

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo apprezza la relazione scritta dell'onorevole Giovanni Bianchi e concorda sui suoi contenuti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Niccolini.

GUALBERTO NICCOLINI. Presidente, rinuncio ad intervenire.

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S.1470. — Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo (approvato dal Senato) (3342) (ore 18,46).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3342)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 13 maggio 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 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 democratici 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: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 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: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti;

(Discussione sulle linee generali — A.C. 3342)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Giovanni Bianchi.

GIOVANNI BIANCHI, *Relatore*. Anche in questo caso, signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, anche in questo caso il Governo condivide la relazione scritta del relatore.

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

GUALBERTO NICCOLINI. Signor Presidente, intervengo solo per confermare in questa sede l'atteggiamento assunto dal gruppo di forza Italia in Commissione. Nel concordare con la relazione del collega Giovanni Bianchi, preannuncio fin d'ora il voto favorevole del mio gruppo sul provvedimento.

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Proroga della data di efficacia delle disposizioni concernenti la istituzione del giudice unico di primo grado (4625-ter).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Proroga della data di efficacia delle disposizioni concernenti la istituzione del giudice unico di primo grado.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4625-ter)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 30 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 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 democratici 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: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 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: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti;

(Discussione sulle linee generali — A.C. 4625-ter)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare, in sostituzione del relatore, il presidente della II Commissione, onorevole Pisapia.

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della II Commissione*. Signor Presidente, il testo in

esame è uno stralcio del più ampio provvedimento di modifica delle norme del codice di procedura penale finalizzato ad aumentare le garanzie individuali nel nuovo rito, conseguente all'entrata in vigore della nuova figura del giudice unico di primo grado.

Mi limito a ricordare che già in sede di parere sullo schema di decreto legislativo recante norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado, la Commissione giustizia della Camera aveva sottolineato la necessità che la riforma in esame si realizzasse in parallelo con altre riforme, o già approvate dalla Commissione giustizia o in corso di esame presso il Parlamento, quali quelle concernenti la depenalizzazione dei reati minori, la riforma ed il decentramento del Ministero di grazia e giustizia, la competenza penale del giudice di pace, l'ampliamento dei casi di oblazione e dei reati perseguibili a querela, gli incentivi ai magistrati per le sedi disagiate, di cui già allora si auspicava la rapida e definitiva approvazione al fine di alleggerire il carico di lavoro che il giudice unico sarà chiamato a svolgere.

Alcuni di questi provvedimenti sono già leggi dello Stato, altri sono in corso di approvazione. Per questo motivo la Commissione giustizia propone che il nuovo termine di efficacia rispetto a quello contenuto nel decreto legislativo n. 51 del 1998 sia fissato al 2 giugno 1999, termine senza dubbio più adeguato rispetto all'iniziale scadenza proposta del 2 gennaio 1999.

Disponendo di un congruo periodo di tempo il Parlamento da un lato potrà perfezionare il disegno riformatore del sistema giudiziario, dall'altro il Governo avrà modo di completare la non facile opera di adeguamento di strutture ed apparati necessari alle esigenze dei nuovi istituti.

PRESIDENTE. 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 Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi — sempre quelli di prima! —, rappresentanti del Governo — ce ne è uno in più! — « la leggerezza » di questo provvedimento (il termine leggerezza va inteso come entità ponderale, fisica) di scarso contenuto (poco più di una pagina con tanti puntini di *omissis*), stampato in carta ecologica (costa soltanto 500 lire, poco più di un quarto di euro) non deve comunque indurci a liquidare le questioni connesse con due parole di prammatica o con la semplice anticipazione di un « sì », di un « no » o di un « forse » su quella che sarà la posizione che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania prenderà al momento della votazione finale.

In realtà, a ben guardare i titoli e a ben leggere tra i puntini degli *omissis* del provvedimento di origine, l'atto Camera n. 4625 — dal quale è stato stralciato l'articolo 15, oggetto, nel testo modificato, del provvedimento in esame —, si può comprendere come la materia sia complessa e stravolga l'ordinamento in vigore.

La ridondante premessa per quanto attiene alle norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado recita infatti: « segnando nelle prospettive una svolta epocale nella storia del sistema italiano di amministrazione della giustizia, la legge 16 luglio 1997, n. 254, ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi intesi ad istituire, in vista di una più razionale distribuzione delle competenze degli uffici giudiziari, il giudice unico di primo grado ». Prosegue: « lungi dal rappresentare un improvviso balzo in avanti, si propone per vero come il naturale epilogo del graduale processo di riforma che è iniziato nel 1984 ... ».

Il provvedimento n. 4625-ter, stralciato il 28 aprile scorso, con unanime consenso di tutti i gruppi, anche del nostro, fissava la proroga al 2 gennaio 1999, ma in Commissione il relatore Carotti ha immediatamente previsto un ulteriore slittamento di sei mesi di tale proroga, fino al

2 giugno 1999. *Obtorto collo* la lega nord per l'indipendenza della Padania non può che prendere atto delle difficoltà e della necessità logica ed evidente di prorogare ulteriormente tale termine. Poi, chi vivrà, vedrà!

Al di là delle chiacchiere, non erano queste le riforme che chiedevano i cittadini. Neppure l'impostazione che è stata data al provvedimento va nella direzione che noi della lega nord per l'indipendenza della Padania, che siamo con i cittadini, avevamo promosso ed auspicato. Acconsentiamo quindi al differimento di un anno dell'attuazione dell'istituto del giudice unico, ma contestualmente denunciando ancora una volta il fallimento della politica governativa di settore.

Il termine leggerezza, che ho utilizzato all'inizio, può essere quindi interpretato e letto in un'altra accezione significativa: si tratta di leggerezza e di presunzione — aggiungo — da parte del Governo nel proporre riforme epocali — come definite nella relazione tecnica — pur nella certezza di non riuscire a vararle non solo nei termini temporali previsti, ma anche nelle finalità progettuali, impegnato com'è — unitamente alle forze di maggioranza, divergenti a livello politico, ideologico e financo sui metodi pratici da utilizzare — nel contemperare opposte esigenze di potenti *lobby* ed apparati in un sistema, come quello della giustizia, intrinsecamente strutturato su una concezione oligarchica ottocentesca o addirittura antecedente della società e dei suoi bisogni, completamente sconnesso dalle reali esigenze del territorio e dei suoi popoli.

Si tratta altresì di un comportamento leggero ed irresponsabile, perché i singoli atti dell'intera rappresentazione vanno avanti ciascuno con il proprio passo, con tempi diversi. Alcuni provvedimenti sono già pervenuti a compimento, mentre altri arrancano ancora faticosamente, con riscritture e rimaneggiamenti continui proprio in queste Camere. Altri ancora devono essere definiti nei decreti legislativi da emanare sulla base della già citata legge delega n. 254. Altro che bearsi — parole testuali — nell'ottica di assicurare

una più agevole fruibilità ed intellegibilità dell'articolato nel suo insieme, come recita la premessa! Su tutti e su tutto incombe la spada di Damocle della bicamerale, dove nel settore giustizia si scontrano antitetici accordi politici e di altro tipo già contratti con una parte, con altri fortissimamente richiesti sotto ricatto di altre parti o fazioni; e ancora i media, le altre centrali di pressione, eccetera. Sono appunto considerazioni già recentissimamente svolte dal sottoscritto proprio qui, con un'interpretazione di base che il sottosegretario Corleone e il ministro hanno udito ma non hanno voluto o potuto confutare, minimizzandone il quadro; è un'interpretazione che rilancio nella speranza di una risposta. Sono considerazioni che potrebbero portarci lontano nelle finalità di questo disegno di legge, peraltro tecnicamente molto semplice.

Torniamo quindi allo stesso disegno di legge, non prima però di aver dato un consiglio che, signor Presidente, vorrei rivolgere ai signori del Governo e che peraltro mi permetto di dispensare a chicchessia impegnato in una qualunque branca dello scibile umano; è una mia abitudine impertinente che deriva da esperienze di vita vissuta, in un mondo reale e produttivo e per certi versi più reale, dove le conseguenze si pagano in prima persona economicamente ed intellettualmente e non si scaricano irresponsabilmente sugli altri, sul cittadino.

Prima di iniziare a costruire — inizia il mio consiglio — occorre aver responsabilmente elaborato tutta una serie di progetti via via più dettagliati fino a quello esecutivo definitivo e in corso d'opera, eventualmente, modificare solo ciò che per ragioni di forza maggiore o intervenuta necessità risulta inattuabile nei termini predisposti a capitolato. Semplice.

Il presente disegno di legge prevede praticamente il differimento — come è già stato detto dal relatore — al 2 giugno 1999 dell'efficacia del decreto legislativo di attuazione della delega del giudice unico. La relazione introduttiva giustifica tale differimento con motivazioni di carattere es-

senzialmente tecnico. In realtà si sottintende la necessità di ulteriori interventi legislativi; la stessa relazione cita esplicitamente l'approvazione definitiva della depenalizzazione nei reati minori e l'attribuzione della competenza penale al giudice di pace.

Certo è, in ogni caso, che al di là delle intenzioni obiettivamente il differimento consente di riprendere il dibattito e la riflessione che, su un tema tanto importante come quello dell'introduzione del giudice unico, capace di produrre una vera e propria rivoluzione nella giustizia italiana, non sono stati adeguatamente approfonditi e coordinati nelle sedi istituzionali nel momento in cui si è dato avvio a tali riforme.

A nostro avviso si è voluto ignorare che per svolgere tale dibattito e riflessione il tempo a disposizione era chiaramente insufficiente se, come è vero, il testo relativo al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, per evitare gli automatismi della delega e del suo decreto di attuazione, avrebbe dovuto essere approvato entro l'estate. A tale proposito, data l'assoluta impossibilità di una sua celere approvazione, si è ritenuto opportuno separare la proposta di proroga e farla oggetto di un autonomo e separato intervento, differendo appunto l'entrata in vigore della riforma di quasi un anno rispetto al termine previsto.

Al momento di approvare la legge sul giudice unico (16 luglio 1997) avevamo fatto presente che si trattava di una riforma che avrebbe avuto bisogno di una più lunga riflessione, mentre l'esecutivo è stato spinto da una fretta propagandistica, fissando anche sedute notturne (ricordiamo tutti lo scorso mese di dicembre), con scelte non sempre ispirate a criteri obiettivi ed omogenei o ad un'accurata valutazione di impatto territoriale, quanto piuttosto dettate solo dall'esigenza di provvedere in tempi rapidi a ridisegnare la geografia giudiziaria per adeguarla alla riforma del giudice unico, se non addirittura a rispondere ad istanze avanzate, ed ascoltate, al contrario delle nostre, dai

deputati della maggioranza, e/o anche da operatori del settore (definiamoli così).

Ricordo che lo scorso 21 marzo l'esecutivo ha approvato il decreto legislativo n. 51 del 1998, riguardante proprio la geografia giudiziaria, che in attuazione della delega legislativa n. 254 del 1997 disciplina l'istituzione del giudice unico e sopprime la pretura e la procura circondariale, trasferendo le relative competenze al tribunale e alla procura presso il tribunale. È così iniziato a decorrere proprio da detta data il termine biennale previsto dall'articolo 1, comma 4, della stessa legge delega, per l'emanazione da parte del Governo di disposizioni correttive del decreto n. 51, anche se è chiaro come sia difficile che tale potestà possa venir esercitata prima che disposizioni siano inverate sul campo.

Le norme del decreto legislativo n. 51, infatti, per la maggior parte non sono ancora operative poiché, in aderenza a quanto stabilito all'articolo 1 della legge delega, la loro efficacia è stata sfalsata di 120 giorni rispetto alla pubblicazione del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*. E qui si va al 2 giugno 1999. Si è inteso, quindi, dare attuazione immediata solo ai precetti quali le prescrizioni relative alla determinazione, con decreto del ministro, sia del nuovo organico dei magistrati addetti ai tribunali, alle procure e alle corti d'appello, sia delle disposizioni relative ai registri del tribunale e delle sezioni distaccate, che costituiscono un antecedente, comunque logico e strutturale della riforma.

Abbiamo già detto come altri rilevanti disegni di legge in materia di giustizia siano inscindibilmente collegati con la riforma del giudice unico e siano tuttora in corso di approvazione. Alcuni di questi, e in particolare la delega sulla competenza penale del giudice di pace e quello sulla depenalizzazione, hanno una propria genesi rispetto alla riforma sul giudice unico, pur presentando profili di contatto, quali i quantitativi, con quest'ultima. Ad esempio, nella competenza penale del giudice di pace, dove sarà limitata la competenza ai reati sanzionati con le sole

pene pecunarie e sarà attribuita la possibilità di irrogare sanzioni alternative alla detenzione, le disposizioni processuali di riferimento diverranno necessariamente quelle del processo dinnanzi al tribunale in composizione monocratica. Sono quindi riforme più che strettamente collegate.

Ancora, la legge sulla depenalizzazione, anch'essa in corso di esame presso il Parlamento da due anni, ed a nostro parere da rivedere in alcuni passaggi e tipologie di reato, ridisegnando le categorie di alcuni reati penali dovrà necessariamente essere coordinata con questa riforma. In effetti, all'istituzione del giudice unico di primo grado non corrisponderà un'unitaria disciplina processuale del giudizio di primo grado poiché, pur prevedendosi in generale che le cause devolute alla competenza del tribunale siano decise nella composizione monocratica, sono previste alcune materie in cui il tribunale deve decidere in composizione collegiale, differendosi conseguentemente il rito applicabile.

In funzione più diretta rispetto all'attuazione del decreto n. 51 si pone invece il disegno di legge di cui oggi stiamo discutendo, con il relativo slittamento che lo stesso prevede. Il cuore del decreto legislativo n. 51, tra l'altro, è costituito dal venir meno della figura storica del pretore e dell'ufficio, di gran lunga più recente, della pretura circondariale, con la conseguente adozione di una serie di disposizioni per stabilire l'assegnazione dei magistrati e del personale amministrativo in ben 164 uffici di pretura e di procura e per la definizione dei giudizi pendenti. La riforma, tuttavia, è ben più complessa di quanto si possa affermare a parole, perché investe la struttura complessiva dell'amministrazione della giustizia di primo grado. I cittadini sappiano che tutto questo provocherà il blocco per almeno due anni dell'amministrazione pratica della giustizia. La semplificazione degli uffici giudiziari di primo grado si incrocia infatti con la trasformazione del tribunale in linea generale da giudice che decide in composizione collegiale a giudice monocratico e con la previsione di un'articolata

disciplina della magistratura onoraria, per l'esercizio delle funzioni di giudice onorario addetto al tribunale, di viceprocuratore onorario addetto al tribunale e di viceprocuratore onorario addetto alla procura presso il tribunale.

È inoltre opportuno ricordare come con l'istituzione dell'ufficio del giudice di pace (ricoperto da un magistrato onorario dislocato sul territorio su base mandamentale in modo analogo a quanto era previsto per l'ufficio del pretore prima della legge n. 30 del 1989, e a cui sono devolute alcune competenze giurisdizionali civili già attribuite al pretore e con l'attribuzione al giudice istruttore in funzione di giudice unico della decisione delle cause civili incardinate presso il tribunale dopo il 30 aprile 1995) si era già venuta a determinare un'erosione della peculiarità dell'ufficio pretorile. Da un lato, infatti, si era assegnato alla magistratura onoraria un ruolo forte di presenza sul territorio, non sempre felicemente attivo per comporre anche in via equitativa alcune controversie in parte devolute alla magistratura togata; dall'altro lato, con la legge n. 353 del 1990 si era spostata nell'ambito del tribunale la diversificazione tra organo giudicante monocratico e collegiale, che aveva costituito da sempre il principale distinguo tra tribunale e pretura. Proprio in linea con questi progressivi cambiamenti, può essere esaminata e vista questa riforma. Con questa infatti si continua a distinguere, sia pure nell'ambito dello stesso giudice tribunale, tra organo giudicante monocratico ed organo collegiale; né si recede dall'attribuire una nuova articolazione periferica, mediante l'istituzione di 218 sezioni distaccate all'ufficio del tribunale, in cui ora confluiscono le competenze già del pretore. Piuttosto, dando luogo ad una semplificazione della struttura della magistratura togata in primo grado, riconducendo la monocraticità o la collegialità nell'ambito dello stesso organo giudicante, si pone in luce una tendenziale evoluzione verso un maggiore affiancamento alla magistratura togata di quella onoraria, caratterizzata quest'ultima da una dislo-

cazione più articolata sul territorio. Ecco quindi che a nostro avviso sembra delinarsi una dualità tra magistratura togata ed onoraria. Si vedano ad esempio anche le recenti norme sulle sezioni stralcio approvate dal Parlamento, che hanno devoluto ai giudici onorari aggregati la definizione del contenzioso civile pendente davanti al tribunale alla data del 30 aprile 1995.

Ancora: ulteriori spunti di riflessioni possono essere tratti dall'articolo 254 del decreto legislativo n. 51, che profila un complessivo riordino che dovrà riguardare il ruolo e la funzione della magistratura onoraria. Allo stesso modo, non va dimenticata l'attribuzione al giudice di pace della competenza penale prevista dalla sua legge istitutiva e che attualmente è all'esame del Senato.

Signor Presidente, per l'insieme di questi complessi incardinamenti e di «ricoprimenti» che ho voluto ripercorrere a memoria se non altro per valutarne la complessità, riteniamo che la messa a punto del progetto giustizia richieda approfondimenti ed un'attenta considerazione di vari aspetti. Noi, deputati della lega nord per l'indipendenza della Padania, stiamo subendo questa riforma in questi termini; una riforma che giudichiamo complessivamente una rivoluzione, sì, ma conservativa e, per le ragioni dette, perniciosa nell'immediato nei fatti di ordinaria ingiustizia che coinvolgono il cittadino.

Ben altre erano e sono le nostre proposte. Ciò nonostante non ci sottraiamo al confronto nell'intento, perlomeno, di migliorare quanto si sta facendo, anche se siamo convinti che continuando a giocare con carte truccate sia difficile ricavare qualcosa di buono da una nuova «smazzata». Ringrazio per l'attenzione.

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

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, il gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo è convinto della necessità e

opportunità di approvare questo provvedimento, che appare accessorio, ma che ha un chiaro valore funzionale nei confronti di quella forte riforma che ruota intorno alla legge sul giudice unico di primo grado.

Se questo provvedimento dovesse trovare ostacoli — è superfluo ricordarlo — vi sarebbe l'entrata in vigore entro il 20 luglio 1998 di una legge dominata dalla scadenza del termine di proroga dell'efficacia del provvedimento stesso. Il fondamento di questo disegno di legge, quindi, è logico e razionale, funzionale peraltro — così come prospetta la Commissione giustizia che se ne è occupata a lungo e ne ha fatto motivo di sollecitazione nei confronti dell'Assemblea — ad una approvazione definitiva dell'intero disegno riformatore in tema di giustizia, anche per consentire al Governo, diciamo francamente ma ci pare atto di responsabilità da parte del Parlamento, di completare un'opera certamente non facile di adeguamento di strutture e apparati necessari al funzionamento dei nuovi istituti. Se questo fosse avvenuto al momento dell'entrata in vigore della grande riforma del processo penale, nel 1989, come molti di noi ricordano, forse non ci saremmo trovati di fronte a quegli inconvenienti che per circa un paio d'anni hanno accompagnato, dal punto di vista delle difficoltà strutturali, l'entrata in funzione reale di un intero corpo legislativo, come è il nuovo codice di procedura penale.

Ma l'esigenza della proroga nasce anche dalla necessità di apprestare proprio quella serie di correttivi alla legge conseguente alla delega ricevuta dal Parlamento, che si pongono anche nei confronti dei limiti emersi in sede di discussione parlamentare relativi alla legge sul giudice unico. Si pensi, per esempio, che alcuni di quei correttivi sono oggetto dei provvedimenti collegati più rilevanti alla legge sul giudice unico attualmente in corso di esame dinanzi alla Commissione giustizia; mi riferisco al testo unificato dei progetti di legge nn. 411 e abbinati, cioè un

gruppo di provvedimenti da cui è stato disposto lo stralcio della proroga in esame.

Quel complesso testo di cui si sta occupando la Commissione giustizia è proprio diretto ad introdurre tutta una serie di adeguamenti del sistema processuale e non, connessi all'istituzione del giudice unico di primo grado. Si pensi, per esempio, all'importanza di ristrutturare il rito pretorile in rapporto al giudice unico, tema di profonda innovazione se si considera che il giudice unico ha competenza fino a reati punibili con la pena di vent'anni, mentre attualmente il pretore ha competenza per reati punibili con una pena fino a quattro anni. Si pensi anche alla necessità di armonizzare queste disposizioni con la diversa funzione che il pubblico ministero svolge in tribunale dinanzi al pretore. Si pone quindi la necessità di una riflessione e di un approfondimento.

Alle mie osservazioni (che sono quelle di un gruppo a cui sta a cuore questa proroga proprio perché crede nella globalità della riforma) si debbono riconnettere interventi legislativi che in questo momento sono all'esame del Parlamento, dinanzi non soltanto alla Commissione giustizia della Camera, ma anche all'Assemblea del Senato. Mi riferisco, in particolare, ai progetti in materia di depenalizzazione dei reati minori e sulla competenza del giudice penale di pace, di cui pure si è parlato in quest'aula, tutti i provvedimenti che possono avere concreta attuazione nella misura in cui viene offerta una struttura in grado di far funzionare il grande progetto che ha come obiettivo finale l'alleggerimento del carico complessivo del nuovo giudice unico di primo grado. Ciò per poter assicurare un efficace avvio a regime della riforma.

Vi è infine la necessità anche di tenere conto della decisione presa dalla Commissione giustizia del Senato che, come ricordava poc'anzi il relatore, negli schemi di parere ha suggerito il collegamento del disegno di legge generale sul giudice unico con la ridefinizione dei circondari dei più importanti tribunali — provvedimento che

riguarderà le città di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo — che, in ottemperanza a quanto opportunamente suggerito dalle Commissioni parlamentari, dovranno essere articolati secondo linee diverse da quelle originariamente concepite dalle proposte di legge in materia di giudice unico.

È quindi opportuno aderire a questo provvido provvedimento proposto, in particolare con l'ulteriore ampliamento del termine originariamente sollecitato dal Governo, quello del 2 gennaio 1999, pervenendo entro il 2 giugno dello stesso anno alla fissazione della data entro la quale questa complessa riforma potrà, come tutti auspichiamo e vogliamo, rappresentare finalmente un passo avanti verso la costruzione di una giustizia formale. Ciò in modo da sentire finalmente parlare della giustizia non solo in momenti di concitazione e di scontro politico, ma anche come un servizio credibile nei confronti della collettività.

Ecco perché il gruppo dei democratici di sinistra rivolge un forte invito all'Assemblea affinché approvi in tempi rapidi il provvedimento al nostro esame.

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

PASQUALE GIULIANO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, fin dal primo momento della discussione su questo provvedimento abbiamo espresso forti dubbi e perplessità sulla data fissata in ordine alla sua effettiva entrata in vigore e ne abbiamo esposto le ragioni. Si tratta di una riforma della quale siamo profondamente convinti, tant'è che l'abbiamo votata perché, come più volte abbiamo affermato, è ed è stata sorretta dalla dichiarata necessità di razionalizzare l'impiego delle strutture e dei servizi e semplificare le competenze, nell'intento di migliorare la professionalità e la distribuzione dei magistrati e favorire la speditezza delle procedure e la qualità delle decisioni.

Queste erano, grosso modo, le motivazioni che elencammo e che ci portarono a

votare a favore di tale grossa innovazione. Avevamo però anche detto, sottolineandolo più volte, che questa riforma da sola rischiava di porre in ulteriore grave crisi la giustizia: essa andava letta nel complesso di altre riforme collaterali che sono tuttora allo studio del Parlamento, con le quali doveva camminare di pari passo per entrare in vigore insieme ad esse.

Faccio riferimento ai provvedimenti più volte menzionati, ma che sono collaterali e che discendono automaticamente da questa riforma: a quello relativo alla depenalizzazione, a quello sulla competenza penale del giudice di pace, alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie (che fu definita il convitato di pietra), alla riforma del rito monocratico, all'istituzione degli uffici stralcio, alla riforma del pubblico impiego con il conseguente trasferimento della giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario, alle disposizioni in materia di indagini difensive, agli incentivi ai magistrati, all'organico delle sezioni stralcio e alla riforma del Ministero di grazia e giustizia. Si trattava, dunque, di un complesso di provvedimenti che faceva da corona a questa riforma e che aveva lo scopo di evitare il verificarsi di ulteriori momenti di crisi per la giustizia. Ebbene, solo pochi di questi provvedimenti sono stati ad oggi approvati. La maggior parte è in discussione alla Camera o al Senato.

Da qui nasce la necessità che la riforma, come abbiamo più volte annunciato, slitti. Di tale necessità eravamo talmente convinti che chi vi parla, subito dopo l'approvazione della riforma sul giudice unico, fu cofirmatario di una proposta di legge che tendeva a spostare questo termine. In quel momento, evidentemente, alla maggioranza non sembrò opportuno indicare una data diversa: probabilmente si volle dare l'impressione di una capacità di arrivare al traguardo che, invece, non vi è stata per una serie di motivi che qui è inutile esaminare.

Quello che mi preoccupa è che la data indicata non è probabilmente ancora sufficiente per darci la certezza che la riforma arrivi al traguardo ed inizi il suo

percorso senza carichi ed oneri che la condizionino in maniera pesante fino a farla diventare più che un'innovazione epocale, come è stato detto, un vero e proprio fallimento epocale.

Mi riferisco, in modo particolare, alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie. Non voglio certamente ripetere l'*excursus* fatto dall'onorevole Copercini, che ha ricordato tutti i momenti della legge, ma voglio segnalare che la riforma porta indubbiamente a creare dei mega uffici. Per evitare tale concentrazione di poteri e di territorialità giudiziarie è necessaria l'approvazione della riforma delle circoscrizioni giudiziarie. Essa però troverà sicuramente grossi ostacoli: basta vedere quelli che hanno incontrato l'individuazione delle sezioni distaccate e la riforma dei tribunali metropolitani (la delega non è ancora stata esercitata dal Governo). Sappiamo bene, infatti, che quando si toccano i confini della geografia giudiziaria la disputa e la polemica si fanno più aspre e rendono difficile l'attuazione delle altre norme.

Mi preoccupa però anche la riforma del rito monocratico. Come accennava poco fa l'onorevole Siniscalchi, attualmente il giudice unico di primo grado giudica nella sua monocraticità reati che prevedono condanne a pene fino a 20 anni. È dunque parso opportuno a tutti ridisegnare alcune procedure in modo da dare, accanto alla certezza di certe garanzie, con il beneficio della speditezza, la possibilità di un esame preventivo in ordine all'esercizio giusto dell'azione da parte del pubblico ministero. In Commissione giustizia vi sono due proposte di legge che tendono ad introdurre l'udienza preliminare dinanzi al giudice monocratico: udienza facoltativa od obbligatoria a seconda delle soluzioni che sono state prospettate.

A fronte di queste due proposte di legge, accompagnate anche dal disegno governativo, è giunto un nuovo testo del relatore che mette in discussione tutta la filosofia attuale del codice ponendo una serie di interrogativi e di problemi che sicuramente non potranno essere risolti in

tempi brevi, tanto meno entro i termini già fissati dalla calendarizzazione per l'esame in aula (i primi di giugno). È un momento particolare, un momento difficile in cui certi istituti, certi riti alternativi e certi momenti di controllo per l'esatta promozione dell'azione penale vanno rivisti. È giusto che su queste fasi cada una riflessione approfondita; ecco perché i tempi sono palesemente insufficienti per giungere ad una soluzione equilibrata e dibattuta (in un confronto, per la verità, abituale in Commissione giustizia).

Non bisogna poi dimenticare la riforma del pubblico impiego, con il conseguente trasferimento di determinate controversie dal giudice amministrativo a quello ordinario. Il decreto è recentissimo (31 marzo 1998) e reca nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione delle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa. È un provvedimento di grande importanza; sulla sua scorta sicuramente trarremo indicazioni anche in rapporto alle novità introdotte dal giudice unico in materia di lavoro. Si tratta quindi di un'ulteriore fase di verifica, di un altro appuntamento di cui la riforma deve tener conto.

Non va poi dimenticato il problema a cui ha fatto cenno l'onorevole Siniscalchi: la questione delle strutture e degli uomini. L'introduzione del giudice unico è stata definita una riforma « senza un soldo », con la quale non viene disposto l'impiego di nessuna somma. Tuttavia essa comporta la modifica di uffici, di mentalità e delle strutture interne a tutti i tribunali (con l'eliminazione delle preture). Con questi problemi bisognerà sicuramente fare i conti, anche in tempi brevi.

Non sappiamo nemmeno a che punto si trovi la riforma del Ministero di grazia e giustizia. Il problema riguarda sia il profilo attuativo sia, in particolare, la determinazione dell'organico delle sezioni stralcio. È un altro punto delicato, perché da un'equilibrata distribuzione sul territorio del personale giudicante dipenderà la felice riuscita della riforma.

Il nostro gruppo è certamente favorevole a procrastinare la data ed avevamo già posto questo problema. Potremmo dare maggiori indicazioni in ordine all'esatta data di entrata in vigore della legge qualora il Governo ci fornisse elementi e prospetti esatti in ordine a tutti i provvedimenti in corso d'approvazione e di esame, con particolare riferimento al problema dei tribunali metropolitani ed alla questione degli organici delle sezioni distaccate.

In linea di principio ci dichiariamo favorevoli alla proroga. In ordine alla sua determinazione — e quindi alla possibilità di proporre emendamenti che tendano a procrastinare ulteriormente il termine di efficacia e di entrata in vigore della legge — aspettiamo che il dibattito ci fornisca ulteriori lumi e, soprattutto, che il Governo ci fornisca i dati che abbiamo richiesto con questo intervento.

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. 4625-ter)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il presidente della II Commissione, onorevole Pisapia.

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della II Commissione*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, anche un provvedimento considerato necessario — praticamente scontato — da tutti gli onorevoli deputati intervenuti suscita discussioni sui complessivi argomenti che sono richiamati dalla riforma del giudice unico. Il Governo è particolarmente consapevole della rilevante portata di questa riforma, come lo è l'ono-

revole Giuliano, che è stato efficace relatore di quel provvedimento. Sappiamo, infatti, che potrà consentire un notevole recupero di energie ed una significativa razionalizzazione dell'apparato giudiziario.

Il Governo (e, credo, tutte le forze politiche, in particolare chi è impegnato nella Commissione giustizia) è consapevole che non si può fallire questo appuntamento, che la situazione già difficile dell'esercizio quotidiano della giustizia per i cittadini non potrebbe sopportare un crollo derivante da un avvio di questa riforma che non avvenisse nelle condizioni ottimali. Non dobbiamo dimenticare che la riforma viene a cadere su una macchina giustizia che soffre di considerevoli, straordinarie inefficienze. Sin dall'inizio è stato chiaro a tutti che per il buon funzionamento della riforma sarebbe stata essenziale l'approvazione di altri provvedimenti di accompagnamento: in particolare la depenalizzazione dei reati minori e l'estensione al penale della competenza del giudice di pace, secondo i provvedimenti che questo ramo del Parlamento ha già approvato. Purtroppo, la complessità e l'importanza di tali misure ha comportato un allungamento dei tempi di approvazione. Ad esempio, il disegno di legge sulla competenza penale del giudice di pace è stato licenziato dalla Camera nel marzo di quest'anno, ma l'esame al Senato non è ancora iniziato. La proposta di legge sulla depenalizzazione dei reati minori, approvata dalla Camera già il 25 giugno dello scorso anno, solo negli ultimi giorni ha visto concludersi l'esame in Commissione giustizia del Senato e l'esame in Assemblea è fissato per i primi di giugno. Ricordo anche che la Commissione giustizia del Senato ha approvato modifiche al testo della Camera, quindi vi sarà probabilmente la necessità di una seconda lettura da parte della Camera.

Anche per rispondere alle domande dell'onorevole Giuliano, il Governo ricorda, prima di tutto a se stesso, che entrambi i provvedimenti prevedono una delega, per la cui attuazione è fissato un termine di sei mesi per il giudice di pace

e di otto mesi per la depenalizzazione. Quindi, se contiamo su un'approvazione in tempi ragionevoli di questi provvedimenti, aggiungendo i sei e otto mesi ci avviciniamo alla data, proposta dal relatore Carotti ed approvata dalla Commissione giustizia, del 2 giugno.

Vi è inoltre il disegno di legge di delega per l'istituzione di nuovi tribunali nel circondario delle cinque maggiori aree metropolitane, il cui esame non è ancora iniziato al Senato, ed è ovvio che l'istituzione di nuovi tribunali nelle città di Napoli, Roma, Milano, Torino e Palermo non potrà avvenire in tempi diversi rispetto all'efficacia del giudice unico.

Non entro nella discussione, che è stata già adombrata nell'intervento degli onorevoli Siniscalchi e Giuliano, sulla riforma del rito per dare garanzie a questo processo monocratico, in cui sono previsti, in un testo molto impegnativo, una nuova udienza di carattere predibattimentale, principi come l'irrelevanza penale del fatto, i riti abbreviati. Sono problemi corposi che delineano un nuovo assetto del processo.

Anche l'approvazione di queste misure normative deve essere ovviamente contestuale alla riforma del giudice unico: quindi la proroga dell'efficacia al 2 giugno 1999, proposta dalla Commissione, vede il Governo concorde. La data del 2 giugno può anche avere un carattere simbolico e benaugurale: indubbiamente può essere adeguata alla necessità di completare l'iter delle riforme collegate, se si assumerà un ritmo accelerato nell'esame di tutti questi provvedimenti.

Devo dire che temo molto la logica dei rinvii, perché questa è una grande riforma e il rischio è che un rinvio dopo l'altro faccia pensare che non se ne farà nulla: è un rischio che non dobbiamo assolutamente correre, anche perché sappiamo, invece, che in molti tribunali, in molti uffici giudiziari, con impegno, si sta già lavorando immaginando, prefigurando la riforma. Quindi, non dobbiamo dare un messaggio di rinvio all'infinito e magari di abbandono del processo riformatore: pertanto, insieme con il voto su questa

proroga dell'efficacia, dobbiamo dare la certezza di un forte impegno del Parlamento e del Governo per approvare i provvedimenti necessari a rafforzare il buon esito della riforma.

È stata ricordata come indispensabile anche la riforma del Ministero di grazia e giustizia: pure questo è un provvedimento approvato dalla Camera; il Ministero sta immaginando una riforma, per quello che è possibile, anche attraverso gli strumenti previsti dalla legge Bassanini, contestualmente all'approvazione per legge di quanto attraverso quegli strumenti non può essere affrontato. Tutto ciò al fine di garantire decentramento ed una macchina che sappia affrontare i compiti che sono da tutti richiesti al Ministero della giustizia: anche questo, quindi, è sul tappeto delle cose scottanti e necessarie. Siamo dunque di fronte alla necessità di compiere un atto di responsabilità verso il paese e verso i cittadini. Ringrazio gli onorevoli deputati che sono intervenuti ponendo importanti questioni, a partire da un momento così determinato e limitato; credo che sia utile approvare in maniera estremamente veloce questo provvedimento per concentrare le energie su quella montagna di problemi che abbiamo l'obbligo di scalare per consegnare ai cittadini in tempi rapidi una giustizia funzionante.

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

Discussione dei progetti di legge: Disposizioni modificative della disciplina in materia di detrazione dell'imposta sul valore aggiunto e delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione dei tributi e alle imposte di registro, sulle successioni e sulle donazioni (2372-octies); Alberto Giorgetti: Modifica all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, in materia di trasferimento della concessione per la riscossione dei tributi (3242) (ore 19,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge: Disposizioni modificative della disciplina in materia di detrazione dell'imposta sul valore aggiunto e delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione dei tributi e alle imposte di registro, sulle successioni e sulle donazioni; Alberto Giorgetti: Modifica all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, in materia di trasferimento della concessione per la riscossione dei tributi.

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

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 2372-octies)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 30 aprile 1998 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 per la maggioranza: 20 minuti;

tempo per il relatore di minoranza: 10 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 così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici 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 così ripartito:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 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: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 2372-octies)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Repetto, ha facoltà di svolgere la relazione.

ALESSANDRO REPETTO, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'ambito della riforma complessiva del sistema fiscale, particolare attenzione è stata posta dal Governo al riassetto del sistema di riscossione dei tributi. Accanto ai provvedimenti interessanti il riordino della macchina fiscale e all'esigenza di porre in atto semplificazioni e accorpamenti per facilitare il contribuente, al fine di rendere maggiormente fiduciario il rapporto tra Stato e cittadino, si colloca con sempre maggiore urgenza la necessità di pervenire ad una

riforma della riscossione che soddisfi obiettivi di efficienza e di economicità.

La materia in esame ha trovato, fino al 1997, regolamentazione nel decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, che istituiva il servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 4 ottobre 1986, n. 657. Con tale decreto si venivano ad apportare radicali trasformazioni del servizio, intervenendo a modificare in maniera sostanziale la normativa del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Le principali innovazioni introdotte riguardavano, in particolare: l'organizzazione del servizio, a livello sia centrale sia periferico; le modalità della concessione; gli obblighi di garanzia; le forme e le modalità di riscossione; il personale addetto alla riscossione; le sanzioni, le infrazioni ed i procedimenti esecutivi. Con tale disciplina, si poneva fine ad un periodo caratterizzato dalle molteplicità dei soggetti abilitati alla gestione della riscossione, dotati di limitate risorse, con forte rischio di inadempienza ed operanti in maniera incontrollata sul territorio.

L'attuale Governo ha ritenuto opportuno, nell'ambito della legge 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla manovra finanziaria per il 1997, richiedere al Parlamento una serie di deleghe, riguardanti, tra le altre, l'ipotesi di una riforma strutturale del sistema fiscale. Anche la revisione del servizio di riscossione veniva posta, quindi, tra le priorità previste ed i principi ispiratori di tale ristrutturazione trovavano specifica collocazione nell'articolo 61, commi 31 e 32.

Dopo meditato confronto con il Parlamento, il Governo ha rinunciato ad esercitare alcune deleghe, tra cui quella relativa alla disciplina della materia concernente la riscossione, per consentire, stante la complessità dei problemi, un più proficuo dibattito all'interno delle Commissioni competenti. Tale dibattito ha consentito di pervenire ad una formulazione del testo della delega più rispondente alla soluzione delle attuali problematiche, con-

siderato anche che nel corso del 1997 il Governo è intervenuto organicamente in materia fiscale, mediante l'emanazione di decreti legislativi che hanno operato tra l'altro sostanziali modifiche per quanto concerne il servizio di riscossione.

Il provvedimento sottoposto all'esame dell'Assemblea intende cogliere obiettivi primari, quali: affidamento ai concessionari della riscossione, mediante ruolo, delle entrate dello Stato, degli enti territoriali e degli enti pubblici, anche previdenziali; eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso gravante sui concessionari; affidamento in concessione del servizio a società per azioni con capitale sociale interamente versato pari ad almeno cinque miliardi; previsione di un diverso sistema dei compensi; snellimento e razionalizzazione delle procedure di esecuzione; modalità di interventi atti a favorire processi di ristrutturazione aziendale, nonché a salvaguardare, entro i termini consentiti, la professionalità in essere ed i livelli occupazionali.

Una valutazione più particolareggiata del disegno di legge delega proposto evidenzia elementi profondamente riformatori.

Il testo composto da un solo articolo prevede al comma 1, lettera *a*), di affidare ai concessionari la riscossione coattiva oltre che delle entrate dello Stato e degli enti territoriali anche degli istituti previdenziali. Ciò non comporta peraltro il venir meno delle funzioni di controllo, accertamento e conciliazioni che tali istituti svolgono tramite strutture interne caratterizzate da specifiche professionalità.

L'unicità delle modalità di riscossione anche per quanto concerne il settore del coattivo risulta in linea con quanto previsto dal decreto legislativo relativo alle procedure di semplificazione e alla introduzione del modello unico concernente i versamenti cosiddetti diretti o spontanei.

La lettera *b*) ribadisce la facoltà per gli enti diversi dallo Stato di avvalersi della possibilità di sottoscrivere contratti per la riscossione delle proprie entrate, anche di natura non tributaria, con soggetti diversi

dagli attuali concessionari, acquisendo sostanzialmente il principio di libera concorrenza previsto dal decreto legislativo n. 446 concernente l'introduzione dell'IRAP nell'ordinamento fiscale italiano.

Il venir meno dell'esclusività a favore degli attuali concessionari consentirà l'ampliamento degli attori protagonisti all'interno del sistema e il miglioramento dei risultati operativi.

Per altro occorre evidenziare che tale innovazione potrà comportare difficoltà gestionali ed una diversa distribuzione delle risorse umane ammontanti a circa 5 mila unità, attualmente adibite ai compiti di riscossione delle entrate degli enti locali.

Al comma 1, lettera *c*), viene stabilita l'eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso gravante sui concessionari. Al riguardo si può rilevare che ciò è senza dubbio uno dei più impegnativi obblighi imposto ai concessionari, che si traduce nell'assunzione di un rischio di effettuare anticipazioni di cassa talora di entità considerevole.

Il superamento del principio è funzionale alla diminuzione degli oneri per interessi passivi concessi alle anticipazioni effettuate dal concessionario. Tale disposizione, che comporterà una compressione dei costi, dovrà risultare razionalmente coordinata con il sistema dei compensi di cui alla lettera *e*) al fine di ottenere risultati equilibrati sotto il profilo economico ed efficaci relativamente agli aspetti gestionali del servizio.

La lettera *d*) prevede che l'affidamento del servizio di riscossione possa essere concesso a società per azioni, con capitale sociale interamente versato pari ad almeno 5 miliardi di lire (attualmente un miliardo). Altro elemento degno di sottolineatura è la previsione di ridefinizione degli ambiti territoriali delle concessioni, con estensione almeno provinciale, favorendo allineamenti organizzativi compatibili con le future esigenze di federalismo fiscale.

Le lettere *f*) e *g*) intendono soddisfare invece le esigenze di pervenire alla semplificazione delle procedure di formazione

dei ruoli nonché ad una più profonda revisione delle procedure di esecuzione. Le modifiche dovrebbero riguardare principalmente la notifica di un unico atto con funzione di avviso di pagamento e di mora; la preclusione dell'espropriazione immobiliare per i debiti inferiori ad un determinato importo; gli importi dei crediti, congrui in rapporto al valore degli immobili, al di sopra dei quali si può procedere direttamente all'espropriazione e al di sotto dei quali si provvede soltanto all'iscrizione di ipoteca legale sul bene; la facoltà per il concessionario di non procedere, per motivate ragioni, all'esecuzione mobiliare mediante accesso alla casa di abitazione del debitore, con eventuale utilizzazione degli istituti delle vendite giudiziarie; l'accesso dei concessionari, con le opportune cautele e garanzie, alle informazioni disponibili presso l'anagrafe tributaria con obbligo di utilizzazione delle stesse ai soli fini dell'espletamento delle procedure esecutive.

La lettera *h*) prevede la revisione delle disposizioni in materia di notifica degli atti esattoriali anche alla luce della normativa sulla *privacy*.

Con riferimento al parere espresso dalla Commissione giustizia si ritiene che le osservazioni riguardanti le lettere *f*) e *g*) potranno trovare idoneo e migliore accoglimento in sede di formulazione definitiva del decreto legislativo da parte del Governo.

Alle lettere *i*) e *l*), si evidenzia la necessità di rivedere le attuali procedure volte al riconoscimento della inesigibilità delle somme iscritte a ruolo nonché l'individuazione per i concessionari e i commissari governativi che ne facciano richiesta delle domande di rimborso e di discarico presentate dagli stessi fino al 31 dicembre 1997 per le quote superiori a 500 milioni di lire, nonché il rimborso delle anticipazioni in essere effettuate in virtù dell'obbligo del non riscosso come riscosso.

L'ipotesi di rimborso, che sarà effettuato mediante l'assegnazione di titoli di Stato, consentirà l'eliminazione di quelle

posizioni pregresse che le attuali concessionarie hanno ripetutamente richiesto di definire.

Sempre al comma 1, le lettere *o*) e *p*) intendono regolamentare i processi di ristrutturazione aziendale che verosimilmente si renderanno necessari in conseguenza alla applicazione delle disposizioni di cui al presente disegno di legge delega. In particolare, potranno essere definite procedure atte a consentire, con modalità agevolate, l'accesso alle funzioni di ufficiale della riscossione da parte di dipendenti dell'azienda concessionaria attualmente adibiti a compiti amministrativi; potranno essere realizzate misure di sostegno del reddito e dell'occupazione mediante il ricorso a modalità già utilizzate nell'ambito del settore credito, di cui all'articolo 2, comma 28 della legge 23 dicembre 1996, n. 662; potrà essere utilizzato, previo accordo tra le parti, l'eventuale avanzo patrimoniale dello speciale fondo di previdenza, di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 377, e successive modificazioni; potrà essere favorita la continuità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle società concessionarie nel caso in cui, alla scadenza delle concessioni in atto, il servizio di riscossione venga esercitato direttamente dall'ente locale od affidato ad un soggetto terzo. Su quest'ultimo aspetto la Commissione di merito ha recepito di fatto, sostituendo il termine «garantire» con la parola «favorire», la condizione posta, in sede di espressione del parere, dalla Commissione lavoro, che imponeva la soppressione, al comma 1, della lettera *p*), qualora continuassero a permanere nella previsione legislativa definizioni di norme e di garanzie specifiche per i concessionari della riscossione tributi.

Un ulteriore elemento innovativo viene proposto alla lettera *r*) con la previsione della possibilità per le società concessionarie di esercitare l'attività di recupero crediti secondo le ordinarie procedure civilistiche. Tali attività dovranno, comunque essere svolte senza incidere sul regolare svolgimento dell'attività primaria.

La lettera *t*), quale norma transitoria, prevede per i primi due anni successivi

all'entrata in vigore di decreti legislativi l'introduzione di un meccanismo di salvaguardia del risultato economico delle singole gestioni dell'ultimo biennio precedente, tenendo conto dei maggiori ricavi ottenuti dalla riscossione mediante ruolo e dei minori costi di gestione derivanti, entrambi, dalla applicazione della nuova disciplina della riscossione, anche alla luce dei criteri direttivi di cui alla lettera e).

Giova ricordare che i presunti costi aziendali rilevati per la sola area di attività di riscossione coattiva ammontano, allo stato attuale, a circa 1.800 miliardi, ripianati solo in parte dai ricavi derivanti dai versamenti spontanei che la normativa introdotta recentemente affida ormai al settore bancario.

Inoltre, in conseguenza delle recenti innovazioni intervenute in materia di accertamento, il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente tenderà a privilegiare soluzioni transattive, limitando ulteriormente il volume di riscossione coattiva. Ai concessionari sarà prevedibilmente riservata la sola gestione del contenzioso per quelle posizioni non pervenute a soddisfacente soluzione nella fase conciliativa con gli uffici finanziari.

Per tale motivo, oltre che prospettare ipotesi di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure, si è ritenuto necessario ricercare soluzioni compensative mediante l'ampliamento delle competenze.

Il testo sottoposto all'approvazione dell'Assemblea prevede, ai commi 2 e 3, il termine entro il quale potranno essere emanate disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi oggetto della presente delega, nonché l'obbligatorietà di acquisire sugli schemi di decreto legislativo il parere delle Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data di trasmissione degli stessi.

Infine, al comma 5, si dispone che dall'esercizio della delega legislativa non debbano derivare maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Onorevoli colleghi, con il presente disegno di legge delega si ritiene di

poter procedere ad una razionale trasformazione del sistema di riscossione. Le soluzioni che ne scaturiranno dovranno rispondere a criteri di maggiore qualità del servizio, migliore trasparenza delle procedure, riduzione complessiva dei costi, senza produrre, peraltro, situazioni di accentuata conflittualità specie con riferimento agli addetti che attualmente operano nel settore, molti dei quali in possesso di specifica professionalità (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Frosio Roncalli.

LUCIANA FROSIO RONCALLI, Relatore di minoranza. Onorevoli colleghi, così come è vero che pagare le tasse non è mai stato per il contribuente obbligo semplice e gradito, è altrettanto vero che riscuotere quei medesimi tributi è da sempre compito ingrato e arduo che lo Stato delega volentieri ai privati che accettano simile incarico.

È evidente che non ne stiamo facendo una questione morale, benché la figura dell'esattore delle tasse sia stata spesso descritta in letteratura a tinte fosche. D'altra parte, fisicamente i contribuenti non vedono l'amministrazione finanziaria, ma solo chi materialmente viene da loro a battere cassa. Comunque, al di là di questa digressione sull'antipatia popolare, suo malgrado conquistatasi dal riscossore dei tributi, rimane oggi una questione grave di carattere tecnico.

Il sistema di riscossione è inefficiente ed inadeguato a fronteggiare le mutate condizioni della società. L'attuale sistema di riscossione, disciplinato da norme legislative ormai superate, e travagliato da incertezze sul suo futuro, si trova in una profonda crisi che genera improduttività ed alti costi di gestione. Elevatissimo è il grado di incertezza che grava sulla procedura di riscossione, ripercuotendosi negativamente tanto sugli enti impositori quanto sugli stessi cittadini contribuenti i quali, per fare un esempio, se durante un'esecuzione esattoriale si trovassero con