serbato comportamento tale da consentire giudizio di cui al comma 2 »), vi è un'altra modifica sostanziale riguardante la detenzione domiciliare.

L'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, prevedeva la detenzione domiciliare per alcuni soggetti. Il Senato ha apportato alcune modifiche, stabilendo un ampliamento della previsione normativa nel senso che, in primo luogo, è stato elevato il limite di pena. Tale articolo, così recita: « La pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggiore pena, nonché la pena dell'arresto (...) ». Prima si parlava di tre anni; mentre nella legge al nostro esame si prevede una pena della reclusione non superiore ai quattro anni. Non so quale logica vi sia in questo aumento del limite della pena. Quest'ultimo è un elemento che suscita una certa perplessità, ove si tenga presente che in partenza la detenzione domiciliare era prevista per pene non superiori ai due anni; poi dai due anni si è passati a tre ed ora a quattro anni!

La lettera a) del comma 1, dell'articolo 4, modificato dal Senato, così recita: « La pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggiore pena, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico

di cura, assistenza o accoglienza, quando trattasi di: donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci, con lei convivente; ». Prima si parlava invece di prole di età inferiore ai cinque anni; successivamente, il Senato ha portato tale limite a dieci anni. Spiegate mi perché? Si è detto che è stata introdotta tale modifica nell'interesse dei minori. Il caso di un bambino di due, tre o quattro anni suscita certamente una particolare attenzione perché, essendo così piccolo, non può non avere bisogno della madre. Mi chiedo però perché ci si sia spinti fino alla previsione di dieci anni di età? Questo non ci è stato detto o per lo meno non è stato chiarito.

Non sono state chiarite né la questione della reclusione non superiore ai quattro anni — « anche se costituente parte residua di maggior pena » — né quella dell'aumento di pena ad anni cinque.

Nella successiva lettera b) si parla del « padre esercente la potestà ». Mi pare che in questo caso sia stato recepito l'orientamento della Corte costituzionale che aveva dichiarato la illegittimità costituzionale di questa norma...

ROBERTO MANZIONE. Senza spiegare perché no!

GIOVANNI MARINO. ... nella parte in cui non era contemplato che anche il padre... Ma anche per il padre è previsto questo limite dei dieci anni per la prole. Onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, mi pare che questo sia un elemento che suscita una qualche perplessità e che rappresenta uno degli elementi « chiaro scuro » della legge in esame.

La novità assoluta introdotta dal Senato è rappresentata dal comma 1-bis dell'articolo 4. Caro e fraterno amico onorevole Simeone, ma a queste cose tu non avevi pensato? Vedi come la tua proposta è stata una spinta che ha poi fatto volare così in alto la Commissione e la Camera (*Commenti del deputato Manzione*). Onorevoli colleghi, il comma 1-bis dell'articolo 4 — lo ripeto — rappresenta veramente un fatto nuovo, poiché in esso si prevede che « La detenzione domiciliare

può essere applicata per l'espiazione della pena detentiva inflitta in misura non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1 quando (...)». Tutto ciò, evidentemente, viene previsto indipendentemente dalle condizioni di donna incinta, di padre o di ultrasessantenne e via dicendo. Tutte queste condizioni non valgono più quando si tratta di pena non superiore a due anni «anche se costituente parte residua di maggior pena» è possibile concedere, ricorrendo certe condizioni, la detenzione domiciliare.

Onorevoli colleghi, ritenete in tutta sincerità che queste norme possano davvero lasciarci tranquilli nel momento si cerca di evitare i contatti tra la criminalità e l'esterno? Non vi rendete conto che così facendo noi non bloccheremo questi contatti? Quando parliamo di pena residua per questi due anni, tranne che per le esclusioni di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, non dobbiamo dimenticare che vi è un rischio e un grosso pericolo per la sicurezza delle persone oneste.

LUIGI SARACENI, *Relatore*. Ma non è obbligatorio!

ROBERTO MANZIONE. È discrezionale; va valutato!

GIOVANNI MARINO. Onorevoli colleghi, sono questi gli elementi più appariscenti della proposta di legge che destano, a mio avviso, molta perplessità. La detenzione domiciliare, così come prevista, mi pare che non possa lasciare del tutto tranquilli.

C'è qualche norma nel provvedimento che può anche essere approvata. Per fare un passo indietro vi è l'opportunità di mettere tutti sullo stesso piano, con l'avviso del pubblico ministero — condivido questo aspetto, non condivido invece il limite di pena —, opportunità che può anche dare risultati positivi. Tuttavia, elevando i limiti edittali, parlando anche di residui di pena, non credo che l'opinione

pubblica possa stare tranquilla e non solo per i casi eclatanti che si sono verificati in quest'ultimo periodo. Peraltro noi veniamo a conoscenza solo dei fatti più eclatanti, di tanti altri di minore portata, che non suscitano l'interesse della grande stampa o della televisione, non veniamo a conoscenza. Vorrei che l'onorevole sottosegretario ci dicesse se statisticamente è stato stabilito quanti di coloro i quali hanno usufruito di benefici hanno poi fatto qualcosa in contrasto con quel ravvedimento che è alla base della concessione di determinati benefici. Sarebbe interessante saperlo, onorevoli colleghi, perché è certamente vero che bisogna evitare che il carcere si trasformi in un inferno, ed è vero che bisogna migliorare il sistema carcerario — poco fa l'ho detto — però non ci possono essere preoccupazioni a senso unico. Accanto al cittadino colpevole, infatti, c'è il cittadino incolpevole; a fronte di un imputato possiamo ancora parlare di presunzione di innocenza, perché l'imputato può essere assolto, ma quando parliamo di un condannato con sentenza definitiva, questi non può più godere della presunzione di innocenza perché appunto c'è una condanna. La condanna può anche essere sbagliata, però dobbiamo pur dire che quando c'è una condanna, dopo tre gradi di giudizio, errori non ce ne dovrebbero essere (uso sempre il condizionale per misura di elementare cautela).

Preoccupiamoci allora che il condannato sia eventualmente ristretto in carcere con un trattamento rispettoso dei principi umanitari, anche per facilitare il reinserimento, ma che venga reinserito nella società soltanto quando veramente si ha la certezza, per quanto possibile, che costui si è ravveduto. Molte esperienze anche di carattere professionale hanno fatto registrare casi certamente non esemplari. Dobbiamo pur dire che questa normativa ha profondamente innovato, onorevoli colleghi, la struttura stessa di questi istituti. Si è detto che si è trattato soltanto di un meccanismo procedurale perché poi tutto è rimasto sostanzialmente lo stesso. Non è così, dobbiamo dirlo. Per esempio l'istituto

della detenzione domiciliare è stato in gran parte trasformato anche con nuove previsioni, come quella di cui all'articolo 1-bis; dobbiamo allora dire con molta sincerità che è stata introdotta una modifica che, specie in questo particolare momento, non era proprio opportuna. Ritengo che gli obiettivi che uno Stato di diritto deve prefiggersi debbano essere molto chiari. La certezza del diritto deve comportare la certezza della pena, altrimenti rischieremo di vedere la pena inflitta dal giudice di merito riconsiderata poi in un certo modo per arrivare ad altri risultati.

Uno Stato di diritto, onorevoli colleghi, deve garantire innanzi tutto la sicurezza del cittadino, deve proteggere in primo luogo gli incolpevoli e gli innocenti, coloro che vivono e vogliono operare nella legalità; deve proteggere anche coloro i quali, avendo qualche peccatuccio sulla coscienza, debbono certo essere trattati umanamente; non possiamo però capovolgere completamente questi due compiti. Ritengo infatti che esigenza fondamentale di uno Stato di diritto, uno Stato con la esse maiuscola, debba essere innanzi tutto quella di garantire la sicurezza dei cittadini e della collettività. Altrimenti, ci troveremo dinanzi a situazioni stransissime, per cui il reo è più protetto di colui che reo non è ed io non credo che si voglia arrivare a queste conclusioni.

Ho voluto illustrare quelli che secondo me sono gli aspetti più inquietanti di questa legge. Ci troviamo di fronte ad una situazione che comporta per noi parlamentari una grande responsabilità. I deputati di alleanza nazionale in questa occasione sono stati lasciati liberi di votare secondo coscienza, perché questi sono problemi, valori e situazioni che ognuno deve valutare veramente con la propria coscienza, senza alcuna speculazione politica da parte di chicchessia. Noi come alleanza nazionale vogliamo perseguire soprattutto l'obiettivo fondamentale della sicurezza del cittadino e della legalità sia per coloro i quali lavorano e vogliono vivere onestamente, sia anche per coloro i quali debbono pur capire che,

avendo violato la legge debbono fare nei confronti della società quella espiazione attraverso la quale si può arrivare anche al recupero. Ciò però senza per nulla capovolgere queste esigenze fondamentali.

Quello della tutela dei cittadini mi pare sia l'obiettivo fondamentale e principale ed è la sicurezza della collettività che vogliamo venga garantita nella maniera più assoluta, così come riteniamo sia desiderio della stragrande maggioranza degli italiani.

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

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, anche questa proposta di legge è in terza lettura. Peraltro, la modifica dell'articolo 656 del codice di procedura penale non è cosa semplice per le implicazioni che comporterà ed i colleghi che mi hanno preceduto hanno espresso considerazioni condivisibili nel merito e nella sostanza.

Si tratta tra l'altro di uno dei pochi provvedimenti di iniziativa parlamentare che ci è dato dibattere, superando le barriere imposteci dalla decretazione d'urgenza governativa, dalla necessità ed urgenza di altri disegni di legge, che sotto mentite spoglie spesso eludono la normativa della nota sentenza n. 360 della Corte costituzionale e, soprattutto, da provvedimenti che, attuando deleghe o leggi-delega, ingolfano i nostri lavori, spesso sovrapponendosi ed accavallandosi negli argomenti e nelle interconnessioni tra di loro e generando una specie di mostro legislativo, da cui talvolta risulta difficile districarsi. Ciò per noi in queste aule, specialmente per me che non ho una solida preparazione giuridica; figuriamoci per il comune cittadino che a queste leggi deve soggiacere, con mutamenti improvvisi, quasi sempre con implicazioni finanziarie (in questo caso non si tratta solo di quelle), che cambiano le regole del gioco; leggi che comunque il cittadino deve subire.

Eppure il disegno di legge, presentato alle Camere il 9 maggio 1996 e licenziato

da questo ramo del Parlamento nell'ottobre, aveva tutti i presupposti per essere approvato rapidamente, proprio in ragione della sua struttura: evitava di girare troppo intorno all'ostacolo e di complicare le cose semplici.

Lo ha già detto l'onorevole Marino, noi ci siamo già espressi in questo senso in Commissione e manteniamo la nostra posizione: il provvedimento nel testo originario andava incontro ad esigenze ben note ai cittadini, che vivono il problema delle carceri soprattutto come questione legata al loro territorio, e agli operatori del settore, che invece vivono il problema sulla loro pelle.

Il collega presentatore — cito le parole usate nella relazione introduttiva — diceva: «Tra le molteplici disfunzioni che caratterizzano le gravi condizioni in cui versa il sistema penitenziario va senz'altro segnalato il fenomeno del sovraffollamento»: e già il collega Marino ha espresso le sue perplessità sul metodo per creare spazi nelle carceri con altre finalità. Diceva ancora il collega Simeone: «È quindi indispensabile un intervento legislativo, finalizzato ad agevolare un decremento del numero dei detenuti e limitare il ricorso ai provvedimenti limitativi della libertà personale». Queste cose sono già state dette.

L'impianto della proposta di legge dell'onorevole Simeone era estremamente semplice e chiari erano i presupposti e l'articolato (peraltro si trattava di una sola norma e di mezza pagina). Ad un problema vero si forniva, dunque, una risposta mirata, giusta, magari non condivisibile al cento per cento, ma che poteva rappresentare la base dalla quale partire per andare avanti. Ci si sono messi di mezzo, però, l'approfondimento parlamentare, la mediazione, il perfezionismo, le esigenze particolari di chissà chi: un inquinamento da parte del potere e di chi il potere lo gestisce. Così, già in prima lettura alla Camera gli articoli erano diventati otto e mezzo, ed altrettante le pagine, un anno erano diventati tre e poi quattro (per i reati connessi alle tossicodipendenze). Si prevedevano poi quattro

anni di sconti per tutti a certe condizioni, anche se parte residua di maggior pena.

Ho già detto che in occasione del primo passaggio abbiamo espresso la nostra posizione fortemente critica su questo modo di agire e di complicare le cose, ma anche sul merito dell'articolato, così come si stava espandendo.

Durante l'esame al Senato il provvedimento ha subito ulteriori profonde modificazioni che per pochi versi hanno migliorato il testo ma che per altri lo hanno, a nostro avviso, maledettamente peggiorato, comunque complicato.

Anche al Senato abbiamo rilevato la nostra profonda perplessità in ordine alla scelta di lasciare liberi condannati per reati di rilevante gravità, con il risultato di indebolire il concetto di pena e la certezza stessa del diritto.

Prima di richiamare i motivi di contrarietà della lega nord per l'indipendenza della Padania, vorrei chiarire alcuni principi anomali che questo Governo e questa maggioranza hanno inserito nel *modus agendi* delle nostre istituzioni, che in linea generale valgono per questo provvedimento ma anche per tutti gli altri del settore (i precedenti e quelli che interverranno a breve).

Di giustizia se ne stanno occupando un po' tutti, troppi a nostro avviso: dalla bicamerale, nella ricerca di accordi superiori al limite del compromesso, con esigenze particolari o personali dell'opposizione e del Polo, alle organizzazioni che qualcuno chiama sindacali dei magistrati e degli avvocati — ciascuno deve pur guardare a casa propria — a potenti procuratori e ad alte cariche istituzionali dello Stato fino ai *media*.

Questi ultimi intervengono con fortissimo e pilotato potere propositivo e di indirizzo.

Noi deputati e senatori possiamo dire che ci occupiamo del contingente, ma non dell'ordinaria amministrazione (come cercherò di dimostrare) con un lavoro di coordinamento della legislazione ordinaria che rischia di diventare inutile e vana,

visto che le regole del gioco cambiano in continuazione (nella prospettiva e nei numeri).

Possiamo però notare come la massa di deleghe che si sono accumulate nel settore della giustizia sui tavoli del Governo e negli uffici legislativi dei ministeri e le inadempienze nel rispetto dei tempi previsti per l'emanazione dei disposti e degli articolati abbiano imposto un'improvvisa accelerazione al Governo ed alla maggioranza nel rilanciare, se non altro per non perdere la faccia di fronte alla gente e per dimostrare che gli ambiziosi (noi li definiamo arrischiati) piani sono perseguiti e perseguibili per il bene del cittadino, per il suo benessere, per un nuovo corso della giustizia nel paese, per porre rimedio ad un dissesto di settore che (oltre ad essere endemico) pare aver raggiunto il limite della sopportabilità proprio in questo paese-Stato che è sempre andato fiero di essere patria del diritto. Ma di questa patria e di questo diritto nelle esemplificazioni pratiche (questo provvedimento ne è una chiara dimostrazione) è rimasto ben poco di cui vantarsi.

Ma forse la chiave di lettura di quanto sta avvenendo è un'altra, più subdola nella sostanza, più ingegnosamente fine e machiavellica nelle metodologie adottate e nei fini che potrei chiamare perversi: mantenere il potere e gestirlo in spregio alle effettive esigenze degli utenti del servizio, cioè dei cittadini.

Il paese e la società stanno cambiando con una velocità e con ritmi che sono insostenibili per le fatiscenti strutture amministrativo-burocratiche dello Stato padrone. La giustizia non fa eccezione, anzi: se assimiliamo queste strutture statuali ad un *iceberg*, la giustizia ne potrebbe raffigurare la punta emersa, per quanto è evidente. È un primato negativo ben tenuto, a mio avviso, anche se non mancano competitivi concorrenti in rimonta, come la sanità ed i trasporti.

Tutti quelli che ho citato parlano di massimi sistemi, promettendo di bozza in bozza e di idea in idea panacee e mirabolanti assetti futuri risolutivi dei guai mortali in cui giace la giustizia. Così

facendo, però, si crea una cortina fumogena, che consente a questo Governo ed a questa maggioranza di normalizzare il settore con leggi ordinarie, secondo un piano di occupazione delle stanze dei bottoni e delle attività connesse, che non produrrà niente di positivo nel senso ipotizzato per i cittadini e per il loro vivere civile e che asservirà agli interessi di questa sinistra cattolico-comunista l'apparato della giustizia, bloccandolo nella sua condizione di inefficienza al limite del collasso, se non collassato, come vuole questo regime, senza certezza della pena e del diritto.

In merito alle modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento, vogliamo sottolineare in particolare alcuni punti, che sono già stati esaurientemente citati — con alta capacità — dai colleghi che mi hanno preceduto.

Il comma 5 dell'articolo 1 prevede un meccanismo di sospensione dell'esecuzione della pena di portata sostanzialmente generale (« il pubblico ministero ne sospende l'esecuzione ») attivabile solo su specifica istanza di parte volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative in luogo dell'attivazione d'ufficio (che era stata prevista alla Camera in prima lettura). Questa attivazione su istanza, secondo la maggioranza del Senato, mirava ad ottenere un effetto deflattivo sull'attività del tribunale di sorveglianza. Tale nuova impostazione è a nostro avviso negativa: noi, comunque, manterremo una posizione neutra su questo aspetto, che a nostro parere, ripeto, costituisce un arretramento rispetto al testo iniziale, il quale consentiva, per l'automatismo della relativa decisione, di evitare la drammatica esperienza carceraria a chi si trova nelle condizioni di fruire di forme alternative. La situazione è peraltro complessa.

Critichiamo pure la possibilità di sospensione dell'esecuzione e di richiesta dell'applicazione di una misura alternativa anche in caso di pene detentive non superiori ai quattro anni, nelle ipotesi

previste dalla legge del 1990 in materia di uso di stupefacenti. Perché questa disparità? Non lo si capisce.

La sospensione, poi, dell'esecuzione in relazione ad una certa condanna non può essere disposta più di una volta, anche se il condannato presenta una nuova istanza, restando la possibilità di presentare la domanda dopo la sua reiezione: questa volta, però, avverrà nello stato di detenzione, così ho interpretato le modifiche introdotte dal Senato, che suscitano qualche perplessità. In relazione al comma 9 è stata operata una scelta senz'altro discutibile, quella citata più volte relativa ai plurirecidivi. Le motivazioni addotte dalla maggioranza sono collegate soprattutto alla considerazione che la previsione sarebbe stata troppo penalizzante, nelle situazioni in cui alla pluralità di condanne non si accompagna una elevata pericolosità, ma piuttosto uno stato di malessere o di abbandono, che proprio dalla misura alternativa potrebbe ricevere beneficio o cura. Anche qui, mettiamo un bel punto interrogativo.

È ancora attuale la critica di fondo del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania nei confronti del provvedimento relativamente alla scelta del limite di pena detentiva, fissato in tre anni. Se analizziamo il codice penale, possiamo vedere come molti reati siano puniti con pene comprese tra i tre e i dieci anni di detenzione, per i quali, vista la possibilità di patteggiamenti, di giudizi abbreviati, di attenuanti generiche — che peraltro non vengono mai negate a nessuno —, la condanna risulterà spesso nei limiti di tre anni. Ne deriverebbe, quindi, che alla fine pochissimi condannati sconterebbero la pena in carcere. Non dimentichiamo che la pena dei tre anni è grave e che può essere inflitta anche ad uno stupratore.

Non è stata accolta la nostra proposta di introdurre nel comma 5 dell'articolo 1 l'inciso «e non vi è pericolo di fuga, né fondato pericolo che il condannato commetta altri reati nell'intervallo», che attribuiva al pubblico ministero la possibilità di non sospendere l'esecuzione della pena. Tale previsione era invece contenuta

nel testo licenziato dalla Camera. La decisione assunta dal Senato non è a nostro avviso condivisibile: rispetto alla normativa vigente, il testo in discussione estende, in concreto, la sospensione dell'esecuzione della pena anche ad ipotesi di non trascurabile gravità, laddove la pena detentiva di tre anni potrebbe essere parte residua di una maggiore pena. Questo mi sembra particolarmente grave.

Anche l'articolo 2 è completamente cambiato e vi saranno notevoli guai senza l'osservazione in istituto, senza la certificazione delle condizioni particolari per l'ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale, o agli arresti domiciliari. L'articolo 4 ha subito sostanziali modifiche, che ancora una volta suscitano la nostra opposizione e determinano il nostro dissenso sul provvedimento: è stato infatti stato ampliato l'ambito di concedibilità della detenzione domiciliare ad alcune categorie speciali (al riguardo è già stato esauriente il collega Marino). Esprimiamo inoltre netta contrarietà all'innalzamento dell'età della prole da cinque a dieci anni da accudire e all'estensione al padre della possibilità di prestare assistenza ai minori, in quanto risulterà sempre difficile dimostrare che non esiste l'impossibilità di accudire della madre.

La detenzione domiciliare, con questo nuovo articolo 4, può essere concessa anche indipendentemente dalle condizioni del comma 1, quindi indipendentemente dalla pena di quattro anni, nel caso di pena detentiva non superiore a due anni, o in caso di pena maggiore se il residuo da scontare non è superiore a tale limite: quest'ultima ipotesi non era prevista nel testo della Camera e sicuramente peggiora il testo del provvedimento.

Trascuriamo le tossicodipendenze, il sistema di consegna dei documenti di questi signori; mi avvio a concludere osservando che le innovazioni introdotte sembrano dettate — questo è stato notato in Senato — sia dalla volontà di introdurre un diritto penale minimo, sia come momento necessario per procedere alla carcerazione ridotta all'interno di questa penalità residua. Sono concetti su cui

meditare ma la giustificazione non è convincente: infatti, per quanto percepito delle intenzioni del Governo e della maggioranza, è conseguente che la modifica più rischiosa è proprio quella contenuta nel comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale, cioè la pena detentiva, anche se, quando è costituente parte residua di maggior pena, non è superiore a tre anni.

Pertanto, a voler proprio convincere il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania a tramutare il voto contrario in voto positivo, sarebbe necessario che in una nuova riscrittura del testo venisse previsto che la pena detentiva non sia superiore ad un anno (così come era nell'originaria proposta di legge dell'onorevole Simeone), perché una pena detentiva fino a tre anni consente di ricomprendere tutti i furti, tenuto conto del regime di prevalenza o di equivalenza delle aggravanti sulle attenuanti, larga parte delle rapine, molti fatti relativi al commercio di sostanze stupefacenti, l'abuso d'ufficio, i casi di falso, molti episodi di corruzione.

Faccio un piccolo inciso: secondo una valutazione del Ministero di grazia e giustizia, sarebbero 17 mila i detenuti per condanne inferiori ai tre anni; il monitoraggio, però, deve essere non solo quantitativo, ma anche qualitativo, soprattutto relativamente ai casi di recidiva.

Un secondo punto dal quale non possiamo transigere è l'esigenza di eliminare le parole «anche se costituente parte residua di maggior pena», perché tale previsione consente di applicare lo stesso trattamento anche a chi, per esempio, è stato condannato a cinque anni ed ha un residuo di tre anni ancora da scontare. Mi sembra profondamente iniquo per i cittadini onesti.

Un terzo punto che poniamo come pregiudiziale è porre come vincolante, effettiva ed effettuata la condizione dell'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, nonché il pagamento delle spese di giustizia e dell'eventuale custodia in carcere. Questo è un punto di sacrosanta giustizia: tutti questi provvedi-

menti di beneficio, di sconto di pena, non devono sorvolare sulla risoluzione del fatto civilistico, altrimenti ricadiamo in un'illegalità addirittura provocata dal disposto di legge, in quanto rubare sarà sempre più facile e più conveniente che lavorare onestamente.

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

ROBERTO MANZIONE. Signor Presidente, onorevole sottosegretario Corleone, stanchi onorevoli colleghi, devo dire la verità: a volte la discussione fatta in queste condizioni è quasi uno stanco rituale, che deve essere consumato perché scelte ampolluose di forma in qualche modo lo impongono; in questo caso, invece, no. Io ho ascoltato con grande attenzione il relatore, che sa di godere della mia stima profonda, al di là dei convincimenti politici, che magari in alcuni casi ci portano molto lontano. Ho ascoltato con grande attenzione pure l'onorevole Marino, proteso nel suo intervento nel cercare di trovare una spiegazione a quello che era stato il primo anelito, la scintilla che aveva poi determinato questa scelta, che dopo due anni purtroppo cerchiamo di varare in via definitiva (non del tutto, perché sappiamo che comunque, se dovesse essere approvato questo testo, dovrebbe tornare ancora al Senato, ma soltanto per problematiche tecniche che attengono alla copertura e alla modifica di qualche data).

Dicevo che ho ascoltato con grande attenzione l'onorevole Marino, che cercava in qualche modo di giustificare questo risultato finale rispetto all'*input* iniziale, secondo un percorso che egli avrebbe voluto limitato all'originaria proposta di legge del collega Simeone. Ma, collega Marino, esiste la dinamica parlamentare che è fatta del contributo di tutti quelli che ritengono di potersi esprimere, perché rappresentano comunque degli strati della società civile, una storia, delle esperienze, capacità. E quindi alla fine il provvedimento è sempre, al di là di alcune forzature che pure abbiamo dovuto regi-

strare da parte della maggioranza, il coacervo del contributo di tutti, rispetto al quale bisogna trovare sempre quella grande capacità per riflettere, per misurarsi, per contrapporsi, ma anche per analizzare, per comprendere, per capire. Allora, dicevo, ho apprezzato questa grande capacità del collega Marino di cercare di spiegare come ci sia stato uno stravolgimento della originaria proposta del collega Simeone. Ma, collega Marino, il collega Simeone parlerà subito dopo di me e non ha bisogno di interpreti, di traduttori: vedremo.

Io ritengo che, al di là di tutto, sia un problema di impostazione complessiva rispetto a quello che noi immaginiamo debba essere il modello di società, che ha valenza in campo economico, in campo internazionale, ma che ha una valenza anche rispetto ai problemi della popolazione carceraria. La verità è che, secondo me, esiste uno spartiacque rispetto a coloro i quali — in maniera molto approssimativa, secondo me — immaginano che debba esistere una società che condanna e che dimentica. È una valutazione che probabilmente appartiene a una cultura che io definisco obsoleta. Io immagino invece che ci sia una società dinamica, che prima di condannare cerchi in qualche modo di creare le condizioni affinché certi strati di disagio sociale non siano prodromici a quella capacità a delinquere che molto spesso non è innata, ma che deriva dalla società nella quale certe cose vengono consumate. Allora, il primo aspetto di cui mi preoccuperei è quello di ricercare se questo modello della società ideale, che vorremmo contribuire a costruire, abbia questa grande capacità di prevenire, di creare le condizioni affinché certe cose non accadano. Subito dopo, nel momento in cui queste cose sono accadute lo stesso, dobbiamo immaginare che ci sia una società che eviti di condannare e dimenticare, ma che sia capace — così come il precetto costituzionale ci insegna — di costruire un percorso dinamico. Un percorso che tenga conto di due cose: della dignità sociale e dell'individuo, sempre, e della necessaria capacità

di invogliare l'individuo a concorrere e a contribuire a quel percorso di reinserimento sociale che è poi una garanzia e, nello stesso tempo, un obbligo. È un obbligo aiutare l'individuo al reinserimento ed è una garanzia per la società che questo percorso venga continuato e concluso.

Sono queste le società che dobbiamo contrapporre. Voler dividere la società tra i buoni che non delinquono, che non vengono condannati, che non subiscono quindi l'infamia del carcere, ed i cattivi che possono essere abbandonati e dimenticati perché ormai si sono macchiati è un dato che non mi convince. In una società perfetta, che in qualche modo riesca ad adempiere tutte quelle che sono le sue obbligatorie capacità di intervenire e di creare certe condizioni, questo discorso lo si potrebbe fare, ma in una società come la nostra, collega Marino, no, non è assolutamente possibile!

Allo stesso modo non condivido le motivazioni che portava avanti il collega della lega e questo mi dispiace, essendomi misurato molto spesso con il collega Copercini, perché ritengo che proprio grazie al confronto che a volte deve essere serrato ed interpersonale sia possibile comprendere quale sia il percorso giusto, accettabile e che in qualche modo riesce a rappresentare, rispetto alla collettività, il punto di mediazione.

Questo atteggiamento, questo immaginario, questa capacità di prefigurarsi una società, per quello che mi riguarda, necessita di un contributo che vada in una direzione che è premiale, se così vogliamo definirla, nella misura in cui c'è una partecipazione dell'individuo, un riconoscimento dell'essere individuo, e quindi il rispetto della dignità dell'uomo anche quando è detenuto, una capacità di impegnarlo in questo percorso rieducativo che serve all'individuo e alla società.

Non condivido — e questo lo voglio dire con grande chiarezza — non accetto e non mi piacciono le misure premiali generiche che sono, diciamo con chiarezza, il condono, l'amnistia e l'indulto per reati di terrorismo. Non li amo! C'è un'analisi

storica da fare e bisogna ragionare, sono d'accordo, però ci sono dei presupposti che poi in qualche modo oggettivano e traspongono; l'individuo sparisce perché c'è un atteggiamento generalizzato. Immagino una società nella quale ogni individuo possa essere partecipe e primo attore di quello che è il suo percorso individuale.

Al collega Marino voglio solo ricordare che alcune delle proposte di indulto per i reati di terrorismo provengono dal suo gruppo. Ed allora come si concilia questa vocazione rispetto al provvedimento in esame che trae spunto (*Commenti del deputato Marino*)... Collega Marino, ho detto « alcune »: risulta dal verbale! Ecco perché parlavo prima di una coccinella che forse vuole continuare a volare molto basso.

Mi dispiace perché io cerco sempre di cogliere nelle proposizioni, negli atteggiamenti, nei discorsi di ognuno uno stimolo e comunque una forza che è portatrice di esigenze, di culture, di un retroterra che comunque è notevole in ognuno di noi.

In alcuni casi, come quello in specie, rinvengo invece atteggiamenti preconcepi e, mi si consenta di dirlo, populistici rispetto ad un'esigenza di sicurezza di questa società, che dobbiamo far pagare a chi magari si è trovato ad accumulare per assegni a vuoto... Collega Marino, siamo stati all'Asinara e mi pare che sei venuto anche tu! Ricordo che il cuoco dell'Asinara (un ragazzo assai in gamba) doveva scontare qualcosa come quattro anni di carcere per una serie infinita di assegni emessi a vuoto, per i quali un avvocato maldestro non aveva nemmeno richiesto la riunione dei procedimenti per la continuità del reato, e da ciò era derivata una condanna di quel tipo.

Ebbene, quando parliamo di queste condanne vogliamo che l'esigenza di sicurezza della società venga fatta pagare a tutti coloro i quali... No! Io immagino una società giusta, dove chi sbaglia davvero, pur avendo la possibilità di fare altrimenti, paghi e paghi « bene ».

Ma una società deve anche valutare le misure da prendere rispetto a piccole pene, anche residue. Quando una pena è

residua, vuol dire che vi è stato già un percorso che deve essere preso in considerazione.

Non ci troviamo quindi di fronte alcun regalo fatto ad alcuno, bensì ad una società che è capace di riconoscere che un percorso rieducativo per il singolo e per la società stessa deve essere in qualche modo tenuto presente. È questo il fulcro intorno al quale ruotano la riforma di allora e quella che cerchiamo di riprendere adesso.

Se queste sono le condizioni in cui il provvedimento in esame ha visto la luce, l'originaria proposta di legge Simeone rappresentava solo un *input* iniziale, che ha poi dato la stura a questo insieme di esperienze, che sono state comunque confrontate. Sappiamo, infatti, che questa è la terza lettura del provvedimento; quindi vi è stata una contrapposizione volta a misurare i diversi convincimenti, le varie ispirazioni ed ideologie che dovrebbero aver trovato un punto di equilibrio.

Pertanto, non mi scandalizzo quando alcuni, come il relatore, sostengono che uno dei motivi per cui si è deciso di varare il provvedimento è il sovraffollamento carcerario. Abbiamo più o meno 50 mila detenuti — sottosegretario Corleone, fino a poco tempo fa erano 49.500 e non sappiamo adesso esattamente quanti siano — ma sarebbe sciocco ritenere questa la ragione che ha ispirato il provvedimento. Questo è un motivo, perché è necessario impegnare queste 50 mila persone al fine di reinserirle ed anche perché siamo consapevoli che a volte la dignità umana nelle strutture carcerarie esistenti non viene rispettata. Il collega Marino parlava di celle nelle quali sono ammassati due o tre detenuti. Collega Marino, si tratta di cinque, sei o sette detenuti! Senza servizi igienici, collega Marino! Allora la condanna di questa società deve tradursi in una tortura, in un atto brutale, che priva l'individuo di quella dignità che comunque appartiene ad ognuno di noi, che è una scintilla che ci portiamo dentro e che merita rispetto? Ma la società deve essere giusta verso tutti!

Non mi meraviglio quindi se questo dato numerico ci induce a riflettere sul da farsi. E non mi si dica che si devono costruire altre carceri, perché è proprio assurdo! Non è questo il modo di impostare una politica corretta, secondo me.

Facciamo in modo, invece, che finiscano nelle carceri le persone che lo meritano davvero. Immaginiamo che ci possa essere un domani una giustizia giusta. È così? Allora ci sarebbe tanto da parlare. Bisognerebbe, ad esempio, rifarsi alle riforme che stiamo cercando affannosamente di varare, a quello che è uno degli aspetti più trascurati ma, secondo me, essenziali della giustizia, vale a dire l'obbligatorietà dell'azione penale; infatti, il problema della prescrizione esiste, ma a volte premia chi deve esserlo. Perché fino a quando il pubblico ministero non sarà in grado di promuovere le azioni penali rispetto a tutte le *notitiae criminis* che gli vengono comunque sottoposte, avremo creato quella discrezionalità che farà sempre in modo che il poveraccio finisca nelle carceri, mentre chi deve aspettare che certi tempi maturino, in qualche modo vedrà premiata questa sua grande capacità.

Se siamo convinti che in questa società, che vorremmo cambiare e che vorremmo cercare di rendere realmente giusta, ci sono delle distorsioni, dobbiamo essere consapevoli del fatto che bisogna in qualche modo intervenire. In questo momento l'intervento che si propone, e che per certi versi si unisce a quello che è stato già varato in Commissione giustizia per quanto riguarda la liberazione anticipata, fa in modo che, per ciò che riguarda le pene minori, non ci sia la necessità immediata di scontarle. Vi è la possibilità di effettuare un esame prima che il provvedimento restrittivo definitivo venga emesso. Mi sembra la posizione di una società civile che si interroga, che non procede effettuando prima delle restrizioni e decidendo solo successivamente, ma che cerca di decidere e di comprendere se ci sia un percorso da seguire, se ci siano delle esigenze da considerare e che solo successivamente interviene.

In questa logica si era mossa la Commissione giustizia quando immaginava la possibilità di procedere ad una sospensione del provvedimento e contemplava al contempo una capacità automatica, d'ufficio, del pubblico ministero di trasmettere al tribunale di sorveglianza tutti gli atti affinché lo stesso *ex officio* provvedesse a valutare.

Questo era il percorso che noi immaginavamo, perché sappiamo che le condanne a pene detentive brevi sono tipiche di una fascia sociale che soffre ancora di arretratezza, di indigenza, a volte anche di analfabetismo e volevamo che in qualche modo si ripristinasse una dignità comune, un'uguaglianza sociale che di fatto non c'è. Il Senato ha ritenuto di modificare il testo.

Strada facendo nel lungo esame in Commissione abbiamo esaminato anche proposte intermedie diverse — ce ne era una mia che proponeva un regime parzialmente diverso — che abbiamo accantonato perché probabilmente è giusto ritenere che questa sia la proposta mediana rispetto alla quale dobbiamo decidere.

La proposta di legge in esame, che è stata approvata purtroppo il 25 settembre 1997 in sede deliberante dalla Commissione giustizia del Senato e che quindi viene alla terza lettura della Camera a distanza di molti mesi, appare notevolmente modificata rispetto al testo già approvato dalla Camera nella lontana seduta del 1° ottobre 1996. Proviamo allora a valutare il contenuto essenziale della proposta, nella consapevolezza che certamente non verrà modificata se non marginalmente da questa terza lettura, iniziata sostanzialmente il 29 ottobre dello scorso anno in Commissione giustizia.

La proposta in esame detta anzitutto una nuova formulazione dell'articolo 656 del codice di procedura penale, che prevede disposizioni volte a disciplinare l'esecuzione delle pene detentive. In particolare il nuovo comma 5 stabilirà, salvo casi specifici, l'automatica sospensione da parte del PM dell'esecuzione di tutte le sentenze di condanna a pena detentiva non superiore a tre anni. Il relativo diritto

del condannato ad usufruire delle misure alternative alla detenzione sarà collegato però alla presentazione di apposita istanza entro trenta giorni dalla notifica del decreto di sospensione dell'esecuzione. Tale possibilità sarà consentita anche quando la pena detentiva costituisca parte residua di una pena maggiore. L'istanza — che quindi è eventuale — sarà volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione e dovrà essere presentata al pubblico ministero entro trenta giorni dalla consegna dell'ordine di esecuzione e del decreto di sospensione della pena.

Di questo aspetto molti colleghi hanno parlato e non voglio tornarci. Ci eravamo posti il problema che la consegna potesse essere equiparabile alla notifica e che quindi ci potesse essere l'incapacità di comprendere il percorso nel momento in cui la notifica venisse fatta a mani diverse; abbiamo poi immaginato che il termine consegna significhi cosa diversa, come in altre parti del codice di rito, e si riferisca ad un momento in cui ci sarà comunque la consapevolezza perché ci sarà la consegna materiale del provvedimento. In caso di inerzia dell'interessato l'esecuzione della pena avrà corso immediato.

Il pubblico ministero, quindi, avrà il compito di trasmettere la domanda con l'unita documentazione di supporto al tribunale di sorveglianza competente per territorio in relazione alla sede del suo ufficio; sarà poi compito del tribunale decidere sul merito della domanda entro i 45 giorni successivi al ricevimento dell'istanza. La prerogativa del pubblico ministero di sospendere l'esecuzione, oltre all'entità della pena inflitta, incontra ulteriori limiti ed è quella garanzia che deve essere offerta alla società attenta ma cosciente. Il primo limite è che la sospensione in relazione ad una certa condanna non può essere disposta più di una volta anche in caso di proposizione di nuova istanza per la stessa od altra misura da parte del condannato; il comma 9 stabilisce poi il divieto per il pubblico ministero di disporre la sospensione dell'esecuzione quando si tratti di condannati per

i delitti particolarmente gravi di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 dell'ordinamento penitenziario (si tratta di gravi delitti previsti dall'articolo 416-bis del codice penale, associazione di tipo mafioso, ed altri quali sequestro di persona, associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti eccetera) nonché di coloro che per il fatto oggetto della condanna da eseguire si trovano in custodia cautelare in carcere nel momento in cui la sentenza diviene definitiva, segno evidente che esiste ancora la pericolosità sociale che aveva determinato il venir meno di quelle esigenze cautelari che dovrebbero comportare automaticamente il venir meno della misura restrittiva.

Nel caso in cui l'istanza dell'interessato non sia inoltrata tempestivamente o nell'eventualità che il tribunale la dichiari inammissibile o la respinga, il pubblico ministero revoca il decreto di sospensione. Se il condannato è agli arresti domiciliari, per il fatto oggetto della condanna da eseguire, il pubblico ministero sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione trasmettendo gli atti al tribunale di sorveglianza che provvede all'eventuale applicazione della misura della detenzione domiciliare.

Più specificatamente noi sappiamo che quattro sono gli istituti, anche se poi rispetto alla detenzione domiciliare potremmo distinguere fra quella classica per determinati tipi di soggetti e quella che mi piace chiamare « generica » che viene introdotta con la presente legge. Per quanto riguarda l'affidamento in prova al servizio sociale, che può essere concesso soltanto ai condannati a pene detentive non superiori a tre anni e che consiste nell'affidamento del detenuto ad un servizio sociale fuori dall'istituto per un periodo corrispondente alla pena da scontare, la proposta di legge in esame modifica l'affidamento in prova nel senso che, anche facendo tesoro della sentenza n. 569 del 1989 della Corte costituzionale, sgancia definitivamente la possibilità di concessione della misura alternativa dalla circostanza che il condannato si trovi in carcere, senza cioè che l'osservazione in

istituto debba ritenersi necessaria ai fini della concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale. È un principio non immotivato che trova fondamento proprio nella sentenza della Corte costituzionale alla quale, per chi ne dovesse aver bisogno, rimando.

Abbiamo visto che la grande incidenza si è avuta rispetto alla detenzione domiciliare. Attualmente è prevista la possibilità di espiare la pena della reclusione non superiore ai tre anni nella propria abitazione per alcune categorie specifiche di persone: donne in gravidanza, che allattano la prole o madre di figli minori di cinque anni, con loro conviventi, persone in condizioni di salute particolarmente gravi, ultrasessantenni e infraventunenni. La proposta di legge che stiamo per approvare eleva da tre a quattro il livello massimo della pena, ampliando poi l'ambito di concedibilità della detenzione nel proprio domicilio per le categorie speciali previste dalla norma in vigore.

In particolare abbiamo visto che risulta raddoppiato da cinque a dieci anni il limite massimo di età che dà diritto all'assistenza della madre o del padre. Di questo, collega Marino, non mi meraviglio; le motivazioni sono nel convincimento che questa società ha raggiunto, che cioè non è un problema soltanto collegato all'età o all'indigenza, probabilmente c'è bisogno di un apporto del genitore che assiste, che controlla, che vigila sui ragazzi fino all'età di cinque anni (secondo me anche sui ragazzi fino ai dieci anni), estendendo poi al padre, questa è una novità assoluta in linea con la sentenza n. 215 del 1990 della Corte costituzionale, ma non genericamente, solo quando la madre sia deceduta o impossibilitata a fornire alla prole la necessaria assistenza.

Dobbiamo sempre tener presente che questi presupposti devono essere di volta in volta valutati dal tribunale di sorveglianza. Non esiste un provvedimento automatico che determina un allarme sociale ingiustificato; esiste invece una capacità di credere che a determinate esigenze, a determinate carenze uno Stato corretto risponde in maniera coerente.

È stata poi introdotta la detenzione domiciliare generica che non era prevista nella precedente normativa. Il testo originario della proposta di legge Simeone (che mi piace continuare a chiamare « Simeone », anche se per il collega Marino la traccia disegnata dal collega è stata in qualche modo dispersa ed ampliata) introduce una generica applicabilità della detenzione domiciliare indipendentemente dalle condizioni personali del condannato quando la pena detentiva inflitta non sia superiore ai due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena. È una previsione che va nella logica di quanto ho prima detto.

Rispetto alla semilibertà possiamo ritenere che la proposta di legge in esame preveda la possibilità di essere ammessi alla semilibertà anche prima di aver scontato metà della pena.

L'unico istituto rispetto al quale sostanzialmente la proposta di legge in esame non interviene è quello della liberazione anticipata, che prevede la possibilità di ottenere una riduzione di pena pari a 45 giorni per ogni singolo semestre di pena inflitta.

Vorrei concludere il mio intervento prendendo in considerazione proprio quest'ultima misura.

Il collega di alleanza nazionale — al quale sono legato da grande affetto e da grande stima, anche se probabilmente in alcuni momenti ragioniamo in maniera diversa — faceva riferimento all'iter legislativo di una separata proposta di legge approvata dalla Camera sulla liberazione anticipata. Ricordo che in quella sede avevo proposto che i 45 giorni di riduzione della pena potessero essere portati fino a 60; e ciò nella logica delle cose che ho detto: che immagino vi sia una capacità di autodeterminazione che invogli lo Stato a premiare chi dimostri di concorrere realmente a quel recupero ed a quel reinserimento; una capacità che deve essere sempre congiunta alla concreta considerazione del fatto che attualmente il sistema carcerario italiano purtroppo non

funziona. Infatti, il più delle volte non si registra neanche quel minimo di rispetto della dignità sociale.

Ciò detto, continuo ad immaginare che la società che vorrei creare per tutti, ma anche per mio figlio e per le nuove generazioni, sia una società nella quale lo Stato non voglia limitarsi a condannare ed a dimenticare, ma voglia concorrere affinché il benessere complessivo di tutti in qualche modo possa effettivamente realizzarsi; e con il benessere, anche quella sicurezza che tutti vorremmo, ma che non vorremmo mai fosse connotata da quell'ingiustizia sociale che vale come una pietra che questa società non potrebbe assolutamente digerire o scrollarsi di dosso (*Applausi del deputato Simeone*).

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

ALBERTO SIMEONE. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, il cammino della proposta di legge n. 464, meglio conosciuta come legge Simeone, è stato caratterizzato da varie contrapposizioni, incomprensibili lungaggini, manipolazioni informative, finendo col diventare oggetto di superati contrasti ideologici. La legge, invece, è soltanto ispirata ad una scelta di civiltà per una corretta applicazione della giustizia, né si può inscrivere di forza ad alcuno dei tanti partiti fittizi che oggi si contengono l'arena della giustizia e che si sostanziano in garantisti ed in giustizialisti.

Perché parlo di scelta di civiltà? Perché un paese è civile, è rispettoso della dignità umana, dei valori della democrazia non soltanto se ha le strade delle proprie città pulite, se ha gli ospedali che funzionano e le scuole di qualità, ma anche e soprattutto se ha un'applicazione della giustizia non manipolata e stravolta, ma limpida, serena, ferma, equilibrata e, quindi, una conseguente applicazione della pena che non sia né vendicativa, né spietata, né cinica.

Ma anche le carceri sono manifestazione ed espressione del grado di civiltà di un paese: ecco perché ho detto prima, che

l'interpretazione della legge ha avuto violente letture che non starò qui ad elencare, ma che si sono racchiuse nell'adesione o meno ad uno dei due partiti che si contrappongono nel campo della giustizia. Il partito dei giustizialisti, ha affermato che con questa legge si svuotano le carceri e si mettono in circolazione i delinquenti; il partito dei garantisti, ha sostenuto invece che con questa legge si ristabilisce un rapporto di equilibrio tra lo Stato ed il cittadino condannato, che è evidentemente distorto.

Il problema è che entrambe le definizioni applicate al pianeta giustizia esasperano aspetti validi ma forti in primo piano soltanto della loro parzialità!

Per esempio, un mal digerito senso di giustizialismo ha impedito per lungo tempo, ad un partito al quale mi onoro di appartenere, di cogliere l'esatta interpretazione dello spirito della legge. Da qui è emersa una scelta intransigente di opposizione! Mi rendo conto, però, che un altrettanto mal digerito spirito di cosiddetto, e lo dico tra virgolette, permissivismo, ha fatto arruolare la cosiddetta proposta di legge Simeone, fra quelle leggi espressione di quella cultura che ritiene che i problemi della giustizia si risolvano col consentire libertà di delinquere a piccole dosi, previa concessione governativa. Invece, il discorso introdotto da questa proposta di legge ha una dimensione ed un valore che superano e trascendono i vincoli degli steccati di parte, per imporre all'attenzione di tutti il problema giustizia nella sua globalità e senza aggettivi.

Se facciamo un momento di giusta riflessione, ci rendiamo conto che su questa proposta di legge erano tutti d'accordo, ma stranamente lungo il percorso ci si è divisi per combattere guerre che nulla hanno a che vedere con i problemi affrontati con la proposta di legge n. 464. Allora, prima di entrare nel merito puramente tecnico e per esporre i mie tanti rilievi critici sulle tante modificazioni apportate in seconda lettura, che ritengo

assai limitative ed inopportune, voglio per un attimo sottoporre alle vostre attenzioni alcune importanti riflessioni.

Non si può negare che la cosiddetta proposta di legge Simeone, per benevolenza di tutti i miei colleghi, sia una legge attesa e ciò vuol dire che è rispettosa della realtà, che si propone il superamento di problemi esistenti che richiedono urgenti soluzioni. Il fatto che il provvedimento abbia trovato consensi in strati diversi della politica e della cultura, superando così ogni artificiosa divisione, conferma che esso stesso rappresenta un punto di riferimento, un modello da seguire per costruire le buone leggi, che durino nel tempo e che non penalizzino la vita del cittadino.

Ecco allora spiegata la mia interpretazione del garantismo, che non vuol dire certamente volontà di sfuggire alla legge, ma significa consentire a tutti i cittadini di avere dalla legge un trattamento ispirato all'equilibrio, alla dignità ed alla civiltà. Questo è lo stesso significato che bisogna dare al concetto di rispetto del valore della giustizia e della legalità: in questo caso, senza esasperazioni e senza estremizzazioni, perché giustizia non fa rima con vendetta.

Ed allora, perché non utilizzare l'esperienza vissuta lungo l'iter per l'approvazione di questo provvedimento ed imparare la regola del confronto serrato, aperto, alla luce del sole per deliberare le buone leggi di cui, mai come oggi, l'Italia ha bisogno?

Ed ancora, perché non applicare proprio al problema della giustizia, la capacità di eliminare la rissosità della fazione per imporre la lucidità della ragione che valorizzi il fine di migliorare la qualità della vita?

E nel fare questo devo invitare alla riflessione il mio partito e tutte le forze politiche e culturali del paese; esprimo solo un pacato rammarico che conferma come le incomprensioni impediscano la giusta valutazione della reale entità dei problemi, come è accaduto per questo particolare argomento. Mi rendo conto che ogni superamento richieda una gra-

dualità di passaggi e prendo atto con soddisfazione, onorevole Marino, della scelta di alleanza nazionale di lasciare libero ciascuno nel voto che intenderà dare, che di fatto, però, significa un via libera per la legge, così come vuole tutto il Parlamento. All'onorevole Marino devo rappresentare tuttavia che la proposta di legge Simeone certamente non è una fuga dalla sanzione, ma è soltanto un tentativo estremo di recupero del condannato. Ecco allora la certezza della pena finalizzata al recupero del condannato.

Facevo cenno, poc'anzi, a rilievi critici che si impongono in ogni caso al testo del Senato.

In primis è da significare che l'aspetto innovativo della proposta di legge in esame era la previsione *ex lege* di un'automatizzata sospensione dell'ordine di esecuzione in attesa della pronuncia del tribunale di sorveglianza in merito alla possibilità di applicazione di misure alternative alla detenzione in carcere.

La cosiddetta proposta di legge Simeone si ispirava alla *ratio* di affrontare il gravoso problema del sovraffollamento e della ingovernabilità delle carceri, di decongestionare le stesse e — nell'ottica di un raffinamento del diritto penale sotto il profilo di concepire lo strumento della misura detentiva come una *extrema ratio* — si ispirava, altresì, all'esigenza di riaffermare a livello legislativo il principio di una responsabilità penale che sia personale e colpevole e che comporti per un condannato ad una pena detentiva non superiore ai tre anni la possibilità di poterla scontare al di fuori delle strutture carcerarie.

La riforma recata dalla proposta Simeone si ispirava, altresì, ad assecondare una forte esigenza di razionalizzazione del sistema penale. Con l'introduzione dell'automatizzata sospensione, da parte del pubblico ministero, dell'ordine di esecuzione e con le modifiche in tema di misure alternative alla detenzione, il proponente, conformemente agli insegnamenti della più moderna ed evoluta dottrina penalistica, si proponeva di risolvere la crisi della misura detentiva, depurandola dei

suoi aspetti più emotivi ed irrazionali, contrastando però, contestualmente, il fenomeno della fuga dalla sanzione alimentata dalla prassi ridondante delle misure clemenziali (*amnistia et similia*).

La sospensione automatica dell'ordine di esecuzione, *rectius* d'ufficio, da parte del pubblico ministero e la previsione di un meccanismo di automatismo della procedura *de quo*, secondo la previsione originaria del disegno di legge a mia firma, aveva come effetto la determinazione di un sostanziale equilibrio tra i condannati e riaffermava certamente un sostanziale principio di parità di trattamento tra il condannato che poteva rivolgersi ad una difesa tecnica e quello che era impossibilitato a farlo, o per motivi economici o per *ignorantia legis* o per incuria, ai fini di adire i tribunali di sorveglianza per la concessione delle misure alternative.

All'opposto, il testo licenziato dalla Commissione giustizia prima e poi dall'Assemblea del Senato, nei suoi tratti essenziali, si risolve in un sostanziale azzeramento della proposta di legge originaria — anche se abbastanza mitigato dall'ordine a mano dell'interessato — ed in un ritorno all'affermazione di un onere della parte, con la conseguenza che l'accesso alle misure alternative costituisce di nuovo un onere del condannato dipendente dalla sua diligenza, dalle sue conoscenze tecniche e dalla sua possibilità economica o meno di rivolgersi ad un difensore di fiducia, ristabilendo così quelle condizioni di diseguaglianza economica e socioculturale fra i condannati che il disegno di legge originario si era sforzato di spungere.

Al di là di queste considerazioni sulla sostanziale vanificazione del principio dell'automatismo, altri rilievi vanno mossi alle modifiche della normativa.

Con riferimento infatti al quinto comma dell'articolo 1 del testo modificato, l'avviso che il condannato può presentare istanza corredata dalle indicazioni e dalle documentazioni necessarie, volte ad otte-

nere la concessione delle suddette misure alla detenzione, prevede un termine di trenta giorni.

Parrebbe opportuno quanto meno modificare tale termine *in melius* (ad esempio 60 giorni) per consentire più agevolmente al condannato di attrezzarsi per reperire le certificazioni e le documentazioni necessarie, attesi anche i tempi lunghi da parte della burocrazia per il rilascio della documentazione occorrente, attesa anche la ricorrente inesperienza del condannato a districarsi nella rete delle procedure e delle prescrizioni di legge, per evitare altresì — come spesso purtroppo accade — la produzione di documentazione parziale ed insufficiente, prodromica pertanto al rigetto dell'istanza da parte dei tribunali di sorveglianza.

Tale termine più lungo sarebbe stato utile (e mi auguro che nel prosieguo ci possa essere qualche modifica) proprio alla difesa del condannato alla quale da ultimo pertanto — con l'arretramento che inevitabilmente si registra in seguito alle modifiche apportate dal Senato — toccherà, ancora una volta, dare una veste giuridica alla documentazione prodotta dal condannato stesso.

Sempre con riferimento all'ultima parte del comma 5 dell'articolo 1, secondo il quale « l'avviso informa altresì che, ove non sia presentata istanza, l'esecuzione della pena avrà corso immediato », oltre al rilievo strettamente letterale e terminologico che tale formula assume il tenore di un *diktat*, occorre dire che essa ha anche, tradotto in termini giuridici, un significato decisamente iugulatorio.

Questi rilievi si riconnettono alla segnalata brevità dei trenta giorni previsti per depositare l'istanza, facendo rilevare ancora una volta le difficoltà che possono sorgere per il reperimento della documentazione e per la preparazione dell'istanza stessa.

Naturalmente, rivisitando sui punti testé indicati il comma 5, va rivisto conseguenzialmente anche il comma 8, che attualmente prevede che, qualora l'istanza non sia tempestivamente presen-

tata, il pubblico ministero revochi immediatamente il decreto di sospensione dell'esecuzione.

Ulteriori rilievi vanno posti al comma 7 del suddetto testo, là dove si prevede che la sospensione dell'esecuzione per la stessa condanna non possa essere disposta più di una volta, anche se il condannato ripropone nuova istanza sia in ordine a diversa misura alternativa, sia in ordine alla medesima, ma diversamente motivata.

Va affermato che, in linea generale, è possibile che maturino, *medio tempore*, le condizioni o i requisiti per ottenere diversa misura alternativa rispetto a quella per la quale si è avuto rigetto. Basti pensare che chi non ha potuto, ad esempio, ottenere l'affidamento in prova ai servizi sociali perché l'istanza è stata rigettata può, o per lo spirare dell'età superiore ai sessant'anni o per l'aggravamento delle proprie condizioni di salute, ottenere altresì il beneficio della detenzione domiciliare nel pieno possesso, in questi casi, dei requisiti richiesti dall'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario.

Sempre con riferimento al comma 7 e con ulteriore riferimento alla statuizione secondo la quale il condannato non può riproporre nuova istanza, anche se diversamente motivata, v'è da osservare che tale disposizione va altresì rivista. Se è vero, come è vero, che presupposto imprescindibile dell'affidamento in prova al servizio sociale è l'attestazione dell'esercizio dell'attività lavorativa, sarebbe eccessivamente iniquo impedire ad un condannato che si è visto rigettare una prima istanza volta ad ottenere tale beneficio di reiterare l'affidamento in prova, qualora, *medio tempore*, abbia trovato lavoro e possa documentarlo con nuova istanza.

Lo stesso è a dirsi in tema di affidamento in prova in casi particolari di cui, appunto, agli articoli 90 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, là dove si può prevedere come ipotesi, in concreto verificabile, che un tossicodipendente o un alcolodipendente

debba intensificare un programma di recupero per l'aggravamento delle sue condizioni tossicologiche.

A fronte di una prima istanza rigettata e in considerazione di una documentazione medica che attesti l'aggravamento delle sue patologie sarebbe, anche in questo caso, assolutamente iniquo e contrario allo spirito e alla *ratio* della riforma precludergli la possibilità di reiterare l'istanza che in un primo momento gli è stata rigettata, eventualmente per un programma di recupero vago o generico o per una statuizione del tribunale di sorveglianza che giudichi non grave lo stato di tossicodipendenza o di alcolodipendenza.

De iure condendo appare evidente sin qui che il testo licenziato dal Senato — che al più ripropone solo formalmente un semiautomatismo ma che, nella sostanza, svisciva in radice la *ratio* dell'originaria proposta di legge e vieppiù pone perentorie preclusioni ed ingiustificati sbarramenti alle misure alternative, così come sono state contestate a commento dell'articolo 7 del nuovo testo, non tenendo conto dei possibili casi umani che possono verificarsi, come si è tentato sopra di illuminare — va assolutamente rivisto, se non si vuole incorrere in un autentico pastrocchio legislativo, che non si conforma e non si modella con le tendenze evoluzionistiche di un diritto penale moderno e costituzionalmente orientato verso la piena attuazione degli articoli 27, 13 e 3 della Costituzione e, in generale, di tutti i precetti costituzionali che valorizzano e garantiscono il principio di eguaglianza e di dignità della persona umana.

Altri rilievi, anche conformemente alle considerazioni testé riferite, vanno posti con riferimento all'articolo 9, lettera b), nuovo testo, laddove si dispone che la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 non può essere disposta per chi si trova in uno stato di custodia cautelare in carcere nel momento in cui la sentenza diviene definitiva. Orbene, si osserva che porre in linea tassativa ed assoluta tale preclusione e tale sbarramento non solo non appare conforme allo spirito ed alla *ratio* della legge che qui stiamo per

approvare, ma contrasta anche contemporaneamente con la riforma di cui alla legge n. 92 sulle misure della custodia cautelare, riforma più garantista ed ispirata dalla piena attuazione del principio del *favor libertatis*.

Sempre con riferimento all'articolo 9 va criticata la rigida disposizione di cui alla lettera *a*) secondo cui la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 del nuovo testo non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975 e successive modificazioni: divieto di concessione dei benefici ed accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti. Sebbene al riguardo il testo licenziato dal Senato su questo punto specifico (articolo 9 lettera *a*) con riferimento all'articolo 4 *bis* della legge n. 354 del 1975) sia simile alla prima stesura del disegno di legge Simeone, ad una più attenta e meditata riflessione, pare opportuno modificare anche tale articolo 9 (nuovo testo) lettera *a*).

La preclusione e lo sbarramento imposti da tale articolo 9 sono tassativi ed estremamente repressivi in relazione a un testo di legge (articolo 4-*bis*) che è in via obsoleta abbastanza datato e, peraltro, non tiene conto delle innumerevoli realtà giuridiche dei casi giudiziari che rientrano nel suo alveo.

Infatti, con riferimento, ad esempio, alla impossibilità ad accedere alle misure alternative di cui all'articolo 629, comma 2 (estorsione aggravata), e di cui all'articolo 628, ultimo capoverso, del codice penale (rapina aggravata), vi è a dirsi che, se non si ponesse mano ad una rivisitazione dell'articolo 9, lettera *a*) (testo del Senato), sarebbe precluso il diritto di accesso ai benefici in questione anche a condannati per reati che, nelle varieguate tipologie degli episodi di vita criminosa e nelle molteplici sfaccettature che possono assumere le sentenze di condanna con riguardo alla disciplina di concorso di persone, potrebbero avere un ruolo solo marginale o di minima importanza, o

secondario o di comprimarietà, rispetto all'episodio criminoso globalmente considerato.

Pertanto, signor Presidente, onorevoli colleghi, anche in questo caso sarebbe iniquo e contrario allo spirito della legge non consentire a tali soggetti, pur condannati per quei reati, la possibilità di ottenere eventualmente le misure alternative *de quibus*.

A rigore, ma qui è necessaria un'attenta e prolungata riflessione anche per lo stesso reato di omicidio di cui all'articolo 575 del codice penale, richiamato nell'articolo 4 *bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, ed altresì richiamato *per relationem* nell'articolo 9 lettera *a*) (nuovo e vecchio testo), possono porsi medesime considerazioni, non solo ovviamente per le molteplici implicazioni psicologiche di chi pone in essere tali reati, ma altresì perché la migliore dottrina riconosce la possibilità anche al condannato ad una pena che superi i limiti della legge di cui si discute di adire i tribunali di sorveglianza per questo misure quando, dopo aver scontato un lungo periodo di condanna, possano residuare solamente tre anni (limite previsto dalla legge *de qua*).

In ogni caso, comunque, anche in relazione ad un condannato per omicidio che abbia superato i 60 anni di età o che versi in condizioni di salute particolarmente gravi si può, in linea di principio (e comunque il tutto è da sottoporsi al giudizio dei tribunali di sorveglianza), richiedere la misura alternativa della detenzione domiciliare, ricorrendo le condizioni suindicate, ove si elimini questo tassativo divieto *ex combinato* disposto degli articoli 4-*bis* della legge n. 75 ed articolo 9, lettera *a*), del nuovo testo.

Resta da considerare l'opportunità di una riforma più generale (e penso che l'onorevole sottosegretario si troverà d'accordo con me, su questo punto), che investa l'articolo 4-*bis* nella parte in cui pone preclusioni o limiti sostanzialmente invalicabili anche per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, in considerazione della opportuna riflessione se-

condo la quale se tali norme, in questa parte specifica, avevano nel 1975 una loro razionale giustificazione ed un fondamento basato su esigenze socio-politiche e culturali di difesa dello Stato, oggi tali esigenze ed emergenze non sussistono. Né può inficiarsi questo ragionamento adducendo l'ipotesi di eversione dell'ordinamento costituzionale che possa inverarsi in moti o manifestazioni di altri soggetti politici, come potrebbero essere movimenti o gruppi separatisti, cui non bisogna attribuire alcun credito o affidabilità. Ma queste sono considerazioni metagiuridiche, affidate tra l'altro ad una riflessione squisitamente politica.

In ogni caso, su questo punto, la norma andrebbe quanto meno ridiscussa e non invece accolta in maniera così apodittica ed assiomatica come il testo della nuova legge del Senato vorrebbe.

In conclusione, si renderebbe ineludibile una sostanziale modifica dell'articolo 9, lettera *a*) e, in un'ottica e prospettiva legislativa a medio o ampio raggio, un intervento modificativo, quanto meno mitigante dell'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario.

Da ultimo, brevi e veloci considerazioni sull'articolo 4 del nuovo testo approvato dal Senato, in tema di modifiche apportate aventi ad oggetto la misura alternativa della detenzione domiciliare.

Con riferimento alla lettera *c*) (persone in condizioni di salute particolarmente gravi che richiedono costanti contatti con i presidi sanitari territoriali), la norma appare indubabilmente troppo generica e vaga, perché non si tassativizza e non vi è uno sforzo soddisfacente di maggiore tipicità, che consenta di indicare quando e come le condizioni di salute debbano reputarsi particolarmente gravi, né chi sia in grado di precisare lo stato della malattia. Al riguardo, pertanto, sarebbe opportuno migliorare sotto il profilo delle determinatezze della fattispecie tale astrattezza e genericità.

Con riferimento al medesimo istituto ed alla lettera *e*) (persona minore di anni 21 per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia), si ravvisa

l'opportunità di elevare il limite di anni 21 eventualmente ad anni 25, con espresso riferimento quanto meno alle comprovate esigenze di lavoro. Lo impongono l'ovvia constatazione della latitanza strutturale di posti di lavoro, la conclamata crisi del mercato del lavoro e della sua offerta, l'endemica ed esorbitante crisi occupazionale; sarebbe vieppiù iniquo e repressivo, signor Presidente e signor sottosegretario, impedire la possibilità di concedere la detenzione domiciliare ad un giovane solo perché abbia superato i 21 anni, a fronte di una concreta possibilità di esercitare un lavoro, sia pure nelle ristrette condizioni della detenzione domiciliare.

Alla luce dei rilievi evidenziati, debbo ritenere che la proposta di legge *in itinere* sia largamente migliorabile. Se non l'approvassimo, però, migliaia di condannati andrebbero a varcare la soglia del carcere.

Il carcere certo deve restare, non si deve abbattere, come dicono in tanti: dobbiamo renderlo, però, « civile ». Solo così si può alimentare la speranza di una rigenerazione sempre invocata e mai realizzata.

È tempo che io tolga il disturbo, onorevole Presidente, perché ritengo che il tempo regolamentare stia per scadere, ma non perché sia stato adeguatamente svolto l'argomento. Onorevoli colleghi, spero che dalle mie non sempre ordinate parole, se non avete imparato l'arte di legiferare, del che certamente non avete bisogno, vi siate però convinti che la nostra funzione è davvero altissima e che il legislatore si consacra sempre, in ogni suo atto, alla giustizia.

La giustizia è l'eterno anelito dell'umanità nel suo travagliato ed incerto cammino, al suo raggiungimento nel tempestoso avvicinarsi delle generazioni e nel cambiamento continuo del diritto è proteso il nostro spirito, come l'occhio del navigante verso la terra da raggiungere. Poco importa che di tanto in tanto ci si accorga di inseguire una chimera: le delusioni non ci faranno desistere, ed anzi con maggior vigore noi proseguiremo a navigare per

raggiungere la perfetta giustizia, anche se essa si allontana come un'isola che scivola nella corrente!

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

**(Repliche del relatore e del Governo -
A.C. 464-B)**

PRESIDENTE. Avverto che il relatore rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, mi rivolgo ai deputati che hanno resistito fino a quest'ora tarda e penso ai colleghi assenti, che non hanno potuto assistere ad un dibattito non solo appassionato (perché a dibattiti appassionati, magari finti, si assiste parecchie volte in un'aula parlamentare) ma anche, in questa occasione, di grande valore civile. Quando si affrontano le questioni della pena, del diritto, del significato della pena, del carcere, della punizione, dei diritti della società, della sicurezza, dell'insicurezza collettiva, dell'allarme sociale ma anche della previsione dei diritti fondamentali ed inalienabili di chi sconta una pena nel carcere, questi argomenti sono di così profondo valore che meritano un'attenzione particolare.

L'Italia vive una situazione difficile, perché il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, delle pene e dei trattamenti degradanti già cinque anni fa ha presentato un rapporto che delineava una situazione intollerabile nel nostro paese: questo Comitato europeo è tornato in Italia a verificare i cambiamenti e dobbiamo dire che questi sono assai parziali, anche se nel mondo del carcere italiano vi sono esperienze straordinarie per quello che si fa in condizioni difficilissime. Quella che colpisce, però, è la situazione di sovraffollamento, di invivibilità in molti istituti. Allora, il problema

che abbiamo è capire perché il carcere è sovraffollato; prima di pensare alla costruzione di nuovi istituti dobbiamo porci la domanda: da chi è composta la popolazione detenuta in carcere?

La risposta che possiamo dare secondo i dati è che gli oltre 50 mila detenuti in un giorno « x » dell'anno (in un anno sono molti di più di 50 mila ed anche in un giorno « x » sono ormai superiori ai 50 mila) sono circa 15 mila tossicodipendenti (più vicini ai 16 mila), 10 mila extracomunitari, 2 mila sieropositivi, un centinaio di malati di AIDS, fra le 2 mila e le 3 mila persone con disturbi psichici e psichiatrici, cioè un'umanità marginale, frutto dell'emarginazione sociale nel nostro paese.

Allora, quando noi diciamo che il carcere italiano è sovraffollato e ci poniamo il problema di come intervenire è perché partiamo dalla constatazione di che tipo di popolazione è detenuta. Se avessimo un carcere con una presenza di grandi criminali, forse il ragionamento potrebbe essere diverso. Ma la riflessione che noi facciamo parte dalla constatazione che il carcere si manifesta ed è usato quasi fosse una « discarica sociale », cioè di strati sociali emarginati e considerati irrecuperabili. Io credo che un Parlamento, un Governo, le forze politiche, sociali, intellettuali debbano porsi il problema di come superare questa condizione, di dare risposte sociali a problemi sociali e di non far giocare al carcere un ruolo di supplenza per risolvere altri problemi.

Ecco perché la proposta Simeone — che è stata rivendicata con accenti così profondi da parte del presentatore — ha toccato la sensibilità di molti nel carcere ed ecco perché oggi molti deputati che sono andati nelle carceri in questi due anni non possono più presentarsi, perché gli viene chiesto conto del perché, dal settembre 1996, quando in quest'aula si svolse il dibattito su questa proposta, essa non sia ancora legge.

Ricordo anch'io — lo ha ricordato anche l'onorevole Marino — che nel settembre 1996 il dibattito fu animato in

quest'aula, certamente più che in questa occasione, anche per le diverse voci che intervennero. Però, fu un dibattito vero, fra le forze politiche e nel Governo e questo tipo di dibattito, quello del settembre 1996 e quello di oggi, dimostra che le forze politiche non devono cercare la legittimazione dagli altri, ma la trovano quando sono capaci di discutere in questo modo così libero problemi in cui agiscono in primo luogo la coscienza e le concezioni di fondo, per cui il ragionamento sulla giustizia non diventa dibattito ideologico o strumentale, ma dibattito che riguarda la vita delle persone, dei liberi e delle persone ristrette.

E perché è importante questo dibattito oggi ed il Governo chiede che sia approvata questa proposta di legge? Non perché siamo contrari a quell'antico detto secondo cui « il meglio è nemico del bene », ma perché siamo già troppo in ritardo, perché nel mondo del carcere vi è una sofferenza, non solo da parte dei detenuti, ma di tutti quelli che lavorano e operano nel carcere. Sono in sofferenza i direttori, i medici penitenziari, la polizia penitenziaria, gli operatori sociali, gli psicologi. È un mondo che ha bisogno di un segno di attenzione. E questo segno, anche parziale non può essere rinviato. È questo ciò che voglio dire anche rivolgendomi all'onorevole Simeone.

Dobbiamo avere la consapevolezza che siamo arrivati ad un punto limite. Ed allora il Governo pensa che non sia il caso, questa sera, di riprendere i contenuti degli interventi che si sono svolti, ma sente la necessità di ribadire le forti ragioni di principio che militano a favore dell'approvazione di questa proposta di legge. Essa ha avuto una gestazione particolarmente lunga e laboriosa, sicuramente troppo lunga a fronte della necessità di risposte concrete ai tanti problemi della detenzione in Italia.

Se penso che nel dibattito in prima lettura si discusse a lungo sull'opportunità di inserire una norma transitoria che avrebbe consentito un più rapido impatto della riforma, non posso non sorridere e

non rilevare come il troppo tempo trascorso appaia quasi un'amara ironia rispetto a quella discussione.

Le modifiche apportate dal Senato sono state ricordate e sono state sviscerate in sensi opposti; c'è chi le ha considerate di apertura, chi di chiusura e chi di approfondimento. Io dico che il punto più significativo di innovazione è sicuramente quello del meccanismo di attivazione della procedura per l'applicazione delle misure alternative ai condannati a pene brevi: pene brevi, onorevole Copercini!

Nel testo approvato in prima lettura dalla Camera la procedura era attivata automaticamente mentre nel testo del Senato si richiede un'istanza dell'interessato, anche se la facoltà di proporre istanza viene, in un certo senso, incentivata dalla consegna al condannato libero del provvedimento di esecuzione.

Inoltre, nel testo approvato dal Senato, è stata prevista la possibilità di sospendere l'esecuzione della pena e di ordinare la liberazione nei confronti del condannato che proponga l'istanza dopo l'inizio della detenzione in carcere. Questa formulazione dovrebbe consentire, da un lato, l'immediata applicazione delle nuove previsioni anche a chi si trova oggi detenuto e, dall'altro, l'effettiva applicazione delle misure alternative anche a chi non abbia fatta istanza da libero perché non sufficientemente assistito da un legale.

Nella relazione dell'onorevole Saraceni sono ampiamente illustrate le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto di non intervenire con un'ulteriore modifica sul punto né nel senso di ripristinare l'automatismo della prima ipotesi né nel senso di specificare le modalità di consegna dell'ordine di esecuzione.

In Commissione è prevalsa, a mio avviso saggiamente, la scelta di arrivare subito all'approvazione della legge. Vi sono però ulteriori novità, rappresentate dalle previsioni approvate su proposta del Governo, un aumento delle dotazioni organiche degli assistenti sociali (684 unità) e degli operatori amministrativi (140 unità). Si tratta di previsioni importanti in quanto esse consentiranno un rafforza-

mento delle essenziali strutture di supporto all'effettiva applicazione delle misure alternative al carcere, che non sono automatiche — onorevole Copercini — ma che hanno bisogno, per essere applicate, di un esame, di una valutazione.

All'onorevole Marino voglio dire che soltanto alcuni giorni fa, qui in aula, ho risposto ad un'interrogazione presentata da rappresentanti del suo gruppo in ordine alla pratica attuazione della legge Gozzini. Può trovare agli atti della Camera la documentazione più esaustiva che il Governo abbia mai offerto fino al 1997 compreso dell'applicazione della legge Gozzini e credo che quei dati che il Governo ha fornito al Parlamento consentiranno di evitare un dibattito troppo semplicistico e demagogico, mentre permetteranno l'approfondimento di una legge delicata, esposta al confronto umano fra le persone, con i rischi che tutto ciò comporta, anche perché non vi è scelta che non porti con sé dei rischi.

Vi è un'altra preoccupazione che intendo sottolineare. Mi riferisco al fatto che allo stesso modo si dovrà operare, con provvedimenti amministrativi, ad un congruo adeguamento degli organici dei magistrati degli uffici di sorveglianza, in modo da rendere realmente più estesa ed efficace l'applicazione delle misure alternative al carcere, ma anche da consentire che i magistrati di sorveglianza non si limitino solo ad esaminare le pratiche, ma tornino ad essere presenti nel carcere come è nei loro compiti.

In conclusione, rivolgo un particolare ringraziamento al relatore Saraceni, che in questo periodo ha svolto un lavoro puntuale ed intenso.

Desidero inoltre dire che dal settembre 1996 sono accadute molte cose nel pianeta carcere, anche dolorose: scioperi della fame, suicidi, forme di autolesionismo; ma vi sono state anche iniziative importanti e positive che ho ricordato: giornali, spettacoli teatrali, lavoro, attività che hanno messo alla prova l'umanità delle persone.

Se il Parlamento approverà questa proposta di legge, si potrà innescare un processo positivo. Questa legge non esau-

risce l'intera vicenda, ma se finalmente verrà approvata, potrà mettere in moto altre proposte a catena, volte a migliorare la situazione attraverso una approssimazione successiva. È vero, infatti, che sullo sfondo vi sono altre grandi riforme strutturali della giustizia e di questo settore, che non sono rinviabili all'infinito, però devo riscontrare che ha ripreso avvio il dialogo sia da parte dei detenuti sia da parte di chi lavora nel carcere. È questo un fatto che costringe tutti a mettersi in gioco.

Una maggiore civiltà della pena e delle prigionie è una questione che travalica la politica e che attiene alla cultura di un paese.

Vi è un dato che desidero sottolineare: l'amministrazione spende al giorno per dare da mangiare ad un detenuto una cifra che oscilla tra le 2.700 e le 3.000 lire. È questa la somma stanziata per fornire ad ogni detenuto una colazione, un pranzo ed una cena. Ebbene, è un dato sufficientemente significativo ed impressionante per far capire quanto vi è da fare per dare a queste persone condizioni di vita tollerabili.

Non si tratta di stare dalla parte di chi ha compiuto dei reati o dei delitti in contrapposizione con i cittadini onesti; quello che ci anima è la preoccupazione di evitare un progressivo incattivimento dei detenuti stessi ed un processo di recidiva. La società si deve preoccupare che nel carcere ci sia il processo costituzionale in modo che non vi sia la ricaduta e la recidiva, altrimenti non usciremo mai da questa spirale.

Dobbiamo affrontare, sullo sfondo, anche la situazione degli ospedali psichiatrici giudiziari e degli istituti penali dei minori; abbiamo insomma una realtà che richiede ancora molta azione riformatrice in uno sforzo che è quello dell'umanizzazione, non per caratteristiche buoniste, che credo non appartengano né a me né a voi che mi ascoltate, ma per il rigore dei principi di una civiltà giuridica che nel nostro paese affonda le radici molto profondamente.

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

Proposta di trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione in sede legislativa della seguente proposta di legge per la quale la I Commissione permanente (Affari costituzionali), cui era stata assegnata in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

GARRA E RICCIO: « Disposizioni per la trasparenza dell'affidamento degli incarichi per consulenze da parte di enti pubblici o di società di capitali a partecipazione pubblica maggioritaria » (3981) (*La Commissione ha elaborato il nuovo testo*).

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 28 aprile 1998, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.
2. — Deliberazione sulla richiesta di stralcio relativa al disegno di legge n. 4625.
3. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa della proposta di legge Garra e Riccio n. 3981.

4. — *Seguito della discussione congiunta dei documenti:*

Conto consuntivo della Camera dei Deputati per l'anno finanziario 1997 (doc. VIII, n. 6).

Progetto di bilancio della Camera dei Deputati per l'anno finanziario 1998 (doc. VIII, n. 5).

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

S. 2782 — Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradirettive (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (3686-B).

— Relatore: Borrometi.

6. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 2524-B-bis. — Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario (*Rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica e nuovamente approvato dal Senato*) (4565-bis-B).

— Relatore: Benvenuto.

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

S. 1406 — SIMEONE: Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni (*Approvata dalla Camera e modificata dal Senato*) (464-B).

— Relatore: Saraceni.

8. — *Discussione dei documenti in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (doc. IV-ter, n. 41/A).

— Relatore: Ceremigna.

Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti dell'onorevole Frasca, deputato all'epoca dei fatti (doc. IV-ter, n. 59/A).

— *Relatore:* Dameri.

Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei con-

fronti del deputato Sgarbi (doc. IV-ter, n. 9/A).

— *Relatore:* Bielli.

La seduta termina alle 22,35.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 23,55.