

occupati, attraverso il diritto del lavoro e la possibilità di contrattare (mediante i sindacati), potevano assicurare il benessere anche alle proprie famiglie. Oggi, invece, ci troviamo in una situazione nella quale, secondo me e secondo noi verdi, il diritto del lavoro dovrebbe in qualche modo affrontare anche il problema di chi non lavora o, avendo forme diverse di lavoro, è escluso dalla partecipazione al benessere.

Auspico che il provvedimento sulle rappresentanze sindacali sia solo il primo di una serie di provvedimenti che il Parlamento vorrà approvare per affrontare il problema del lavoro in maniera completa, sia per i lavoratori occupati, sia per coloro che hanno un lavoro ma che lo perdono facilmente, sia per chi non ha ancora un lavoro.

Ci troviamo di fronte ad un'organizzazione che vuole una produzione snella e la globalizzazione dei mercati e dell'economia, con la difficoltà da parte dei lavoratori di tener conto, anche a livello contrattuale, di tali tendenze esistenti a livello nazionale. Penso sia determinante cominciare con lo stabilire alcune cose, ossia chi contraatta, come si contraatta, quale valenza abbiano i contratti; non si tratta di innovare « tagliando » una storia sindacale, ma tenendo presente che tale storia, che va dagli anni settanta ad oggi, ha incontrato delle difficoltà e deve essere riorganizzata per affrontare il problema della contrattazione.

Ciascuno di noi vorrebbe certamente qualcosa di diverso — io stesso ho presentato una proposta di legge diversa da quella licenziata dalla Commissione — ma mi sembra che il testo illustrato dal relatore Gasperoni rappresenti un primo elemento fondamentale per affrontare tutti i temi di cui ho parlato. Ritengo che all'interno del provvedimento in esame siano garantiti alcuni diritti e voglio sottolinearli: anzitutto, il diritto all'autorganizzazione, considerato che nel testo non si tiene conto soltanto dei sindacati esistenti, ma viene prevista anche per altri la possibilità di organizzarsi in forma sindacale, di ottenere democraticamente il

consenso e di essere rappresentativi; inoltre, vengono disciplinati il diritto alla contrattazione, il diritto alla codeterminazione — che potrebbe essere sviluppato ulteriormente rispetto a quanto previsto dallo statuto dei lavoratori (che si riferisce alla gestione dei CRAL e a poco altro) —, le garanzie per la libertà sindacale, i diritti del semplice militante sindacale, i diritti alla partecipazione democratica e quelli di iniziativa processuale da parte dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

A me sembra che la previsione di questi diritti — che si attuano sia attraverso la negoziazione, sia attraverso la riserva di legge — ed il fatto che, in sede di negoziazione, non possano essere violati, siano le previsioni fondamentali della proposta di legge al nostro esame.

Come ha già sostenuto l'onorevole Strambi, auspico anch'io che in sede di esame degli emendamenti non vi sia un grande stravolgimento del testo in esame e che l'impianto legislativo venga in qualche modo salvaguardato. Ritengo infatti che quanto previsto nel testo al nostro esame rappresenti una delle forme attraverso le quali si possa costruire un moderno diritto del lavoro. Nei prossimi giorni, peraltro, dovremo affrontare l'esame dei provvedimenti relativi ai lavoratori atipici ed al problema della sicurezza.

Sottolineo tuttavia che nel testo della proposta di legge al nostro esame sono contenute alcune ambiguità: mi riferisco, ad esempio, al significato dei termini « ambito » e « unità produttiva ». A mio avviso, quest'ultima non può rappresentare semplicemente un luogo nel quale si esercita l'attività, ma anche un insieme di altri elementi importanti; dico questo perché, in una fase di frammentazione della produzione con altre aziende anche a livello europeo ed aderenti allo stesso gruppo, è necessario che l'unità produttiva venga ricondotta all'intero ciclo del prodotto e quindi all'insieme dei lavoratori che concorrono alla produzione stessa.

Sottolineo inoltre la necessità che non vengano in alcun modo modificati i diritti all'informazione, perché ritengo oppor-

tuno — almeno a livello di informazione — che il controllo sull'intero ciclo del prodotto debba essere mantenuto in capo alla rappresentanza sindacale dei lavoratori liberamente eletta.

Mi pare comunque che una serie di previsioni positive sia contenuta — seppure a livello embrionale — nel testo di legge al nostro esame e che debba essere sviluppata.

L'elemento positivo che ravviso nella proposta di legge è legato al fatto che comunque con questo testo si compie un grande passo in avanti, sul quale credo che tutte le forze politiche presenti in Parlamento possano essere d'accordo.

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

PAOLO COLOMBO. Ascoltando gli interventi di questa mattina, mi è sembrato di rivedere la scena di quel famoso chirurgo che, uscendo dalla sala operatoria, si è complimentato con la sua *équipe*: l'operazione è perfettamente riuscita, però il paziente è deceduto! Ovvero: noi ci siamo detti di aver svolto un buon lavoro, di aver predisposto una buona legge, di aver raggiunto un punto di mediazione alto e che non sono stati sviliti i contenuti; la sostanza, però, è che questa legge non cambia nulla rispetto alla situazione vigente!

Il sottoscritto e la lega nord avrebbero preferito una legge veramente innovativa; invece, si è raggiunta la mediazione rispetto alla volontà della Confindustria e dei sindacati confederali di predisporre una legge che toccasse aspetti formali e non sostanziali. Sarebbe stato quindi meglio lasciare tutto immutato, in modo che si sarebbe potuto vedere chiaramente che oggi in questo settore versiamo in una situazione nella quale non vi sono libertà e pieno rispetto dei diritti democratici dei lavoratori e che gli accordi vengono siglati solo da soggetti non realmente rappresentativi del mondo del lavoro: i sindacati confederali, la Confindustria ed il Governo. In quest'ultimo, peraltro, sono presenti numerosi sindacalisti: non mi rife-

risco soltanto al sottosegretario qui presente e ad altri membri dell'esecutivo, ma anche al fatto che nella maggioranza sono presenti numerosi esponenti del sindacato.

Ribadisco quindi che sarebbe stato meglio lasciare tutto immutato: sarebbe stata una operazione di trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica e dell'intero mondo del lavoro! Invece, ci siamo detti di predisporre una legge che fissasse regole chiare e precise, anche in virtù delle modificazioni verificatesi in questi decenni nel mondo sociale, in quello politico ed in quello delle relazioni sindacali.

Mi pare evidente che oggi la politica conti poco. Lo sappiamo; infatti, noi siamo qui a ratificare costantemente accordi presi al di fuori di questa sede, sia che vengano stipulati a livello europeo sia tra le parti sociali. Quindi, il nostro ruolo di parlamentari risulta veramente svilito! Il fatto che la partecipazione popolare alla vita politica sia così difficile — come è stato dimostrato dalle recenti consultazioni elettorali — rappresenta a mio avviso la testimonianza che gli elettori non sono messi in grado di constatare che la loro scelta politica porta ad un risultato oggettivo: agli intenti e alle indicazioni dei partiti politici, non corrispondono poi comportamenti conseguenti sul piano dell'azione politica. Perché si verifica tutto ciò? Perché siamo ancora oggi in un sistema nel quale dobbiamo subire scelte che non dipendono da noi (purtroppo, la situazione è questa). Anche se si sarebbe potuto intervenire nel mondo del lavoro con un'operazione di valorizzazione della partecipazione dei lavoratori consentendo loro di costruire il proprio destino insieme a quello delle loro imprese, si sono volute negare questa possibilità e questa aspettativa attraverso il provvedimento in esame.

L'entusiasmo che si registra oggi nel corso delle prime elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie sarà destinato a spegnersi qualora non si forniranno reali garanzie per una effettiva partecipazione democratica dei lavoratori all'interno delle rappresentanze sindacali uni-

tarie, consentendo loro di gestire i problemi, i programmi e le trattative. Se non sarà riconosciuta ai lavoratori questa facoltà all'interno delle aziende, evidentemente scemerà anche la partecipazione alla vita democratica sul luogo di lavoro.

Ieri abbiamo avuto un esempio di quale sia la retrostante volontà politica, che testimonia di come si voglia ricondurre tutto, ancora una volta, alla situazione attuale che vede il predominio e l'assoluto controllo delle relazioni sindacali di questi tre soggetti: Governo, sindacati confederali e imprese.

La Camera ha approvato ieri, con una inedita maggioranza di post comunisti e post fascisti — quindi di rappresentanti del mondo corporativo —, un disegno di legge di conversione di un decreto-legge che ha sancito il divieto di tenere le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie nel mondo della scuola. Ciò testimonia quale sia la volontà politica di questo schieramento che ha adottato una tale linea-guida per la gestione della vicenda.

Noi abbiamo un'opinione completamente diversa. Secondo noi, la concertazione, elemento nuovo che entra in queste problematiche a partire dagli anni novanta, presuppone e obbliga assolutamente — se non vogliamo negare elementari principi di democrazia — a riconoscere una legittimazione pienamente democratica alle organizzazioni sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori che vanno a concertare.

Noi veniamo eletti con sistemi che tendono a sminuire la nostra rappresentatività, visto che ormai è di moda l'uso del sistema maggioritario, cioè di elezioni che tendono a ridimensionare la rappresentatività e a semplificare il quadro politico per obbligare l'elettorato a schierarsi da una parte o dall'altra. Si tende ad andare contro il principio di rappresentatività anche nel mondo del lavoro dove, peraltro, questo concetto oggi non esiste.

I sindacati confederali rappresentano una parte minima dei lavoratori e soprattutto — e la cosa è ancor più preoccupante — i loro iscritti sono in maggioranza

pensionati. Dunque, i sindacati di pensionati, dove comandano i pensionati, decidono le politiche dei lavoratori. Questo è un fatto veramente preoccupante perché, se siamo arrivati ad una situazione di dissesto dei conti pubblici e di quelli del sistema previdenziale, ciò è dovuto anche ad una grande responsabilità dei sindacati che hanno costruito, attraverso anni di fregature nei confronti dei lavoratori, un potere notevolissimo concedendo privilegi a categorie particolari che intendevano proteggere.

Mi riferisco a questioni famose, che tutti conoscono: per esempio, nel mondo del pubblico impiego, le *baby* pensioni, oppure la scandalosa gestione nella concessione di false pensioni di invalidità o quella ancora più vergognosa dei prepensionamenti nelle aziende del parastato e così via.

È una politica che ha portato lo Stato italiano al disastro economico ed oggi il costo del risanamento viene addossato ai lavoratori, quindi soprattutto alle giovani generazioni, che devono pagare per mantenere i pensionati che non hanno pagato la pensione con il loro lavoro, ma si sono ritrovati un vitalizio non finanziato con i versamenti previdenziali. Bisogna inoltre pagare per il debito pubblico generato da questa commistione di interessi, che era inevitabile perché vivevamo in una democrazia bloccata.

Vi è quindi un grave problema di democrazia e di legittimazione elettorale delle rappresentanze sindacali, a livello periferico ma soprattutto a livello nazionale: proprio in relazione a tali considerazioni, consideriamo negativo il provvedimento in esame, perché impedisce una vera innovazione. Innanzitutto, riteniamo assolutamente insensato prevedere un valore *erga omnes* per contratti che vengano convalidati con il sistema proposto nel testo della Commissione: se non vi è la garanzia che la maggioranza dei lavoratori condivide davvero il contratto stipulato, non è possibile, in nessun caso e per nessun motivo, prevedere la sua validità *erga omnes*. Non è sufficiente prevedere che il contratto sia sottoscritto da almeno

il 51 per cento dei sindacati rappresentativi, come media fra il dato associativo e il dato elettorale, perché non vi è nessuna garanzia che il dato delle iscrizioni sia legato ad un principio democratico.

Sappiamo che i sindacati sono istituzioni molto antidemocratiche (molto più, per esempio, dei partiti, dove già la vita in termini di democrazia interna è difficile) e che in alcune realtà i lavoratori sono obbligati ad iscriversi a certi sindacati piuttosto che ad altri per poter sopravvivere nei luoghi di lavoro. Questo è vero, in particolare, nella realtà di uno Stato come quello italiano, dove il settore del pubblico impiego è una componente rilevantissima del lavoro dipendente, dato che vi lavorano quasi 4 milioni di persone, ed in cui il controllo ed il condizionamento è ancora più ampio.

Vi è quindi un mondo completamente assoggettato al volere di chi comanda, di chi governa lo Stato italiano in un certo momento ed il potere di condizionamento del dato associativo dei sindacati è troppo forte. Di conseguenza, come minimo, dovevamo prevedere la possibilità di misurare la rappresentatività e la legittimazione dei sindacati a trattare e sottoscrivere accordi esclusivamente sulla base del dato elettorale. Non si capisce per quale motivo il dato associativo debba essere considerato un elemento che legittima un sindacato ad essere più rappresentativo rispetto ad un altro.

Esiste, poi, il problema legato all'assistenza e alla contrattazione decentrata; mi sembra che il testo sia fin troppo negativo, anche perché, tra l'altro, apprendiamo dai giornali che il relatore intende modificarlo per arrivare ad una formulazione ancora più sbilanciata a favore del potere dei sindacati confederali. Tanto valeva, allora, riconoscere che si voleva tornare alla situazione preferendaria, nella quale un terzo dei componenti delle RSU era nominato d'imperio dai rappresentanti dei sindacati confederali. Anche in questo caso si sarebbe ottenuto un risultato più trasparente nei confronti del mondo del

lavoro, mentre con l'attuale formulazione si cerca di mantenere l'obiettivo nascondendo la forma sotto altre modalità.

Un problema grave, che ancora non viene toccato dalla proposta di legge in esame, è l'obbligo per i sindacati di avere una personalità giuridica con una serie di obblighi conseguenti dei quali, tra l'altro, abbiamo già parlato anche in questa sede. Mi riferisco, ad esempio, all'eventualità di rendere pubblici i bilanci e obbligare i sindacati ad essere più trasparenti e democratici aiutandoli a sopravvivere meglio. Riteniamo, infatti, che la funzione sindacale sia fondamentale all'interno della vita di un paese democratico, tuttavia occorre obbligare i sindacati ad assumere comportamenti democratici. Oggi i sindacati che non sono rappresentativi del mondo del lavoro, o lo sono solo in minima parte, che non sono tenuti al rispetto di alcuna regola, che non possono dimostrare di avere un comportamento democratico al loro interno, di fatto, comandano e decidono per tutti. Naturalmente ciò è intollerabile, anche perché le responsabilità sono in capo a tutti i cittadini italiani che debbono costantemente intervenire per pagare i costi di azioni politico-sindacali sbagliate.

Vi è poi un altro punto del provvedimento sul quale non siamo d'accordo. A nostro avviso il diritto a promuovere la costituzione delle RSU è sbilanciato a favore delle organizzazioni che sottoscrivono i contratti nazionali; allo stesso tempo vengono posti vincoli per la presentazione delle liste per i lavoratori che vogliono organizzarsi autonomamente, senza dipendere o doversi sottomettere alla volontà dei suddetti sindacati.

La validità dei contratti *erga omnes*, poi, rappresenta un rischio anche per altri motivi, uno dei quali è argomento di discussione di questi ultimi anni: la gestione della pensione integrativa e dei fondi pensione. Questa Assemblea ha approvato una norma interpretativa molto discutibile, che va contro la legge istitutiva dei fondi pensione, la quale prevedeva l'impossibilità per i rappresentanti del sindacato di entrare — ad esempio — nei

consigli di amministrazione dei gestori dei fondi pensione. Per far nascere la pensione integrativa, invece, il Governo ha assecondato la volontà del sindacato, attraverso la suddetta norma interpretativa, permettendo così ai dirigenti dei sindacati di ricevere uno stipendio consistente e decidere la destinazione dei fondi (si parla di migliaia di miliardi) che verranno versati dai lavoratori al fine di costituire una rendita che possa servire ad integrare la pensione. Come sappiamo, per coloro che oggi lavorano e andranno in pensione tra qualche anno, essa sarà molto più bassa di quella percepita attualmente dai pensionati. Il fatto che la validità *erga omnes* dei contratti possa condizionare la volontà dei lavoratori, che non hanno nessun interesse a farsi espropriare, ancora una volta, di una parte della ricchezza prodotta con il loro lavoro per servire interessi che vanno contro i propri ed hanno lo scopo di dare uno stipendio o di ingrassare qualche speculatore, senza tener conto della redditività di lungo periodo, è per noi inaccettabile.

Pensiamo, invece, che la proposta di legge dovesse rimanere più vicina al testo unificato presentato inizialmente dal relatore, nel quale, con onestà maggiore, non si parlava di RSU, ma di rappresentanze unitarie dei lavoratori e, quindi, si riconosceva, ad esempio, che il diritto alla contrattazione aziendale era effettivamente un patrimonio dei lavoratori e non invece una concessione, più o meno benevola, dall'alto, con la possibilità, tuttavia, di controllare strettamente e da vicino la trattativa aziendale, come è previsto in questa proposta o in quella che il relatore farà tra qualche tempo.

Volevamo una vera democrazia sul luogo di lavoro, soprattutto affinché si potesse differenziare territorialmente il trattamento economico: all'interno del nostro Stato ciò è indispensabile per permettere a milioni di lavoratori delle regioni del nord una sussistenza, che non è oggettivamente possibile se ci si riferisce unicamente ad un contratto nazionale, che va bene per altre parti del paese e ciò sia nel settore privato, sia in quello

pubblico. Riteniamo che sia impossibile, in alcune regioni del nord, sopravvivere e mantenere una famiglia con uno stipendio di 1 milione e 600 mila o di 1 milione e 800 mila lire al mese, mentre ciò sia possibilissimo in altre zone del paese, magari al sud, dove il costo della vita è sicuramente inferiore e le condizioni sono diverse, per cui un livello retributivo di questo genere è sicuramente adeguato.

L'impossibilità di differenziare i trattamenti economici sul territorio italiano è anche la causa dell'impoverimento demografico delle regioni del nord, della scarsa natalità, dell'impossibilità di mantenere una famiglia numerosa. È, quindi, una responsabilità gravissima dello Stato italiano quella di impedire ad una parte consistente della nazione — la più avanzata economicamente — di progettare un futuro, di poter garantire la sopravvivenza, non solo per sé, ma anche per le generazioni future.

Se aggiungiamo a tale responsabilità anche quella di favorire un'immigrazione clandestina generalizzata e incontrollata, dobbiamo constatare che vi è un progetto del Governo e dello Stato italiano tendente a distruggere un'intera società, che — lo ripeto — all'interno del paese è la più evoluta e la più avanzata, anche in termini economici, per impedirle di affrancarsi e di essere autonoma all'interno di questo Stato, liberandosi dal controllo del Governo romano.

È un progetto che combatteremo sempre; lo faremo anche in occasione di questa legge per ribadire la nostra volontà a costruire una democrazia dal basso, rispettando i valori democratici individuali di tutti i cittadini, in questo caso dei lavoratori.

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

(Replica del Governo - A.C. 136)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore per la maggioranza ed i relatori di minoranza rinunziano alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo, senatore Viviani.

LUIGI VIVIANI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, il Governo condivide un giudizio che è emerso anche nel dibattito di questa mattina circa il valore storico del provvedimento in discussione, dal punto di vista sia della vita dell'associazionismo sindacale sia del sistema delle relazioni sindacali sia, più in generale, dell'evoluzione della stessa democrazia nel nostro paese. Esso, se come credo andrà in porto attraverso un positivo iter parlamentare, conclude un dibattito sul piano dottrinale e su quello politico e sindacale iniziato praticamente all'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale. Di ciò va sicuramente dato merito alla Commissione lavoro della Camera, al suo presidente e al relatore per la maggioranza Gasperoni il quale, attraverso un lavoro paziente di apertura e di dialogo con i soggetti della società direttamente interessati a questo problema e attraverso una positiva opera di mediazione e di raccordo fra le diverse posizioni presenti in Parlamento, è riuscito a produrre un testo che non solo raccoglie il favore della maggioranza e del Governo ma che ha anche trovato una progressiva convergenza delle parti sociali.

Se questo provvedimento diventerà legge, avremo fatto un buon servizio all'economia, alla vita sociale e alla democrazia del nostro paese.

Nel corso del dibattito di stamane è stato affermato, da parte dei relatori di minoranza e di alcuni esponenti dell'opposizione, che con questo provvedimento si è persa una buona occasione. Se ho ben capito, ciò deriverebbe essenzialmente da due motivi: da un lato, dal fatto che non si è applicato rigidamente, pedissequamente, l'articolo 39 della Costituzione e, dall'altro, dall'aver lasciato le briglie troppo sciolte al sindacalismo, in particolare a quello confederale che rappresenta — sempre secondo questo giudizio — un

punto di non democrazia, in qualche modo di prevaricazione, nei confronti dei lavoratori.

Francamente faccio fatica ad individuare nella realtà economica, sociale e sindacale del paese delle motivazioni di questo tipo. Ritengo — e lo spiegherò in seguito — che, nella parte relativa alla estensione *erga omnes* dell'efficacia dei risultati della contrattazione collettiva, questo provvedimento si collochi dentro il solco della normativa prevista dall'articolo 39 della Costituzione, anche se mi rendo conto che permangono delicati problemi che vanno approfonditi. Ciò che stupisce è che si rivendichi un'applicazione rigida dell'articolo 39 soprattutto perché si vuole un riconoscimento giuridico del sindacato.

Vorrei ricordare che — è stato contestato da parecchie parti, non solo sindacali, ma anche da rappresentanti imprenditoriali — l'articolo 39 della Costituzione non è stato applicato non tanto per motivazioni politiche anticomuniste, quanto perché lo si riteneva impregnato di una cultura di giurisdicismo statalista proprio dell'esperienza giuridica corporativa. Quest'ultima difficilmente si accordava con le esigenze di libertà e di libera esplicazione dei rapporti sindacali nel nostro paese.

Francamente, proporsi come liberisti, assumere il principio di sussidiarietà come principio ordinatore della vita economica e sociale del nostro paese ed assumere questo riferimento come elemento di valutazione generale della bontà o meno dell'intero provvedimento, mi sembra un atteggiamento contraddittorio, se mi è consentito dirlo.

In realtà, il provvedimento al nostro esame dà soluzione a quattro grandi questioni che attraversano la vita sindacale e sociale del nostro paese e che hanno enorme rilevanza nella sua vita complessiva: la costituzione, la composizione, la disciplina elettorale ed i diritti di rappresentanza delle RSU nei luoghi di lavoro; il rapporto tra i diritti delle rappresentanze sindacali unitarie e quelli delle organizzazioni sindacali esterne all'impresa; le modalità di misurazione e di

certificazione della rappresentanza sindacale ai diversi livelli; la validità e l'efficacia *erga omnes* dei risultati della contrattazione collettiva.

Si tratta di quattro questioni cui il provvedimento dà una soluzione, a parere del Governo, complessivamente positiva, mediata, suscettibile di ulteriori perfezionamenti: mi sembra che non vi sia un atteggiamento di chiusura rispetto ad apporti che possano venire sia durante la discussione parlamentare, sia di fronte ad ulteriori proposte delle parti sociali nel corso dell'iter parlamentare.

L'ispirazione di fondo della proposta di legge è quella di un forte rispetto della capacità di autoregolazione delle parti sociali, attraverso i propri strumenti di iniziativa e di contrattazione collettiva. Vengono lasciati ampi margini ed ampie possibilità di deroga a quanto le parti sociali autonomamente vogliono determinare nella definizione delle regole.

Si tratta, certamente, di una legislazione di sostegno, di supporto e di aiuto, nonché di estensione di alcune regole anche ad aree del mondo del lavoro non coperte, attualmente, dalla rappresentanza sindacale e che necessitano, pertanto, di un sostegno alla costruzione di una partecipazione sindacale, nonché di forme di protezione sociale.

Rispetto alle singole questioni, voglio sottolineare alcuni aspetti che sono, a mio avviso, di particolare importanza e che necessitano di alcuni ulteriori arricchimenti.

Un primo aspetto controverso di estensione delle regole della partecipazione della democrazia sindacale riguarda le aziende con meno di quindici dipendenti. Si tratta di un problema complesso, non ancora completamente risolto, se non attraverso alcune esperienze a livello di rapporti tra le parti sociali.

In questa sede, ritengo che vadano rispettate il più possibile le scelte di autonomia delle parti sociali. Voglio assicurare che il Governo non è interessato a produrre, in questo campo, scelte di carattere autoritativo unilaterale, ma vuole stimolare le parti sociali a costruire soluzioni — in tempi

sufficientemente rapidi — che consentano di aderire alle esigenze ed agli interessi da esse autonomamente espressi.

Non c'è, quindi, da parte del Governo una volontà prevaricatrice, una volontà di definire regole al di fuori di uno stretto rapporto permanente con le parti sociali.

Considero molto importante e giusto il fatto che la possibilità di indire elezioni per costituire o rinnovare le rappresentanze sindacali unitarie spetti innanzitutto ai sindacati firmatari dei contratti. Questa è una prima verifica fondamentale della rappresentatività dei sindacati, perché costituisce la garanzia di una presenza di fatto su un mercato, quello del lavoro, che funziona come tutti gli altri mercati; non è vero che i contratti si concludono soltanto perché c'è una sorta di rapporto consociativo tra le parti sociali: i contratti giungono in porto attraverso difficili mediazioni, che molte volte passano per momenti di acuta conflittualità tra i diversi interessi rappresentati dalle singole parti. Pertanto, il fatto di essere arrivati a definire un contratto con il consenso dei lavoratori è un segno inconfondibile di rappresentatività. Inoltre, ad avviso del Governo, la soglia del 5 per cento indicata non vuole colpire il pluralismo della rappresentanza nel nostro paese, ma è invece indispensabile per evitare una frammentazione che avrebbe effetti esattamente opposti a quelli che si intendono raggiungere con questa disciplina, cioè un corretto svolgimento della negoziazione sindacale, rispettoso dei diversi interessi, ma, nello stesso tempo, non nettamente contraddittorio rispetto alle esigenze di funzionamento dell'impresa, nonché di vita e di partecipazione dei lavoratori all'interno dell'impresa stessa.

Ritengo che la norma che indica, nell'esercizio del potere negoziale, il rapporto tra le rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro e le strutture esterne del sindacato in termini di assistenza da parte di queste ultime sia insufficiente e mi sembra che anche all'interno della Commissione stia maturando la volontà di trovare soluzioni più idonee al raggiungimento di un equilibrio più funzionale ai

fini di rendere la contrattazione di secondo livello più coerente con gli obiettivi generali della contrattazione ed anche con gli obiettivi del processo di concertazione sociale, che recentemente ha avuto nel patto sociale un importante momento di concretizzazione. Il Governo ritiene che i tre criteri della consistenza organizzativa — cioè il numero degli iscritti —, dell'adesione ricevuta nelle elezioni e della diffusione territoriale delle strutture organizzative siano, come ha dimostrato l'esperienza positiva già maturata nei settori pubblici, criteri importanti ai fini della misurazione dell'effettiva rappresentatività delle organizzazioni. Bisognerà forse definire con maggiore precisione i livelli quantitativi di questa rappresentatività, ma certamente le disposizioni in materia faranno compiere un passo avanti rispetto alla situazione attuale.

Ho già ricordato come l'efficacia *erga omnes* dei risultati della contrattazione collettiva sia un obiettivo non solo indicato dall'articolo 39 della Costituzione, ma anche quanto mai opportuno oggi per definire condizioni di protezione sociale e livelli di reddito minimo uguali per tutti i lavoratori, anche a tutela della libera concorrenza tra le imprese. Oggi, infatti, sappiamo che vi sono alterazioni della libera concorrenza rappresentate appunto dal mancato rispetto delle norme contrattuali, ossia dalla definizione di livelli del costo del lavoro al di fuori delle regole contrattuali. Ciò è testimoniato dall'altissima percentuale di lavoro irregolare e sommerso esistente nel nostro paese rispetto agli altri paesi europei.

Il Governo è consapevole della delicatezza della questione di costituzionalità riferita all'articolo 39 della Costituzione; ciò nonostante, a noi pare che le regole di misurazione della rappresentatività e l'insieme della valutazione del grado di rappresentatività e di presenza del sindacato siano coerenti con gli obiettivi di fondo dell'articolo 39. In ogni caso ritengo che, da questo punto di vista, il Governo sia disponibile a lavorare per trovare una formulazione delle regole che sia il più possibile garantista anche da questo punto di vista, proprio per

l'importanza di avere livelli economici e normativi uguali per tutti i lavoratori di quel settore e per un corretto funzionamento della nostra economia.

Concludo dicendo che questo è un provvedimento importante perché rende più evidente il grado di rappresentatività e quindi di democrazia sindacale nel nostro paese; inoltre è assai importante perché sicuramente, attraverso le regole che introduce, favorisce un corretto e regolare esplicitarsi delle relazioni sindacali nel nostro paese; favorisce un rapporto di coerenza tra azione contrattuale e processo di concertazione sociale soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo e di occupazione che la concertazione si propone; inserisce una prospettiva di dialogo, di confronto negoziale e di regolazione del conflitto, che sono elementi di stabilità per le imprese, di aiuto allo sviluppo e, nello stesso tempo, di partecipazione e anche di giusto ed efficace potere dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro.

Ritengo che con queste regole si siano create condizioni di funzionamento del nostro sistema produttivo e di funzionamento delle relazioni sindacali tali da favorire lo sviluppo e anche condizioni di lavoro che siano più rispettose delle esigenze, diciamo, umane e di partecipazione sociale dei cittadini, dei lavoratori, avendo in sé tutte le potenzialità e le caratteristiche per migliorare la vita del nostro paese e innalzarne il grado di civiltà.

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

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Saraceni ed altri; Soda; Neri; di iniziativa del Governo; Pisanu ed altri: Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni telefoniche e al codice penale in materia di segreto e di pubblicazione di atti del procedimento penale (111-595-2313-2773-3461) (ore 12,45).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei pro-

getti di legge Saraceni ed altri; Soda; Neri; di iniziativa del Governo; Pisanu ed altri: Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni telefoniche e al codice penale in materia di segreto e di pubblicazione di atti del procedimento penale.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 111)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 16 febbraio 1999 della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del provvedimento di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 30 minuti;

Governo: 30 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 31 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

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

democratici di sinistra-l'Ulivo: 39 minuti;

forza Italia: 35 minuti;

alleanza nazionale: 34 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 34 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 33 minuti;

UDR: 32 minuti;

comunista: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le

componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 11 minuti; rifondazione comunista: 10 minuti; CCD: 9 minuti; Italia dei valori: 7 minuti; socialisti democratici italiani: 6 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 111)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

LUIGI SARACENI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, cercherò di dare alla mia relazione un taglio operativo, quasi una prosecuzione del lavoro lungo e importante svolto prima in Comitato ristretto e poi in Commissione plenaria.

Questo provvedimento si ispira al criterio fondamentale di conservare l'importante strumento investigativo delle intercettazioni telefoniche, cercando però di ricondurlo a dimensioni più rispettose della riservatezza delle persone. Ciò in ragione del connotato fortemente invasivo di questo pur importante e indispensabile strumento investigativo.

Si è cercato di perseguire questo criterio di salvaguardia della riservatezza attraverso vari strumenti, il primo dei quali è subito enunciato nell'articolo 1, laddove si prevede una restrizione dei presupposti legali che consentono l'intercettazione attraverso lo spostamento in alto dei limiti di pena edittale delle intercettazioni.

Tuttavia, la Commissione ha doverosamente ritenuto che non si dovesse perseguire soltanto un criterio meramente restrittivo sotto il profilo della quantità, ma anche un criterio di razionalizzazione.

Non bisognava, infatti, perdere l'occasione di razionalizzare la materia anche sotto il profilo dei limiti legali consentiti per le intercettazioni. Se dunque, da un lato, si sono ristretti i limiti entro i quali l'intercettazione in base alla pena edittale può essere consentita, dall'altro, si sono incluse fattispecie nuove. L'articolo 600 sulla pedofilia telematica consente l'intercettazione, che appare strumento particolarmente congruo alla natura del reato. Si è, inoltre, inclusa la fattispecie della rivelazione del segreto d'ufficio prevista nel terzo comma dell'articolo 326, anch'esso reato relativamente al quale l'intercettazione telefonica appare uno strumento congruo.

Anche a livello di presupposti non strettamente legali, ma discrezionalmente valutabili da parte dell'autorità giudiziaria, si è introdotto un criterio valido, più che per l'aspetto precettivo, come indicazione che mette in relazione la congruità dello strumento d'investigazione al tipo di reato. Si è introdotta una lettera *b*) all'articolo 267 che raccomanda all'autorità giudiziaria che lo strumento dell'intercettazione debba essere non solo necessario, ma anche congruo al tipo d'indagine da svolgere.

A me pare importante anche l'introduzione della disposizione che assegna al giudice un potere di controllo sulla qualificazione giuridica del fatto. Credo che questo emendamento sia stato presentato dall'opposizione e appare particolarmente opportuno, perché può consentire di sfuggire alla tentazione — nella quale talvolta probabilmente cadono i nostri pubblici ministeri — di essere un po' troppo disinvolti nella qualificazione giuridica del fatto verso un limite alto per porre a base del provvedimento un delitto o un reato che legittimino l'intercettazione.

Per la tutela della riservatezza abbiamo previsto un limite massimo entro il quale il sacrificio della riservatezza può essere consentito. Abbiamo infatti posto un termine massimo di 90 giorni entro il quale l'intercettazione può essere effettuata. In Commissione vi è stato un voto contraddittorio perché, come vedremo in

seguito, relativamente alle intercettazioni che riguardano i reati di mafia, è stato accolto un emendamento che consente una gestione più flessibile di questo periodo di 90 giorni. Dovremo probabilmente rivedere ulteriormente la questione per rendere coerenti, in un senso o nell'altro, le due situazioni. La prevalenza dell'una o dell'altra tesi sarà affidata al confronto e al voto dell'Assemblea.

In Commissione abbiamo ritenuto di porre un limite temporale anche alle intercettazioni ambientali, strumento ancora più insidioso di quello telefonico per il quale abbiamo previsto questo presidio.

L'altro strumento a cui questo provvedimento affida la tutela della riservatezza è l'istituzione dell'archivio riservato. Finora il problema centrale della violazione della riservatezza, intesa come divulgazione indebita delle intercettazioni, era che queste, una volta incluse nel fascicolo del pubblico ministero, erano soggette alla legittima presa di visione da parte di chi ne aveva il diritto, soggetti che erano e sono ancora numerosi. Inoltre, non era previsto un effettivo momento di selezione delle intercettazioni rilevanti o irrilevanti rispetto al procedimento. Le intercettazioni venivano disposte e poi acquisite sotto la forma dei cosiddetti brogliacci, vale a dire le trascrizioni fatte dalla polizia giudiziaria, che circolavano quale che fosse la loro rilevanza. È del tutto evidente che la selezione tra ciò che è rilevante e ciò che non lo è non può essere effettuata nel corso dell'intercettazione. Essa è tuttavia possibile una volta che le intercettazioni sono nelle mani dell'autorità giudiziaria.

Sotto questo profilo è stato previsto, come dicevo, un importante strumento, ossia l'archivio riservato, nel quale le intercettazioni debbono essere conservate fino a che non avvenga un contraddittorio delle parti — questo aspetto è molto importante — nel corso di un'apposita udienza. Peraltro, una forma di contraddittorio era già prevista nel precedente sistema, ma il fatto che fosse una sorta di contraddittorio informale, non solennizzato da un'apposita udienza, lo rendeva

piuttosto simbolico, non effettivo e reale. Adesso, invece, si istituisce l'udienza e soprattutto, a mio avviso, vi è la necessità per il pubblico ministero di depositare le intercettazioni entro un certo termine. Attualmente, infatti, un termine è previsto, ma non essendo fissata alcuna sanzione per la sua violazione, accadeva che l'operazione di selezione e, quindi, di discernimento tra il rilevante e l'irrilevante, di fatto, non avveniva e tutto restava prima nel fascicolo del pubblico ministero per poi finire in quello del dibattimento, dove a volte si effettuava la trascrizione ed in altri casi no.

Il sistema che ora invece il provvedimento propone costringerà necessariamente il pubblico ministero che intende avvalersi delle intercettazioni telefoniche a depositarle prima della chiusura delle indagini preliminari ed a tal fine è previsto un termine. Peraltro, credo che su questa previsione bisognerà tornare per fissare un termine unico. Ciò sia in considerazione dell'obiezione mossa in Commissione da un collega, ossia che prevedere due termini — entro cinque giorni e non oltre — è inutile, perché basta il « non oltre », sia perché, essendo prevista la sanzione dell'inutilizzabilità, è necessario fissare un termine unico. Altrimenti, infatti, si porrebbe il problema se l'inutilizzabilità debba essere collegata all'uno o all'altro termine. Questa è un'incertezza che bisognerà eliminare ed in questo senso preannuncio la presentazione di un emendamento.

Con il meccanismo descritto di selezione tra ciò che è rilevante e ciò che non lo è e con il ritorno nell'archivio riservato delle intercettazioni ritenute, direi provvisoriamente, irrilevanti nell'udienza, credo si sia fatto un notevole passo avanti sul piano della tutela della riservatezza, salvaguardando tuttavia le esigenze investigative e l'utilizzabilità e l'acquisizione agli atti delle intercettazioni ritenute rilevanti per le investigazioni.

Si è inoltre disciplinato in modo particolare il caso, non infrequente, in cui le intercettazioni debbono essere utilizzate nella fase delle indagini preliminari, in

pratica per le misure cautelari. In questo caso si pone il solito conflitto tra le esigenze della difesa, che deve conoscere questi atti, ed il rischio per la riservatezza che essi entrino in circolazione. A questo proposito abbiamo previsto un apposito meccanismo di cui all'articolo 268-*quinquies*.

Richiamo l'attenzione dei colleghi e del Governo sull'articolo 268-*sexies* del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 6 del provvedimento in esame, sul quale vi è stata discussione in Commissione e che ho la sensazione sia il frutto di un equivoco nel quale forse siamo incorsi. Il problema è il seguente. Una volta che è stata fatta la selezione nell'apposita udienza e il giudice ha deciso che l'intercettazione « X » è rilevante e l'intercettazione « Y » è irrilevante, quest'ultima finisce nell'archivio riservato; a mio avviso, però, questo giudizio di irrilevanza non può che essere provvisorio, perché esso risulta tale allo stato degli atti, all'interno di quel determinato quadro probatorio. La rilevanza potrà sopravvenire o per fatti nuovi o perché il giudice che deve decidere valuta diversamente l'intercettazione in questione. Il problema, pertanto, deve essere lasciato aperto e, in questo senso, credo vada modificato l'attuale testo dell'articolo 268-*sexies*, sostanzialmente eliminando l'ultima parte, in modo da consentire alle parti di poter chiedere al giudice una nuova valutazione della rilevanza.

Credo che anche l'articolo 269 del codice di procedura penale, previsto dall'articolo 7 del provvedimento in esame, richieda una modifica; esso disciplina la conservazione del segreto per le intercettazioni, che segrete devono rimanere, secondo l'apposito regime, finché restano nell'archivio riservato; una volta acquisite, però, non possono più essere soggette a regime di segretezza. Non sarà sufficiente stabilire che perdono il carattere della segretezza quando l'acquisizione sia disposta nel corso del giudizio, perché tale acquisizione potrebbe avvenire durante l'udienza preliminare o addirittura nel corso delle indagini preliminari a richiesta

di parte. Probabilmente, bisognerà stabilire una norma « secca », secondo la quale le intercettazioni sono segrete finché non vengono acquisite nell'apposita udienza, o successivamente; anche in questo caso preannuncio un emendamento.

Nel secondo comma dello stesso articolo 269 si affronta il delicatissimo problema della distruzione immediata delle intercettazioni; anche in questo caso vale il rilievo fatto in precedenza. L'intercettazione ritenuta irrilevante in un certo momento può diventare, invece, rilevante nel prosieguo o per fatti sopravvenuti o per una diversa valutazione del giudice. La distruzione, essendo un fatto irreversibile, è quindi uno strumento particolarmente delicato; si è trovata allora, a salvaguardia della riservatezza (l'esigenza in conflitto con quella della utilizzazione), una formula più forte e rigorosa. La distruzione viene consentita, quindi, solo quando l'irrilevanza sia assolutamente e manifestamente palese, non suscettibile di modificazione pure in un quadro probatorio in movimento.

Sempre a tutela della riservatezza, sono state previste anche alcune modifiche del regime sanzionatorio sia per quanto riguarda in generale gli atti del procedimento penale, sia con riferimento specifico alla rivelazione e alla divulgazione di intercettazioni che devono rimanere segrete. Probabilmente, anche in questo caso vi è un'esigenza di coordinamento, che forse non abbiamo colto a sufficienza, tra l'articolo 14 e un articolo precedente che già prevede un aumento della sanzione.

Con il provvedimento all'esame dell'Assemblea, lo strumento investigativo dell'intercettazione viene trasformato in maniera piuttosto incisiva e coerente con i criteri ispiratori delle diverse proposte di legge e del disegno di legge governativo. In Commissione si è svolto un confronto molto serrato ed un lavoro molto approfondito, con risultati spesso di unanime convergenza.

Si è registrata, tuttavia, qualche critica di insufficienza e di carenza rispetto al provvedimento al nostro esame. L'invito

che rivolgo ai colleghi che colgono queste insufficienze è di non limitarsi alla critica, ma di proporre fattivamente e costruttivamente degli emendamenti che non solo il relatore, ma credo anche il Governo e gli altri colleghi accoglieranno con grande interesse; non solo, ma questo rappresenterebbe un contributo fattivo, essendo quello in esame uno dei provvedimenti che potremmo licenziare in aula abbastanza concordemente, pur in presenza di eventuali diversità su punti specifici, e che richiede appunto il contributo di tutti.

Con questo auspicio, concludo il mio intervento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARETTA SCOCA, *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 Neri. Ne ha facoltà.

SEBASTIANO NERI. Presidente, colleghi, il relatore, onorevole Saraceni, è stato abbastanza chiaro e puntuale nella esposizione delle ragioni che hanno reso necessaria l'adozione di questa normativa e nell'illustrare la sua portata. Credo pertanto di essere agevolato nello svolgimento del mio intervento perché possiamo partire dalla chiarezza e esaustività della relazione dell'onorevole Saraceni per poter soffermare maggiormente la nostra attenzione su quegli aspetti che potrebbero essere utilmente interessati da un intervento migliorativo.

Le ragioni della disciplina delle intercettazioni stanno nella esigenza di potere oggi svolgere indagini processuali in sede penale, tenuto conto che l'uso di mezzi a tecnologia avanzata rende sempre più difficile accertare i fatti e quindi acquisire elementi di prova che non si articolino su fatti storici conoscibili attraverso l'espediente della conoscenza diretta da parte di chi svolge le indagini. Il sistema delle comunicazioni, che è diventato sempre più

sofisticato, impone all'investigatore, a chi vuole accertare la verità dei fatti che siano penalmente rilevanti, di essere attrezzato nei confronti di questi mezzi di comunicazione; diversamente, si correrebbe il rischio di lasciare una vasta zona oscura che inevitabilmente porterebbe ad una insufficienza dell'apparato di indagine e quindi ad una serie di fallimenti in sede processuale penale, anche e soprattutto rispetto a reati gravissimi.

Queste sono le ragioni che hanno portato alla introduzione di un regime delle intercettazioni già in precedenza.

Che cosa abbiamo però sperimentato strada facendo? Abbiamo sperimentato che quello che doveva essere un utile, se non indispensabile, strumento di indagine si prestava — alla luce della normativa vigente, che con questo provvedimento intendiamo modificare — a non pochi abusi. Sul piano delle garanzie abbiamo quindi avuto una insufficiente rete normativa, nel senso che l'accesso allo strumento di indagine da parte degli inquirenti e dei pubblici ministeri che procedevano nell'esercizio dell'azione penale doveva seguire regole di autorizzazione di un certo tipo; ma si trattava di maglie larghe che lasciavano la possibilità poi di intervenire con lo strumento anche quando non vi era un rapporto plausibile tra la gravità dell'accusa e la necessità di svolgere quel tipo di accertamento e l'accusa stessa che veniva mossa all'indagato.

Vi era inoltre un problema di riservatezza, che poi è risultato essere centrale in un passo — che ho molto apprezzato — della relazione dell'onorevole Saraceni. Esisteva un problema di tal genere perché troppo spesso il contenuto delle intercettazioni veniva ad essere di pubblico dominio. Questo era grave in sé, anche quando riguardava la posizione dell'indagato che, fino a quando non è stato giudicato responsabile con sentenza irrevocabile di condanna, ha diritto alla prerogativa costituzionale della presunzione di non colpevolezza. Ma ciò era ancora più grave — come talvolta si è verificato — nel caso delle intercettazioni. Dobbiamo ricordarci che queste ultime non avven-

gono sulla persona, ma su quello che è il veicolo della trasmissione telematica; nel caso della trasmissione telematica via telefono, abbiamo una intercettazione da un apparecchio dal quale nessuno ha mai stabilito che debba parlare esclusivamente il soggetto indagato: potrebbero e possono parlare soggetti che spesso sono del tutto estranei all'oggetto delle indagini. Viceversa, poiché l'intercettazione avviene sul canale di trasmissione del dato telematico, è giusto che la trascrizione avvenga anche in relazione alle conversazioni intercorse tra soggetti sostanzialmente estranei.

Una carente disciplina della distruzione delle intercettazioni estranee al processo ha portato ad una serie di abusi assolutamente intollerabili, non solo sul piano della sensibilità, ma soprattutto sul piano normativo. Infatti, il diritto alla riservatezza è un diritto primario inviolabile e per certi aspetti anche indisponibile, qualora la rinuncia alla propria riservatezza possa incidere in qualche modo su quella degli altri.

La normativa si rendeva quindi necessaria perché, da un altro lato, un eccesso di garanzia nei confronti della *privacy* poteva portare a svilire uno strumento che oggi — come ho detto all'inizio e come è emerso nella relazione dell'onorevole Saraceni — è assolutamente indispensabile.

Bisognava intervenire individuando gli ambiti nei quali questo strumento di indagine deve e può essere utilizzato, fissando le garanzie invalicabili per la tutela dell'indagato e di tutti coloro che, entrando in contatto con il sistema di trasmissione telematica, possono essere intercettati, anche se estranei al processo penale.

Bisognava istituire un sistema di conservazione delle trascrizioni che ne garantisse al tempo stesso la disponibilità processuale, nei casi espressamente previsti dalla normativa, e la indisponibilità per chiunque pensasse, anche lontanamente, di farne un uso indebito al di fuori di quelle che erano le ipotesi previste dalla legge.

Occorreva, dunque, una disciplina del segreto di queste intercettazioni che tut-

tavia non fosse così segreta da pregiudicare il diritto alla difesa dell'indagato.

Non so se questa sia la migliore normativa possibile. Essa è, comunque, il frutto di uno sforzo approfondito della Commissione. Si è raggiunto — a mio modo di vedere — un ragionevole e soddisfacente punto di equilibrio, anche se non assoluto.

I termini imposti in modo perentorio, per passare al vaglio del controllo giudiziario da parte dell'attività di indagine degli inquirenti e del pubblico ministero, sono certamente un aspetto positivo. Infatti, la brevità dei termini previsti e la necessità che siano rispettati perché le intercettazioni siano utilizzabili rappresentano un passo avanti significativo che valutiamo positivamente poiché non si interferisce sulle potenzialità dello strumento di indagine e si inserisce un preciso limite di garanzia. Infatti, vi è un momento nel quale le intercettazioni vengono messe a disposizione dell'indagato perché possa usarle nel contraddittorio di una udienza appositamente prevista. È un altro fatto positivo, perché tutto ciò che riesce a introdurre un vero ed effettivo contraddittorio nel processo penale deve essere salutato positivamente. Questo è sicuramente un passo avanti.

Poiché sono affezionato alla mia proposta di legge che interveniva solo su un aspetto sanzionatorio, prevedendo una figura espressa di reato, devo dire, non soltanto per una petizione di principio (perché non avrei avuto difficoltà alcuna a rinunciare ad essa di fronte ad argomentazioni più valide), che mi pare poco soddisfacente il sistema sanzionatorio. Infatti, sul piano processuale è certamente necessaria e sufficiente la sanzione della inutilizzabilità, ma sul piano sostanziale, nonostante le previsioni di sanzioni previste nella proposta di legge, siamo ancora troppo tolleranti verso gli abusi.

È vero che si dà una risposta alla eventuale necessità di distruggere intercettazioni che riguardano soggetti estranei, con quella prudente norma che consente di distruggere solo ciò che sicuramente anche in prospettiva non sarà utilizzabile,

ma mi domando quale sia il principio in base al quale, se non c'è neanche, al momento, la presunzione di possibile utilizzabilità di questi atti, non si debba procedere obbligatoriamente, con sanzione espressa, alla loro distruzione. Ci troveremo affidati ad una giurisprudenza, che potrebbe non essere univoca, quanto meno nella sua formazione iniziale. Di conseguenza, di volta in volta, intercettazioni che riguardano soggetti estranei al processo saranno ritenute assolutamente inutilizzabili, anche in prospettiva, sotto il profilo dell'interesse e della rilevanza nell'apparato di indagine, e quindi saranno distrutte, mentre altre intercettazioni, sempre in via del tutto discrezionale, potranno essere conservate, magari perché si ritiene che possano essere utilizzate in seguito. Credo che dovremmo prestare un po' più di attenzione a ciò sotto il profilo della sanzione; comunque, nel corso della discussione sui singoli emendamenti, lo verificheremo.

Mi avvio rapidamente alla conclusione, perché le ragioni del provvedimento sono state già indicate nella sintetica relazione ed anche nel mio intervento. Credo che l'istituzione di un registro nel quale conservare le intercettazioni con tutta la regolamentazione relativa alla segretezza sia un altro aspetto positivo. In buona sostanza, riservandoci di intervenire nell'ambito dell'esame dei singoli articoli, il gruppo di alleanza nazionale valuta positivamente lo sforzo che è stato compiuto, poiché ritiene indispensabile l'adozione di una normativa che perfezioni l'ambito di intervento. La correlazione con la rilevanza diretta che l'intercettazione può avere rispetto ai fatti sui quali si svolge l'indagine è chiaramente un fatto che incide positivamente sulla tutela delle garanzie dei cittadini e degli indagati, perché non ci si potrà più alzare una mattina dicendo che probabilmente un'intercettazione diretta o ambientale può essere rilevante, ma bisognerà specificare in maniera precisa quali siano le ragioni per le quali si ritiene che quella intercet-

tazione possa e debba essere effettuata nell'interesse superiore dell'accertamento della verità.

La capacità di intervento nell'udienza è una possibilità che viene riconosciuta a chi anticipa il momento del contraddittorio: da sempre ci battiamo per l'aumento delle garanzie in questo senso e non possiamo che essere favorevoli. Ci sembra che vi sia, invece, una carenza (riprendo la questione non solo sotto il profilo sanzionatorio, come ho osservato in precedenza) in ordine alla possibilità di tutela dei soggetti estranei che sono stati intercettati. Mentre tutta la disciplina prevede il momento di contraddittorio e di tutela per l'indagato, perché è il destinatario fisiologico dell'attività processuale, salva la possibilità di una richiesta delle parti di poter procedere alla distruzione, mi domando: la parte estranea del processo, che non viene neanche avvisata dell'udienza, come fa a sapere che vi è un'intercettazione nella quale è coinvolta e della quale può chiedere la distruzione?

Per carità, può essere che mi sia sfuggito qualche passaggio, ma credo che siano possibili aggiustamenti di una normativa che, nell'impianto complessivo, consente un confronto sereno e migliorativo. In questo senso, nel corso del successivo iter, ci prodigheremo per ulteriori miglioramenti, mantenendo, ripeto, le due esigenze che hanno ispirato questo provvedimento: da un lato, mantenere la valenza di uno strumento di indagine oggi indispensabile; dall'altro, consentirne l'utilizzo senza pregiudizio delle garanzie dei cittadini, siano essi indagati o estranei al processo in corso.

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

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, allorché, in sede referente, ebbi modo di approfondire il problema delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, constatai immediatamente la necessità di pervenire alla rivisitazione complessiva della disciplina attuale. Invero le proposte di legge oggi riassunte in un testo unifi-

cato si preoccupavano di apprestare un'adeguata ed efficace tutela del diritto alla *privacy*, ma con esclusivo riferimento al periodo successivo all'esecuzione delle operazioni, senza minimamente incidere sulle condizioni che legittimano il ricorso alle operazioni stesse.

Allora, il Governo ritenne di sostenere la sufficiente rigidità della normativa in vigore nell'individuare i limiti delle attività investigative in questione che, come nel caso delle misure cautelari, dovrebbero essere ricondotti ai principi di proporzionalità e di adeguatezza; senonché è assolutamente chiaro che la quantità di intercettazioni disposte dalle diverse autorità giudiziarie è troppo elevata e che le spese relative hanno ormai raggiunto livelli veramente sconcertanti. In altri paesi, al contrario, l'impiego del mezzo di indagine in argomento è scarsamente dispendioso ed è assai contenuto perché si è ben compreso che si tratta di uno strumento di ricerca della prova a carattere fortemente invasivo, anche a causa della sopravvenienza di tecnologie sempre più sofisticate. Proprio in considerazione del suddetto carattere invasivo, il sacrificio del diritto alla riservatezza, che è costituzionalmente garantito, dovrebbe avvenire anche nel nostro ordinamento solo in casi eccezionali e nel rigoroso rispetto delle regole.

D'altro canto, fin dal primo sommario esame della complessa problematica che ci occupa, si è manifestata la necessità di definire con chiarezza le condizioni di ammissibilità e i presupposti per l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche ambientali provvedendo a che la nuova disciplina trovi, in ogni caso, puntuale e scrupolosa applicazione.

Inoltre, è sembrato non solo che l'intercettazione dovesse costituire l'unico mezzo di prova adeguato a soddisfare le esigenze investigative in una situazione in cui l'indagine non poteva essere diversamente sviluppata, ma anche che dovesse essere scoraggiata l'attuale tendenza delle autorità inquirenti ad abdicare agli ordinari strumenti di indagine a favore delle intercettazioni.

Pertanto, pur nella consapevolezza che gli spazi di intervento normativo sulla disciplina delle intercettazioni non sono particolarmente estesi, si è ritenuto di ampliare opportunamente l'area della riforma operando tanto sulla gamma dei reati per i quali le intercettazioni stesse sono consentite, quanto sui presupposti dell'autorizzazione.

Sotto il primo profilo va notato che nella sede referente è stato faticosamente raggiunto un discreto risultato agendo lungo due distinte direttrici, senza tuttavia pervenire a testi condivisibili *in toto*. L'entità delle pene di tali richieste per l'ammissibilità dello strumento investigativo è stata elevata sia nel minimo sia nel massimo effettuando la mera trasposizione delle previsioni già vigenti in tema di fermo, ossia ancorando la novella ad un dato preesistente e quindi oggettivo, emergente dalla lettura dell'articolo 384 del codice di procedura penale. La riduzione del novero dei reati in discussione, tuttavia, già di per sé assai modesta, è stata fortemente contenuta inserendo nominativamente nella lettera e) dell'articolo 1 parte dei reati che in base alla lettera a) non consentirebbero l'impiego delle intercettazioni.

Per alcuni di essi, segnatamente quelli previsti agli articoli 326, comma 3, e 356 del codice penale persistono notevoli perplessità. Sono pertanto certo dell'esigenza di un'ulteriore attività emendativa che riduca ancora la limitazione del diritto alla riservatezza, riportandola a dimensioni accettabili, cioè ad un più giusto punto di equilibrio tra le opposte esigenze concorrenti nella materia.

Quanto ai presupposti autorizzativi previsti all'articolo 267 del codice di rito, è appena il caso di rimarcare l'eccessiva discrezionalità consentita da formule quali i gravi indizi di reato e l'assoluta indispensabilità ai fini della prosecuzione delle indagini. Sulla base delle stesse si sono consolidate prassi applicative aberranti. In particolare, poiché i gravi indizi non devono essere in alcun modo soggettivizzati, bastando la prova generica circa la commissione di un reato incluso nel-

l'elenco di cui all'articolo 266 del codice di procedura penale, l'intercettazione può essere disposta non solo nei confronti della persona indagata, ma anche delle persone offese, dei parenti, degli amici e, in definitiva, di chiunque.

Per tale motivo, nel primo comma del menzionato articolo 267 del codice di procedura penale è stato inserito un ulteriore presupposto che attiene alla sussistenza di concreti elementi dai quali risulti che il controllo dell'utenza telefonica sia utile alle indagini relative ai fatti per i quali si procede.

È chiaro che il carattere della concretezza richiesto dalla nuova disposizione impedirà per l'avvenire che i decreti autorizzativi si limitino a riportare sul punto una mera clausola di stile, essendo *ictu oculi* necessaria una motivazione sostanziale, la cui mancanza importerebbe la inutilizzabilità dei risultati, secondo l'articolo 9 del provvedimento. Tale sanzione dovrebbe altresì essere prevista per l'ipotesi in cui la originaria qualificazione giuridica del fatto venga modificata configurando un delitto per il quale l'intercettazione non è consentita giacché, altrimenti, sarebbe fin troppo agevole l'instaurazione di prassi elusive.

Alle censure sin qui esposte va aggiunto che, con il secondo comma dell'articolo 4, si è ulteriormente aggravata la divergenza della disciplina ordinaria rispetto a quella riguardante i delitti di criminalità organizzata. La proroga per periodi anche discontinui, in verità, sarebbe consentita per i reati di mafia e non per la malavita comune e, d'altronde, l'atto di proroga, per sua natura, presuppone la permanenza dell'efficacia di un provvedimento precedente, la quale, all'evidenza, viene meno nell'ipotesi in discussione, né la tipologia criminale considerata dalla disposizione in esame giustifica adeguatamente tale diversità di trattamento. Viceversa, la maggiore difficoltà di accertamento connaturata a detta categoria di reati ci consente di condividere senza riserve la maggiore ampiezza della durata massima complessiva delle intercettazioni.

Il provvedimento al nostro esame attiene anche ad altri aspetti della difficile problematica che ci occupa. Già il Consiglio superiore della magistratura, nel parere inviato al ministro di grazia e giustizia in merito al disegno di legge n. 2773, metteva in evidenza alcune tendenze della prassi concreta, che hanno come effetto collaterale quello di facilitare un'abusiva divulgazione delle conversazioni intercettate.

L'organo di autogoverno della magistratura rilevava che, benché ai difensori non sia consentito estrarre copia delle registrazioni e dei verbali fino al momento della vera e propria acquisizione, di fatto accade che vengano ugualmente effettuate e consegnate ai difensori copie dei brogliacci della polizia giudiziaria e che questi ultimi spesso riproducano le conversazioni intercettate in maniera pressoché integrale: questa strada agevolerebbe l'entrata in possesso da parte dei giornali di conversazioni che dovrebbero, invece, rimanere riservate.

Il disfavore nei riguardi dei difensori è di tutta evidenza ed è altrettanto evidente il fatto che tale valutazione del Consiglio è assolutamente arbitraria, perché addossa ad una sola parte del processo la responsabilità di colpe che, per lo più, riguardano altri e, per altro verso, oblitera la necessità di consentire ai difensori stessi di concorrere con cognizione di causa alla scelta del materiale da acquisire e, quindi, di svolgere utilmente e attivamente il mandato ricevuto.

La divulgazione delle conversazioni, invece, deriva nella maggior parte dei casi da una prassi diffusa, se non costante, in virtù della quale il deposito delle intercettazioni, come consente l'articolo 268, comma 5, del codice di procedura penale, viene ritardato fino alla chiusura delle indagini preliminari, mentre l'acquisizione vera e propria si verifica in un momento successivo.

Ciò implica che il deposito venga effettuato insieme all'intera documentazione relativa alle indagini, dalla quale le parti sono autorizzate ad estrarre copie, mentre le conversazioni rilevanti, che avrebbero

dovuto costituire oggetto di preventivo stralcio, rimangono nel fascicolo fino all'udienza preliminare e anche oltre.

La conseguenza è che i verbali delle intercettazioni finiscono, di fatto, con l'essere assoggettati a copia allo stesso modo di tutti gli altri e che le copie possano avere ad oggetto anche documenti destinati all'eliminazione. Anzi, la selezione di ciò che appare rilevante spesso non viene operata, in particolare nel caso di conversazioni di lunga durata, che esigerebbero un oneroso impegno preliminare di verifica, limitandosi il pubblico ministero a richiedere l'acquisizione di tutto il materiale raccolto e la difesa adeguandosi di conseguenza, salvo rinviare ogni valutazione in proposito al dibattimento. Ne consegue il pericolo concreto che diventino pubbliche proprio quelle dichiarazioni che dovrebbero rimanere riservate.

Si rendeva perciò necessario un impulso adeguato in direzione di un più equilibrato bilanciamento dei valori in gioco e, dunque, di una più attenta considerazione del bene della riservatezza. All'uopo è stata prevista l'istituzione di uno specifico archivio riservato nel quale il pubblico ministero deve custodire i verbali e le registrazioni.

Allo scopo di garantire l'effettività della tutela della riservatezza è stata prevista l'introduzione di una nuova fattispecie di reato da inserire nel codice penale tra i delitti contro l'inviolabilità dei segreti che attengono alla sfera privata. Tale fattispecie incriminatrice, infatti, è destinata a reprimere la condotta di indebita presa di conoscenza o rivelazione del contenuto di verbali o registrazioni non acquisite contenute nell'archivio riservato del pubblico ministero che, come tali, non fanno parte degli atti del procedimento e sono coperte da segreto.

L'esigenza di tutela della riservatezza non è sembrata, però, d'intensità tale da sacrificare l'effettività del diritto di difesa e del controllo del giudice sull'attività delle parti. Pertanto sono state disattese quelle spinte che tendevano a ridurre gli atti che il pubblico ministero è tenuto a

trasmettere al giudice per l'udienza di acquisizione e ad escludere il diritto dei difensori ad estrarne copia.

In conclusione, il provvedimento al nostro esame potrebbe trovare l'assenso del mio gruppo qualora venissero approvati, nel corso del dibattito, quei pochi emendamenti necessari, sulla base di quanto prima detto, per consentire il riequilibrio di fondamentali esigenze costituzionalmente tutelate.

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 111)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

LUIGI SARACENI, *Relatore*. Rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo, onorevole Scoca.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il testo in esame è il frutto delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Saraceni, Soda, Neri, Pisanu (sottoscritto da molti colleghi di forza Italia) nonché del Governo. Lo dico per sottolineare quanto fosse avvertita dai parlamentari di tutte le parti politiche l'esigenza di intervenire in questa materia. Le proposte di legge sono confluite nel testo unificato di cui è relatore l'onorevole Saraceni, che ha rappresentato con grande chiarezza lo spirito del progetto di legge e l'ipotesi in essa prevista. Il testo è anche il frutto di un lavoro approfondito svolto dalla Commissione giustizia al quale tutti hanno offerto il proprio contributo.

Difficilmente si può pensare di scrivere un testo perfetto, perché non è cosa semplice, ma in questo caso, a mio parere,

è stato trovato un condivisibile punto di equilibrio tra, da una parte, la necessità di tutelare la riservatezza dei cittadini e, dall'altra, la necessità di dare strumenti di indagine alla magistratura penale al fine di facilitare le indagini e, in ultima analisi, per realizzare la domanda di giustizia. Che tutto ciò non abbia aspetti invasivi è garantito dall'articolo 1, il quale prevede, in maniera tassativa, le ipotesi in cui poter fare ricorso a questo strumento che indubbiamente è distruttivo della *privacy*, anche se si rende necessario nei casi in cui vi è un interesse pubblico da tutelare. Si tratta di delitti per i quali è previsto l'ergastolo, delitti concernenti sostanze stupefacenti e psicotrope, delitti che concernono le armi e le sostanze esplosive, il contrabbando, reati di usura, di abusiva attività finanziaria, in sostanza tutte quelle fattispecie penali di maggiore offesa nei confronti della collettività.

Vi è un altro aspetto da sottolineare e cioè che comunque il pubblico ministero deve richiedere al GIP l'autorizzazione, la quale deve essere data con decreto motivato. Anche questa è una griglia di garanzia affinché non se ne faccia un uso smodato. La necessità di verificare la correttezza della qualificazione giuridica del fatto è un'altra garanzia (ci auguriamo che l'applicazione della norma sia corretta) posta alla *privacy* dei cittadini. Inoltre la durata delle intercettazioni è fissata a 15 giorni, prorogabili, ma non oltre i 90 giorni.

Quanto all'osservazione del relatore in riferimento all'articolo 268-*sexies*, quale argomento rilevante durante l'udienza preliminare, potrebbe — come avviene nel corso delle indagini — essere valutato comparativamente a successivi elementi di acquisizione, dei quali quelli scartati possono essere utilizzati come chiave di lettura o comunque come elementi complementari ad altre situazioni che si sono aggiunte. Ovvero se il giudicante abbia un metro logico diverso per cui ritenga che quanto non era stato ritenuto importante dal pubblico ministero possa, invece, diventarlo poi.

Mi sembra che vi sia concordia da parte della Commissione su interventi migliorativi del testo; in tal senso si sono espressi l'onorevole Neri ed il relatore, onorevole Saraceni, preannunciando la presentazione di emendamenti.

L'onorevole Neri e l'onorevole Gazzilli hanno sottolineato, in buona sostanza, alcune manchevolezze contenute nel progetto di legge come, ad esempio, una carenza di tutela dei soggetti estranei al procedimento penale. Si tratta di un punto di grande delicatezza, ma si tratta, altresì, di una tipologia di intervento investigativo che, per sua stessa natura, non può essere selezionato, come un interrogatorio o come una prova testimoniale.

Al riguardo, la Commissione, che con tanta passione ha seguito la problematica, troverà una soluzione: l'istituzione di un registro delle intercettazioni, ad esempio, mi sembra una proposta meritevole di essere presa in considerazione dal relatore.

Ritengo che da parte governativa vi sia tutto l'interesse a che il provvedimento venga reso legge dello Stato il più presto possibile, in quanto si tratta di uno strumento che può facilitare di molto l'azione penale.

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

Modifica nella costituzione di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Comunico che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ha comunicato, con lettera pervenuta in data odierna, la nuova composizione del direttivo del gruppo, che risulta così composto:

presidente: Beppe Pisanu;

vicepresidente vicario: Elio Vito;

vicepresidenti: Stefania Prestigiacomo, Alessandro Rubino e Vittorio Tarditi;

membri del comitato direttivo: Paolo Becchetti, Maurizio Bertucci, Donato Bruno, Giuseppe Calderisi, Nicola Cosentino, Alberto Di Luca, Aventino Frau, Antonio Leone e Filippo Misuraca.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 22 febbraio 1999, alle 15:

1. — *Discussione delle proposte di legge costituzionale:*

TREMAGLIA ed altri: Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero (5186).

TREMAGLIA: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e di senatori in rappresentanza degli italiani all'estero (4979).

PISANU ed altri: Modifiche agli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione concernenti il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (5187).

— *Relatori:* Cerulli Irelli per la maggioranza; Boato di minoranza.

2. — *Discussione del testo unificato delle proposte di legge costituzionale:*

VELTRONI ed altri; CALDERISI ed altri; REBUFFA e MANZIONE; PAISSAN; BOATO; BOATO: Disposizioni concernenti l'autonomia statutaria delle regioni e l'elezione del presidente della giunta regionale (5389-5473-5500-5567-5587-5623).

— *Relatore:* Soda.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 2544 — Concessione di un contributo volontario all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) (*Approvato dal Senato*) (4160).

— *Relatore:* Niccolini.

4. — *Discussione della proposta di legge:*

ARMAROLI e MAZZOCCHI: Modifica dell'articolo 234 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in materia di termini per l'ade-

guamento della disciplina concernente le occupazioni, le installazioni e gli accessi (5516).

— *Relatore:* Angelici.

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 16,20.