

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 16.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 12 maggio 1999.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Berlinguer, Bindi, Brancati, Bressa, D'Alema, D'Amico, Teresio Delfino, Evangelisti, Fassino, Jervolino Russo, Li Calzi, Mangiacavallo, Mattarella, Mattioli, Pennacchi, Ranieri, Rivera, Selva, Sinisi e Visco sono in missione a decorre dalla seduta odierna.

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

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza le seguenti petizioni, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni:

Maria Letizia Santanicchia, da Perugia, ed altri cittadini, chiedono una normativa che, nei concorsi scolastici, tuteli la posizione dei docenti abilitati con concorso ordinario (*n. 1086 - alla XI Commissione*);

Luigi Esposito, da Napoli, chiede che nelle controversie di lavoro in grado di

appello sia prevista la possibilità per le parti di depositare scritti difensivi (*n. 1087 - alla II Commissione*);

Piero De Cristofaro, da Roma, espone la necessità di assicurare l'uniforme interpretazione ed applicazione del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (*n. 1088 - alla XI Commissione*);

Antonio Milone, da Sarno (Salerno), ed altri cittadini, chiedono un provvedimento legislativo per la ricostruzione delle zone colpite dalle frane del maggio 1998 (*n. 1089 - alla VIII Commissione*);

Luigi Re, da Roma, chiede un provvedimento legislativo per la promozione dell'arte negli edifici privati (*n. 1090 - alla VII Commissione*);

Lorenzo Salvatore Rao, da Napoli, e Renato Uccello, da Napoli, chiedono l'abrogazione della legge n. 87 del 1994, in materia di computo dell'indennità integrativa speciale nell'indennità di buonuscita, in quanto discriminatoria nei confronti dei dipendenti pubblici cessati dal servizio prima del 1° dicembre 1984 (*nn. 1091-1092 - alla XI Commissione*).

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

Discussione della proposta di legge: Bonito ed altri: Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario (approvata dalla Camera e modificata dal Senato) (1850-B) (ore 16).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già

approvata dalla Camera e modificata dal Senato, di iniziativa dei deputati Bonito ed altri: Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 1850-B)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

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

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 39 minuti;

forza Italia: 36 minuti;

alleanza nazionale: 34 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

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

comunista: 32 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

UDR: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

rinnovamento italiano popolari d'Europa: 9 minuti; verdi: 7 minuti; CCD: 7 minuti; rifondazione comunista: 6 minuti; socialisti democratici italiani: 4 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani:

3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 1850-B)

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

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.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Carotti.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, all'interno delle economie giurisdizionali di ciascun ordinamento appare sempre centrale e delicatissima l'operazione di preselezione dei fatti penali dal gruppo generale dei fatti offensivi. Non tutte le trasgressioni costituiscono, infatti, un illecito penale ma possono qualificarsi tali quelle sanzionate attraverso una pena e sono pene le sanzioni indicate tipicamente dal sistema penale. È a partire da tale selezione che criteri e orientamenti statali di politica criminale si traducono in modalità di intervento legislativo, talvolta con funzioni di ridimensionamento quantitativo e ripensamento qualitativo del tipo di tutela di alcuni beni giuridici.

Nel corso degli anni, l'intenso incremento dei reati cosiddetti artificiali (o di costruzione, in relazione ai tradizionali delitti naturali) indotto dalla criminalizzazione di condotte nuove, unito a una sostanziale staticità delle fattispecie già sanzionate penalmente (rare sono le vere « uscite » da una tale area di rilevanza), dirigeva verso un panpenalismo irragionevole pressoché illusorio. Ciò in contrasto con la previsione fisiologica di interventi di penalizzazione e/o depenalizzazione finalizzati a rappresentare legislativamente, nel modo il più possibile essenziale, organico e complementare, le naturali evoluzioni del diritto in oggetto.

Il diritto penale italiano vigente, di matrice codicistica, si delinea come un sistema ad altissima penalizzazione, con una malgestita tendenza alla legislazione speciale e alla stratificazione normativa poco adatta alle esigenze di legalità e di certezza di tale settore giuridico. Le scelte di depenalizzazione che da circa un decennio trovano diverse voci di sostegno si inseriscono, oggi, in un progetto di riforma complesso, orientato al recupero della perduta effettività del diritto sostanziale e procedurale, anche in ordine ad un soddisfacente equilibrio tra domanda di giustizia e risposta.

In linea generale si individuano almeno due piani di intervento: l'uno è connesso alla sintomatica urgenza di una deflazione del carico di lavoro degli uffici giudiziari, che non comporti una ingiustificata caduta di garanzie; l'altro trova, invece, ragione nella esigenza di « snellimento e superamento » circa fattispecie sostanzialmente desuete non conformi all'attuale sensibilità penale.

Ciascuna proposta muove consapevolmente dalla distinzione tra sanzione *tout court* e pena (quale tipica sanzione penale) prevedendo per talune materie — individuate attraverso l'oggetto di tutela — lo spostamento dell'illecito da un campo dell'ordinamento all'altro o prospettando nuove soluzioni. Innanzitutto, non appare fuor di luogo osservare come le fattispecie candidate all'abrogazione — tutte di sporadica ricorrenza e perciò solo fuori dalla tematica deflattiva — siano in parte state già oggetto, nella loro formulazione originaria, di parziale censura costituzionale (si pensi a mendicizia, istigazione, propaganda e apologia).

Per quanto attiene, invece, alle proposte « deflative » di cui si è detto sopra, si evidenzia come tutte coinvolgano figure di reato statisticamente assai incidenti sugli affari penali, di competenza soprattutto ex pretorile (violazioni della legge sugli assegni bancari e postali, furti semplici ed altro). In tale direzione appaiono dunque utili studi preliminari di verifica della reale insistenza di tali fattispecie sul carico penale e sul funzionamento della

sanzione di tipo amministrativo nell'esperienza attuativa delle precedenti leggi di depenalizzazione: una sorta di prognosi di deflazione e di effettività della nuova previsione sanzionatoria. Sui singoli punti non mancano, certo, opinioni diverse, evidenziate anche durante l'iter parlamentare della proposta di legge, riformulata con passaggi sotto taluni profili alternativi tra Camera e Senato, pur nella prospettiva comune di uno spostamento dell'area della penalità tipica, e con stralci importanti in relazione a materie così destinate a una più specifica sede di trattazione.

A partire dai riferimenti di fondo, che vanno dalla qui condivisa teorizzazione di un diritto penale minimo a quella opposta da una esigenza di depenalizzazione essenziale che elimini solo le « punte » della iperlegificazione speciale, il criterio base nella valutazione di ciascuna posizione può attualmente trovare luogo nell'adeguatezza della indicazione di percorso che si propone.

In concreto, è un dato acquisito che sul tipo di emergenze da superare (iperlegificazione, carichi di lavoro eccessivi, sproporzione tra domanda e risposta, dispendio di mezzi in relazione all'entità di alcuni fatti di reato, ritardo nelle decisioni, depenalizzazione di fatto e sostanziale facoltatività dell'azione penale) ci sia ormai larga condivisione; confermata, quindi, la fiducia nella sanzione penale come strumento di difesa sociale di *extrema ratio*, il confronto si apre sull'azione di intervento.

A tale fine e a integrazione di quanto già esposto, si ritiene interessante verificare — per articolo o per argomento — le modifiche apportate dal Senato in data 3 marzo 1999 al testo della proposta di legge precedentemente approvata dalla Camera dei deputati il 25 giugno 1997. Già dall'esame del titolo e dalla struttura delle due stesure è possibile assumere qualche elemento utile ai fini della nostra indagine: la proposta di legge modificata dal Senato aggiunge alla titolazione iniziale « Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori » le parole « ... e modifiche del sistema penale tributario »

con ciò dando autonomo rilievo alla disciplina prevista nel così modificato articolo 9 del testo del Senato, che reca: « Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto », in qualche modo superando i limiti della proposta di depenalizzazione di cui alle sopresse lettere *b)*, *c)* dell'articolo 6 che investiva il decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e la legge n. 516 del 1982 con alcune significative esclusioni.

Nel testo del Senato, le disposizioni in analisi, staccate dall'ambito dell'attuale articolo 6 della proposta (leggi finanziarie tributarie e concernenti i mercati finanziari e mobiliari), delegano al Governo la riscrittura di una disciplina organica dell'argomento, informata alle direttive descritte nei commi seguenti, incentrate sulla massima riduzione dell'area penale da circoscrivere ai casi di rilevante offensività.

Si rileva inoltre come il comma 1, lettera *d)*, articolo 6, del testo del Senato preveda, oggi, « l'abolizione del principio di ultrattività delle norme penali tributarie » prendendo spunto dalla più contenuta deroga all'articolo 20 della legge n. 4 del 1929 inserita dal comma 3 dell'articolo 6 del testo approvato dalla Camera, solo in relazione al contenuto dispositivo di detto articolo.

Altra determinazione di rilievo, presente nel testo modificato dal Senato, è quella relativa allo stralcio dell'articolo 11 su ambiente e territorio che delegava il riordino e la semplificazione — ora destinati a un diverso contesto di formulazione — del sistema sanzionatorio penale ed amministrativo in materia di salvaguardia del territorio, indicando la necessità di limitatissime previsioni penali e la strada di efficaci misure ripristinatorie.

Si segnala come il doppio stralcio, che fa seguito all'altro « eccellente » in materia di sostanze stupefacenti, coinvolga le sorti di ambiti di discussa collocazione penalistica, intorno ai quali l'attenzione dell'opinione pubblica oltre che l'attesa degli operatori di giustizia è particolarmente

sviluppata, per la rilevanza qualitativo-culturale oltreché per la particolare diffusività sociale.

Sarà, quindi, opportuno non leggere l'opzione del Senato come un arresto quanto come una riserva di tempi e spazi di elaborazione più congrui, in ordine a una disciplina capace di ridefinire la rilevanza più o meno penale di comportamenti già sanzionati, in molti sistemi civili, in via esclusivamente amministrativa.

Accanto a limitate prospettive abrogative (descritte all'articolo 18, commi 1 e 2 del testo del Senato) o a quelle davvero più estese di passaggio di competenza alla pubblica amministrazione, la proposta di legge, in risposta a taluni illeciti non gravi ma, per ragioni diverse, non trasferibili dalla sfera penalistica (sempre dispendiosa e stigmatizzante) all'area amministrativa o dell'indifferenza, rinvia alla « creatività » del legislatore.

Ciò accade in diverse disposizioni della proposta di legge che, ben oltre il tema suggerito dalla laconica dizione del titolo, indica anche la possibilità di soluzioni diverse: dall'incentivazione di aspetti premiali del diritto penale, alla previsione di speciali cause estintive ed estensione della perseguibilità a querela (articoli 12 e 19) del disegno di legge fino a nuove possibilità oblativo e inedite sanzioni alternative alla detenzione.

Come è evidente, anche nella giustizia penale si interviene (finalmente) sulle basi di una acquisita consapevolezza circa la opportunità di diversificazione degli strumenti e degli obiettivi, in relazione in primo luogo all'oggetto di tutela e al grado di offesa.

Alla luce di queste considerazioni è utile procedere nella già avviata analisi del testo, individuando brevemente, secondo la progressione degli articoli, le modifiche più significative non ancora trattate.

La previsione dell'articolo 1, di attribuzione al giudice di pace della competenza in materia di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, di cui agli articoli 22, 23 e 24 della legge n. 689 del 1981, è esclusa dall'articolo 2 del testo del Senato

per le materie — che il legislatore delegato dovrà indicare tassativamente — caratterizzate da una particolare difficoltà di accertamento o dal coinvolgimento di rilevanti interessi collettivi nonché da sanzioni di notevole entità.

A tale proposito si precisa come i limiti di cui all'articolo 2 attribuiscono, in modo forse non sufficientemente ponderato — questa è l'opinione del relatore —, la competenza residua di cui all'articolo 1 al futuro tribunale di primo grado, appesantendo in modo non del tutto giustificato il carico di lavoro di tale ufficio, in chiara controtendenza con la nuova distribuzione degli affari giurisdizionali prevista dalla riforma del giudice unico e dalle norme complementari in corso di attuazione.

L'articolo 4 (Disciplina della navigazione) limita, in relazione a talune disposizioni, specificate nella lettera *a*) dell'unico suo comma, la portata del testo originario che prevedeva genericamente la trasformazione di tutte le contravvenzioni contenute nel codice della navigazione in illeciti amministrativi.

Comunque, l'attuale articolo 4 mantiene l'intento di rivisitare una disciplina superata, da tempo, da una evoluzione normativa che ha determinato evidenti e problematici casi di sovrapposizione.

L'articolo 5 (Circolazione stradale e autotrasporti) amplia, invece, il campo di intervento della depenalizzazione del codice della strada previsto dal testo della Camera, escludendo, nel passaggio dall'area penale a quella amministrativa, le sole fattispecie di cui agli articoli 100, comma 4, 184, 187 e 189 della legge n. 285 del 1992; la residua disciplina delle sanzioni amministrative dispone, poi, in maniera sostanzialmente conforme alla formulazione di riferimento.

Per quanto attiene agli articoli 4 e 5, si può osservare come gli stessi intervengano su una categoria di reati di natura, per così dire, « artificiale », in quanto riferibili a condotte tendenzialmente non punite o perseguite in tutti gli ordinamenti, ma di creazione, appunto, sistematica.

È proprio in ordine a tali figure di reato che la previsione e l'intervento

penale, al di là dell'indiscusso valore simbolico, spesso non sono in grado di assicurare un'incisività maggiore né una deterrenza più efficace di quella di una pronta risposta amministrativa — come è evidente nel caso di sanzioni quali la confisca o il sequestro obbligatori —, con costi e tempi d'azione naturalmente ridotti.

Per concludere, la direzione della proposta in esame, nonostante le modifiche, appare univocamente quella di un uso efficace ed effettivo del diritto e della sanzione penale attraverso il contenimento delle incriminazioni e una diversificazione degli strumenti e degli obiettivi in relazione a gerarchie di valori, bilanciamenti di interessi ed esigenze concrete.

In questo senso appare esemplare il disposto dell'articolo 10 sulle sanzioni alternative alla detenzione, in cui il tema della qualità della pena trova finalmente uno spazio normativo adeguato e inusuale, a fronte di un consolidato problema di ineffettività e, più genericamente, di crisi della risposta sanzionatoria tradizionale.

La Commissione giustizia non ha ritenuto di modificare il testo trasmesso dal Senato in alcuna parte. Appare, infatti, prevalente l'esigenza di giungere ad un'approvazione definitiva, che consenta di mettere davvero mano all'opera di depenalizzazione. In quest'ottica non ha inteso neppure dare seguito alle condizioni ed alle osservazioni contenute nei pareri espressi dalle competenti Commissioni, di cui, comunque, non sono parsi condivisibili i contenuti. In particolare, sembrano sufficientemente definiti i principi ed i criteri direttivi contenuti nell'articolo 9, concernente i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto. Tali principi e criteri direttivi sono evidentemente da applicarsi congiuntamente ed integrano, pertanto, una fattispecie ben definita per l'esercizio della delega da parte del legislatore delegato. Neppure potranno emergere problemi interpretativi in riferimento all'articolo 11, che pure ha trovato censura da parte di una delle Commissioni.

Si chiede, quindi, all'Assemblea di approvare il provvedimento in esame senza ulteriori modificazioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Previti, al quale ricordo che ha disposizione complessivamente 36 minuti da dividere con il collega Marotta. Ne ha facoltà.

CESARE PREVITI. Signor Presidente, signor ministro, la richiesta di un intervento massiccio di depenalizzazione risponde a due diverse esigenze che giustificano un approccio notevolmente diverso all'intera materia: la prima risponde ad una necessità di carattere operativo ed è riconducibile ad un criterio di efficienza della macchina giudiziaria; la seconda coinvolge argomentazioni di principio e presuppone una rimediazione dell'intera materia penale ed una valutazione sia della reale attualità dell'impianto codicistico, sia dell'atteggiamento tenuto dal legislatore in tale materia.

In definitiva, si tratta di una presa di coscienza della reale rispondenza del diritto penale sostanziale ai principi contenuti nella Costituzione e ad un effettivo Stato di diritto. Nella nostra Carta fondamentale sono, infatti, rintracciabili indicazioni precise: l'articolo 25, comma 2, nello stabilire una riserva assoluta di legge ordinaria in materia penale, limita di fatto la potestà punitiva dello Stato in ragione dell'incidenza diretta o indiretta delle norme penali sulla libertà personale. Una seconda e chiara indicazione è fornita dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione, che, qualificando lo scopo della pena come tendente alla rieducazione del condannato, non può che ragionevolmente limitarla alle violazioni di maggiore rilievo, cioè alle offese di interessi dotati di particolare significato sociale.

Nella Costituzione, pertanto, non si coglie solo una generale linea di tendenza alla riduzione dell'area penale ma anche un orientamento favorevole a specifici obblighi di depenalizzazione, delimitando l'oggetto dell'intervento sanzionatorio penale a beni o valori di specifica rilevanza costituzionale.

La scelta della sanzione penale deve ritenersi proporzionata e sussidiaria. La sanzione deve essere proporzionale all'interesse tutelato e alla gravità dell'offesa, ma soprattutto il ricorso alla sanzione penale deve considerarsi un'*extrema ratio* necessaria solo ed in quanto non esistano e non siano sperimentabili altre tecniche di controllo sociale provviste di analogo grado di efficacia.

Il codice Rocco, soprattutto nella parte speciale, non ha nel corso di questi anni subito modificazioni rilevanti. Il legislatore, anzi, si è spesso limitato a procedere ad un aggravamento delle misure edittali delle pene previste per alcuni reati, spesso come risposta politica a situazioni emergenziali più che come reale presa di coscienza dei problemi sottostanti. Altrettanto è avvenuto nelle legislazioni speciali attraverso la costante creazione di nuove ipotesi di reato, con ciò privilegiando la scelta della risposta penale come principale, se non unico, strumento statutario.

La presenza proprio di tale quantità di norme penali extracodicistiche ha determinato una legislazione confusa e difficilmente conoscibile anche per gli addetti ai lavori. In tal modo inoltre numerose infrazioni, anche di scarso rilievo, hanno assunto la caratteristica di reato e molte di queste costituiscono esclusivamente reati bagatellari.

In assoluta contraddizione con la strada precedentemente indicata sul versante della pena, invece, sono stati adottati una serie di provvedimenti volti ad aumentare i termini per la sospensione della pena ed una serie di istituti sostitutivi della stessa. Il risultato di una tale politica è stato quello di una legislazione che cavillosamente disciplina e qualifica come reato una serie abnorme di comportamenti, rinunciando però all'effettività

della pena anche dopo la condanna definitiva, per cui la situazione attuale può essere sintetizzata in pene edittali gravissime ma di fatto quasi mai scontate. Ne consegue la violazione del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, la cui effettività ormai rimane solo sulla carta se, come ha detto l'onorevole Pietro Carotti il 3 ottobre scorso nella relazione con cui ha illustrato in prima lettura il provvedimento, numerosi procedimenti non hanno alcun corso in conseguenza delle scelte assunte dall'organo inquirente, adottate spesso non sulla base di un criterio omogeneo. Pertanto esigenze di coerenza del sistema impongono di sottrarre tale scelta ai singoli organi inquirenti.

Rispetto all'esigenza deflattiva occorre sottolineare che la scelta panpenalistica si è dimostrata fallimentare anche dal punto di vista dell'efficienza della giurisdizione. L'eccessivo carico giudiziale pendente ha di fatto paralizzato gli uffici, determinando condizioni di grave squilibrio e discriminazione e rendendo di fatto impossibile il funzionamento del sistema giudiziario. Piuttosto che assumere un atteggiamento responsabile e scelte in grado di dare soluzione definitiva al problema, si è optato per soluzioni momentanee, come testimoniano i 29 provvedimenti di amnistia emanati nel corso degli anni.

La situazione è stata resa ancor più grave con l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, un codice di rito accusatorio, che avrebbe dovuto avere come necessario presupposto il dato che solo il 10-15 per cento dei procedimenti sarebbero stati portati dinanzi al giudice del dibattimento.

Se a spingere verso un deciso orientamento depenalizzante sono stati i criteri come sopra determinati, occorre chiedersi se il provvedimento in discussione sia o meno in grado di conseguire tale obiettivo. Forza Italia, sin dalla discussione generale durante la prima lettura della proposta di legge presso la Commissione giustizia della Camera, aveva auspicato che l'atto Camera n. 1850 costituisse solo una trac-

cia di lavoro ed uno stimolo affinché il Parlamento si assumesse con senso di responsabilità il compito di approvare una legge in grado di rappresentare un'effettiva svolta in campo penale, così come da tante parti auspicato.

Durante l'iter della discussione, sia alla Camera sia al Senato, non sono mancati tentativi più coraggiosi volti a giungere ad una riforma più globale. Purtroppo ostacoli relativi più alla difficoltà di trovare accordi tra le forze che compongono la maggioranza che a quella dei rapporti con l'opposizione hanno determinato che si discutesse un testo inadeguato in cui alcune materie sono state stralciate, prima fra tutte l'intera materia ambientale.

Sono state introdotte, tramite emendamenti, deleghe quasi in bianco per la riscrittura di reati concernenti materie importanti come quella penale-finanziaria e penale-tributaria: una delega, quest'ultima, che espropria il Parlamento su una materia doppiamente garantita dalla Costituzione, la quale riconosce una riserva di legge assoluta oltre che alla materia penale, anche a quella tributaria.

Il testo, insomma, frutto di difficili compromessi raggiunti all'interno delle stesse forze di maggioranza, è rimasto svuotato e ben poco risponde alle ambiziose affermazioni riformatrici che mi hanno accompagnato la discussione.

Non è un caso, infatti, che proprio il ministro della giustizia del Governo Prodi, l'avvocato Flick, che ha seguito per maggior tempo l'iter del provvedimento, proprio qualche giorno fa, dalle pagine di un quotidiano nazionale, lanciava un appello alle forze politiche per un nuovo provvedimento di amnistia, ammettendo così il fallimento della politica delle cosiddette riforme dell'efficienza.

Tre erano, infatti, le soluzioni legislative proposte dall'ex guardasigilli e dalla sua maggioranza di Governo: la riforma del giudice unico; la riforma del giudice di pace; il provvedimento al nostro esame, concernente la depenalizzazione dei reati minori. Il giudice unico non decolla, se non per stralcio via decreto-legge, con il rinvio totale della materia penale; il giu-

dice di pace non soddisfa minimamente le aspettative; il provvedimento di depenalizzazione, di cui si discute, è evidentemente incompleto ed assolutamente non risolutivo. Pertanto è proprio l'ex ministro — che aveva fatto di questi provvedimenti il suo manifesto politico — a non riconoscere l'efficacia, tanto da chiedere l'emanazione di un provvedimento che dovremmo giudicare ipocrita, ingiusto ed inefficace, in quanto non garantirebbe che il cumulo non si riproduca entro breve tempo: si è persa sicuramente un'occasione per riparare ad ingiustizie di gravità sociale e per porre in essere una reale proporzionalità delle pene.

Non è possibile ritenere che riforme legate esclusivamente alla cosiddetta efficienza possano risolvere i problemi da cui è afflitta la giustizia italiana: questi hanno bisogno di riforme di sistema ed istituzionali. Solo il raggiungimento della volontà di tutte le forze politiche di procedere a vere riforme di sistema — come da me da lungo tempo auspicato — potrebbe costituire il clima ideale per procedere a riforme ordinarie. Se ci si accontenta del minimo di ambizione in partenza, ci si dovrà accontentare del nulla — o quasi — in arrivo.

In definitiva, il provvedimento non può essere giudicato soddisfacente a giustificare alcun senso di entusiasmo, perché costituisce soltanto una modifica minima, rimanendo il grosso del lavoro ancora tutto da pensare. Tuttavia, in qualche caso come l'attuale, occorre accontentarsi del poco piuttosto che del nulla, nella speranza che il provvedimento sia solo l'inizio della riforma effettivamente necessaria (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, contrariamente a quanto appena affermato dall'onorevole Previti, ritengo che il provvedimento in discussione sia tra quelli più importanti che la Camera dei deputati abbia approvato nell'attuale legi-

slatura. Non mi sono affatto nuove le critiche e le censure — peraltro abbastanza contraddittorie e schizofreniche — dell'onorevole Previti; le ho ascoltate venerdì scorso, durante un'assemblea delle camere penali che celebravano, quel giorno, l'ennesima astensione dal lavoro: sulla depenalizzazione ho ascoltato, grosso modo, le stesse argomentazioni illustrate ed esposte dall'onorevole Previti.

Debbo dire che le camere penali hanno mutato in qualche misura il proprio avviso ed il proprio convincimento: ricordo perfettamente che, allorché il gruppo dei democratici di sinistra presentò la proposta di legge sulla depenalizzazione dei reati minori, con un testo meno efficace ed importante di quello che è stato poi approvato, si levarono i peana entusiasti dell'avvocatura penale e delle camere penali. Tra l'altro, le stesse camere penali hanno seguito i lavori parlamentari, non facendoci mancare le loro osservazioni — puntualmente accolte — ed il loro incoraggiamento. Ma, in queste ultime settimane, tale incoraggiamento è venuto meno.

Soltanto in un documento di un mese e mezzo fa è nata la teoria secondo cui la depenalizzazione che stiamo approvando sarebbe insufficiente. Ovviamente, gli attenti lettori dei nostri lavori — e gli avvocati penalisti sono attenti lettori dei nostri lavori — hanno dimenticato ciò che noi abbiamo detto fin dalla discussione in prima lettura di questo provvedimento. Tutti noi, maggioranza ed opposizione, relatore e Governo, abbiamo sempre sostenuto che questo era un provvedimento importante perché rappresentava un'inversione di tendenza, in quanto indicava come linea culturale e come linea di politica del diritto il diritto penale minimo. Nessuno ha mai sostenuto che questa fosse la migliore delle depenalizzazioni possibili, neanche Pangloss lo ha mai detto, quindi non lo abbiamo detto neanche noi. Siamo anzi disposti a discutere fin da domani una nuova delega per una più ampia depenalizzazione. Osserviamo, peraltro, che su questo punto la maggioranza ha fatto molte cose, il Go-

verno ha fatto molte cose e l'opposizione non ha fatto assolutamente nulla. Ai rappresentanti delle camere penali riuniti a Mantova — straordinaria città — ho detto: l'onorevole Francesco Bonito, modestissimo capogruppo dei democratici di sinistra nella Commissione giustizia della Camera, è disposto a sottoscrivere ad occhi chiusi una vostra nuova proposta di depenalizzazione; presentatela ed il mio gruppo parlamentare sarà lietissimo di sottoscriverla e di appoggiarla, per quella che è la sua forza politica. Vedremo cosa accadrà. Noi siamo già impegnati in questo lavoro, perché siamo fermamente convinti che questa depenalizzazione, ancorché importantissima, non sia certamente esaustiva dei livelli di depenalizzazione possibili nel nostro sistema.

Voglio peraltro ricordare che la scelta panpenalistica non è nostra, noi siamo eredi di due culture contrapposte che insieme hanno determinato il sistema che oggi regge la nostra società. Siamo figli dell'illuminismo, quindi di una grande cultura democratica, ed affermazione — allora validissima — della cultura illuministica era che qualsivoglia diritto non potesse ricevere tutela migliore di quella penale: allora questo ragionamento era profondamente valido, oggi certamente lo è molto meno. Noi siamo altresì figli di una cultura autoritaria, quella del fascismo, che ha prodotto il codice penale Rocco, tecnicamente un grande codice, ma certamente figlio di una cultura autoritaria panpenalistica. La convergenza di queste culture, molto diverse tra loro, se non contrapposte, ha prodotto quel sistema di panpenalismo di cui oggi tutti ci lamentiamo: il provvedimento in esame, da solo, consente la deflazione, nella peggiore delle ipotesi, del 25 per cento del carico penale oggi esistente nel nostro paese. Non era mai accaduto nella storia giudiziaria del nostro paese. Forza Italia lamenta che questo sia poco ed anche noi sosteniamo che è poco, ma affermiamo anche che rappresenta un notevole primo passo, in quanto consentirà di deflazionare del 25 per cento il carico penale del nostro paese e questa è una delle «gambe» di un

grande processo riformatore le cui dimensioni e la cui importanza sfuggono all'onorevole Previti. Stiamo avviando — ma non tutti se ne accorgono — una vera e propria rivoluzione giudiziaria e stiamo trasformando il modello penale del nostro paese; stiamo creando qualcosa che non c'era, per portare il nostro grande paese oltre il 2000, confidando di dargli un sistema penale del tutto nuovo, fino ad oggi sconosciuto. Una delle gambe della riforma, forse la principale, è rappresentata dal giudice unico, di cui tutti parlarono bene fino a qualche mese fa, anche l'autorevolissimo relatore del disegno di legge, che era allora il capogruppo di forza Italia nella Commissione giustizia della Camera. Quel provvedimento fu approvato — e non poteva essere altrimenti — a larghissima maggioranza. Delle linee portanti di quel provvedimento, Presidente, colleghi, avevano parlato le migliori menti giuridiche italiane da quarant'anni a questa parte e tutti hanno poi indicato la riforma in esso contenuta come qualcosa di essenziale, di fondamentale. Una volta, però, che quella riforma è stata approvata, sono cominciate le voci critiche: dell'avvocatura, della magistratura e così via. Io dico che questo non deve preoccuparci più di tanto, signor Presidente, onorevoli colleghi. Da duecento anni a questa parte ogni processo di riforma giudiziaria ha due fieri avversari: l'avvocatura e la magistratura. Accade così che, quando i cani abbaiano, per nostra fortuna, la carovana passa e passerà anche questa volta.

L'istituzione del giudice unico è una grandissima riforma e soltanto gli stolti possono oggi criticarla, perché sostenere che in primo grado occorra per forza avere più magistrati e più momenti di decisione senza unificare tale momento di decisione significa voler sostenere per forza un punto di vista contrario alla ragionevolezza. Altro è il problema relativo alla monocraticità ed alla collegialità. Infatti, è possibile istituire un giudice unico collegiale per tutti, anche nei casi di emissione di assegni a vuoto, che non depenalizziamo più.

L'istituzione del giudice di pace — di cui parleremo tra breve — costituisce un'altra grandissima riforma strutturale, una di quelle riforme di sistema che ha invocato l'onorevole Previti e che sono esattamente le riforme che stiamo facendo: un modello giustiziale nuovo, signor Presidente, onorevoli colleghi, in cui vi è un circuito penale minore affidato al giudice onorario, un'ampia depenalizzazione che va nella direzione culturale e politica del diritto penale minimo ed un circuito penale maggiore che dobbiamo affidare alla cognizione del giudice togato che, proprio perché avrà un campo di intervento più limitato, potrà svolgere la sua attività nel modo migliore possibile.

Il collega Previti ha parlato anche della questione concernente l'amnistia dei reati minori, evocando le venti amnistie concesse in passato. È evidente che dovremo affrontare anche la questione dell'amnistia, ma non temo di affermare in questa sede che i guai della giustizia e le cause della crisi giudiziaria sono di due tipi: congiunturali e strutturali. Noi ci stiamo dedicando alle cause strutturali, ma faremmo altrettanto bene ad occuparci, come abbiamo fatto in campo civile dove stiamo realizzando la stessa rivoluzione, delle cause congiunturali rappresentate dallo straripante peso dei processi non esauriti che affliggono le procure e i tribunali del nostro paese.

Un'amnistia dei reati pretorili, sia ben chiaro, consentirebbe oggi di fare pulizia di circa l'80 per cento delle scartoffie su cui si posa la polvere negli uffici giudiziari italiani. Tuttavia, non è questo il tema per il quale innalzeremo barricate. Ho espresso una mia opinione e, a tempo debito, il mio gruppo prenderà posizione e ci confronteremo tra le varie forze della maggioranza, nonché con il Governo al fine di arrivare a prendere una decisione, quella che noi riterremo la migliore per le sorti della giustizia italiana.

Detto questo e visto che ci troviamo a discutere il provvedimento in terza lettura, voglio dire che condivido totalmente la relazione, come sempre puntuale, svolta dal collega Carotti, al quale voglio espri-

mere pubblicamente il mio apprezzamento personale. Questa potrebbe essere ormai quasi un'abitudine nei confronti di una persona con la quale lavoro insieme da tre anni e con il quale discuto giornalmente di queste problematiche; tuttavia, egli è troppo persona di grande valore perché questo non sia da me riconosciuto. Ritengo comunque importante ribadire quanto ho detto perché l'onorevole Carotti, da qualche tempo a questa parte, viene fatto oggetto di polemiche assurde e molto spesso ridicole.

Se Pietro Carotti è amico degli evasori, anche Francesco Bonito lo è, ma visto che Francesco Bonito non è mai stato amico degli evasori — lo dice la sua vita —, vuol dire che anche Pietro Carotti non lo è. Allo stesso modo, né a Pietro Carotti, né a Francesco Bonito è mai venuto in mente di favorire alcuni imputati di Tangentopoli, nei confronti dei quali sono state promosse rogatorie da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Detto questo, attese le « altezze siderali » della nostra onestà, pulizia e trasparenza, voglio dire che sul lavoro compiuto dal Senato esprimiamo un giudizio positivo. Avremmo magari desiderato che il Senato avesse compiuto quell'opera di ampliamento della depenalizzazione fatto dalla Camera in un modo assai importante e decisivo con la proposta di legge dei democratici di sinistra, ma ciò non è avvenuto.

È certamente da censurare la soppressione della norma relativa alla depenalizzazione in tema di reati ambientali (chi vi parla ha svolto per quindici anni le funzioni di pretore mandamentale e si è occupato molto e significativamente dei reati ambientali). Proprio in base alla mia esperienza dico e affermo che quella che allora noi approvammo era certamente una norma importante che avrebbe consentito una maggiore tutela dei beni ambientali, del diritto alla salute e più in generale dei diritti definibili come ambientali.

Ricordo che noi avevamo proposto un principio di delega che atteneva semplicemente alla depenalizzazione dei reati

formali. Il Senato è stato di avviso contrario, ne prendiamo atto e ne discuteremo nel corso dell'esame della cosiddetta « depenalizzazione due », di cui ho parlato poc'anzi.

Importante è stata la modifica introdotta in tema di reati tributari, sui quali peraltro occorrerà compiere una riflessione più attenta; in ogni caso si tratta di una modifica che accogliamo senza alcun problema. Importante è stato l'ampliamento della depenalizzazione in tema di codice della strada, atteso che la nostra posizione, peraltro non totalmente condivisa dal gruppo di forza Italia, era nel senso che l'intero codice della strada avrebbe dovuto essere depenalizzazione e assegnato al « circuito » dell'illecito amministrativo.

In conclusione, confermando il nostro giudizio positivo sul provvedimento, debbo dire che il lavoro compiuto in Commissione e il rapporto con i gruppi dell'opposizione sono stati quanto mai positivi. Mi pare che tutto sommato vi sia l'impegno di tutte le forze politiche di approvare questo provvedimento così com'è, per poi aprire quanto prima un tavolo di discussione per un nuovo passo verso il diritto penale minimo e una più adeguata depenalizzazione del nostro sistema penale.

Detto ciò, non posso che augurarmi quindi una rapida approvazione del provvedimento importantissimo per la giustizia italiana e per la riforma, altrettanto importante, del giudice unico di primo grado (*Applausi dei deputati dei gruppi dei democratici di sinistra-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, quanto tempo ho a mia disposizione?

PRESIDENTE. Venti minuti, onorevole Marotta.

RAFFAELE MAROTTA. Il tempo complessivo a nostra disposizione era di 36

minuti, avendo il collega Previti parlato per dieci minuti ne ho a disposizione 26! Questo è il conto che io ho fatto!

PRESIDENTE. Adesso faremo un controllo.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. È una minaccia?

RAFFAELE MAROTTA. No!

PRESIDENTE. Onorevole Marotta, lei ha ragione, ha a disposizione 26 minuti; le chiedo scusa ma non avevo controllato il tempo e mi sono fidato delle indicazioni che mi sono state date.

RAFFAELE MAROTTA. La ringrazio, Presidente.

Signor Presidente, signor ministro, egregi colleghi, per la verità debbo premettere al mio dire, che sarà assai breve, alcune considerazioni determinate dalle parole pronunciate da Francesco Bonito.

Non indulgerò, diciamo così, a considerazioni di natura polemica, anche se forse questo limite Francesco l'ha superato e non si sa per quale ragione.

Ma che cosa ha detto l'onorevole Previti? Questi ha affermato che quello in esame è un provvedimento insufficiente e che sarebbe stata augurabile una depenalizzazione di maggiore portata (*Commenti del deputato Bonito*). Se su questo tu convieni, allora per quale motivo hai cominciato a dire che... forza Italia qua e forza Italia là? Non è così!

Vi è poi un altro punto su cui bisogna soffermarsi: il « panpenalismo ». Anche noi siamo contrari al panpenalismo.

Il codice Rocco contiene molte fattispecie e molti articoli per una sola ragione, ossia per il principio di legalità, *nullum crimen sine lege*: nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto dalla legge come reato. Altri codici, compresi quelli sovietico e nazista, di venerata memoria, non contenevano questo principio di legalità; guarda caso, tale principio è sancito solo dal codice Rocco tra quelli dei paesi di una

certa civiltà europea. Per questa ragione quel codice contiene più di 400 articoli. I codici cosiddetti popolari sancivano altri principi. Il codice nazista recitava: « Chiunque offenda il sentimento nazionalsocialista (...); altrettanto prevedeva il codice staliniano, il quale conteneva solo circa 200 articoli.

Quindi, contrariamente a quel che si dice, il codice Rocco sancisce, all'articolo 1, un principio di altissima civiltà giuridica, che ha comportato una miriade — su questo sono d'accordo — di fattispecie penali. Come dicevo, *nullum crimen sine lege*.

Adesso, per la verità, questa miriade di fattispecie non si regge più e questo esclusivamente per l'inefficienza e l'inefficacia della sanzione penale che, purtroppo, non è effettiva. Tutti comprendiamo che è meglio sequestrare la macchina a chi guida senza patente che infliggergli alcuni mesi di carcere. Su questo siamo d'accordo.

Noi siamo a favore della depenalizzazione ma non perché questa debba conseguire un effetto deflattivo, dato che, se così fosse, potremmo abolire tutta la normativa penale; siamo favorevoli perché molte di queste sanzioni sono inefficaci ed anche perché siamo convinti che la sanzione penale — quella vera, di cui all'articolo 17 del codice penale — è quella più grave che l'ordinamento conosce ed allora deve essere prevista solo in relazione alle offese gravi ai diritti e agli interessi fondamentali del cittadino: la libertà, l'integrità fisica e morale, l'onorabilità, ossia tutti quei principi, diritti ed interessi che hanno un rilievo ed una tutela costituzionale. Questa la ragione della nostra posizione, non l'effetto deflattivo, che poi, signor Presidente, ministro, non c'è. Infatti, quando abbiamo trasformato l'illecito penale in illecito amministrativo ed abbiamo previsto una sanzione amministrativa pecuniaria, tra l'altro rilevante (si tratta di milioni), sanzione che viene inflitta dall'autorità amministrativa, contro questa ordinanza di ingiunzione, a chi si ricorre? Al giudice. Ed allora, l'incartamento, anziché stare sul tavolo del

giudice penale, sta su quello del giudice civile. Pertanto, l'effetto deflattivo è illusorio.

FRANCESCO BONITO. Tanti reati, tanti processi civili!

RAFFAELE MAROTTA. Questo ha detto l'onorevole Previti: è insufficiente.

MARIO GAZZILLI. Lo diciamo tutti!

RAFFAELE MAROTTA. Lo dico anche io; lo diciamo tutti ed allora poniamo mano ad un'altra proposta di legge di depenalizzazione.

Per quanto riguarda poi la critica al giudice unico, contro chi ti rivolgi? All'avvocatura, alla magistratura? Ma qui non ci sono né l'avvocatura né la magistratura; ci siamo noi parlamentari dell'opposizione. Noi siamo stati favorevoli al giudice unico, che tu giustamente osservi non debba essere confuso con il giudice cosiddetto in composizione monocratica. Siamo d'accordo. In effetti, peraltro, l'unica divergenza riguarda proprio questo punto, sul quale forse — sei d'accordo anche tu — sarebbe augurabile restringere il campo della monocraticità. Siamo tutti d'accordo. Come vedi, quando si va oltre la polemica, l'accordo si trova. Non so se ho reso l'idea.

Il giudice di pace, per la verità, è l'esatto contrario del giudice unico, perché il giudice unico di primo grado in materia civile ed in materia penale avrebbe presupposto l'abolizione del giudice di pace, che è un giudice di primo grado.

FRANCESCO BONITO. Onorario!

RAFFAELE MAROTTA. Come vedi, siamo perfettamente d'accordo.

Premesso questo — toni polemici non ne uso, se non in casi eccezionali —, dichiaro anch'io che siamo perfettamente d'accordo sul provvedimento in esame. È poca cosa, ma — così concludeva Cesare Previti — accontentiamoci del poco, e il ministro annuiva.

MICHELE SAPONARA. Annuisce ancora.

RAFFAELE MAROTTA. Benissimo, come vedete la cosa viene vista su un piano di parità, di uguali considerazioni; è così, non so se ho reso l'idea.

Per l'amor di Dio, le accuse rivolte — non so da chi — a Pietro Carotti di essere amico degli evasori...

FRANCESCO BONITO. Su qualche giornale.

RAFFAELE MAROTTA. Benissimo.

Detto questo, così come fummo favorevoli al provvedimento in prima lettura, lo siamo adesso in terza lettura per le considerazioni che ho esposto. Anche noi siamo favorevoli al diritto penale minimo (uso questa brutta espressione); noi sosteniamo che la sanzione penale, debba vera, la prevista grave prevista dall'ordinamento giuridico, debba essere prevista a tutela dei beni fondamentali dell'individuo e della collettività. È questo il diritto penale minimo e siamo perfettamente d'accordo. D'altra parte, cos'è il reato? È una creazione dell'ordinamento. Possiamo dire tutto ciò che vogliamo, ma se una legge non prevede un fatto come reato, quest'ultimo non esiste; *in rerum natura* non esiste il fatto penale, trattandosi di una costruzione giuridica. Come lo creiamo, lo possiamo distruggere e limitare alle violazioni più gravi: sono perfettamente d'accordo.

Il provvedimento in esame, in effetti, è stato corretto dal Senato; tu parli di diritto penale tributario ma, in realtà, si dovrebbe parlare di diritto penale e tributario, trattandosi purtroppo di due fattispecie diverse.

Già nel testo da noi approvato prevedevamo alcune modifiche del sistema penale, quali la perseguibilità a querela e l'abrogazione immediata di alcune norme incriminatrici; il Senato ha aggiunto l'articolo 9, del quale mi permetterò di parlare al termine del mio intervento. Pertanto, i due testi sono sulla stessa linea. Alcune modifiche sono di carattere

meramente formale, altre, non formali, sono marginali, mentre altre ancora, un po' più incisive, sono pienamente giustificate e migliorative, lo riconosco; allo stesso modo, riconosco — e denuncio — l'errore grave nel quale è incorso il Senato con l'articolo 11.

Siccome forse il tempo sta per scadere, dirò qualcosa sull'articolo 9.

PRESIDENTE. Onorevole Marotta, dispone ancora di sedici minuti.

RAFFAELE MAROTTA. Benissimo.

In effetti, per quanto riguarda la disciplina degli alimenti, non vi è alcuna differenza tra il testo approvato in prima lettura e quello licenziato dal Senato.

Per quanto riguarda il codice della strada, le innovazioni sono molto più profonde ma giuste: sono e siamo tutti d'accordo.

Per quanto riguarda gli assegni bancari e postali, la disciplina è quasi identica, è vero collega Bonito?

FRANCESCO BONITO. È vero.

RAFFAELE MAROTTA. Siamo d'accordo, abbiamo già approvato tale disciplina ed ora la ribadiamo.

Per quanto riguarda il codice della navigazione, forse esagerammo perché depenalizzammo anche l'occupazione abusiva di demanio pubblico (articolo 1161). Giustamente, il Senato ha previsto come eccezione tale ipotesi, come anche per le violazioni dei principi che devono informare la vita dei marinai, delle norme sulla sicurezza; ha fatto bene il Senato ad escludere dalla depenalizzazione tali norme.

Passiamo ora al cosiddetto sistema delle leggi doganali. Il Senato ha fatto bene ad introdurre un limite oltre il quale la depenalizzazione non deve andare: ha previsto un livello di 7 milioni di evasione, dei diritti evasi nel campo cosiddetto doganale!

Mi vorrei ora soffermare sui contenuti dell'articolo 11, che considero un errore e che così recita: « All'articolo 10, comma 2, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 » — ricordo solo a me stesso che tale legge

verte sull'inquinamento acustico — « , le parole: "supera i valori limite di emissione e di immissione" sono sostituite dalle seguenti: "supera i valori limite di emissione o di immissione" ».

Perché è stata avanzata tale proposta? Perché, nel caso in cui si fosse verificata quella violazione acustica, bisognava superare sia il limite di emissione che quello di immissione. Quindi la « e » congiuntiva è diventata la « o » disgiuntiva. Tutto ciò, però, non è stato detto e non deve essere detto da questo provvedimento, perché è stato già previsto da una legge dello Stato, ovvero dalla legge n. 426 del dicembre 1998.

Possiamo predisporre due leggi uguali? Signor ministro, è evidente che non morirebbe nessuno se si verificasse un'ipotesi di questo genere, tuttavia « morirebbe » la credibilità del Parlamento, se elaborasse leggi dai contenuti analoghi.

Signor ministro, signor Presidente, stiamo parlando soltanto di una ulteriore lettura; l'eventuale quarta lettura del provvedimento da parte del Senato sarebbe veramente una lettura: *nomina sunt consequentia rerum*. Ribadisco che si tratterebbe soltanto e veramente di una semplice lettura, di una presa d'atto: in due giorni il Senato potrebbe correggere un errore che discredita il Parlamento. Dico questo anche perché la legge non rientra nel codice fascista, trattandosi di una legge fatta dal Parlamento nel dicembre 1998! Ripeto nuovamente che si tratterebbe di una semplice lettura: la proposta di legge dovrebbe passare nuovamente all'esame del Senato, che dovrebbe soltanto prenderne atto, poiché sono le stesse parole e la stessa dizione di quella legge.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Certo!

RAFFAELE MAROTTA. E allora che cosa si oppone affinché questa proposta di legge ritorni per due giorni all'esame del Senato?

Preciso che la questione del giudice unico non c'entra nulla perché forse si potrebbe concludere tutto entro il 2 giu-

gno. Dico questo, considerando l'ipotesi che quello potesse essere l'impedimento; tuttavia non si tratta di questo, perché — come sapete — il sistema penale (*Commenti*)... So bene che non si tratta del sistema penale, perché per la verità è una sanzione amministrativa. In ogni caso — lo ripeto — nel giro di due-tre giorni si potrebbe prendere atto degli errori nei quali si è caduti: solo il Padreterno è infallibile, noi siamo tutti fallibili!

Signor ministro, vorrei fare una considerazione sull'articolo 9. Ricordo che in Commissione, sollecitato dal rappresentante del mio gruppo, onorevole Saponara, presi la parola e preannunciai la presentazione di un emendamento soppressivo; ne sono poi stati presentati altri due anche dai colleghi Saponara e Gazzilli: erano uno « diffidente » dall'altro... Si è trattato quindi di tre emendamenti ugualmente soppressivi.

In quell'occasione anch'io aderii alle comuni considerazioni che venivano fatte; tuttavia, ora intendo discostarmi da esse per farne delle altre, che però non sono ancora ben precise nella mia mente. La Commissione affari costituzionali affermò che il provvedimento era disomogeneo; in verità, io ritengo che si sbagliasse (*Commenti*)! Non è disomogeneo; sono altre le considerazioni che potrebbero prendere corpo e quindi indurre a sopprimere questo articolo. Lo dico anche perché, signor ministro, la delega non verrà esercitata dal Governo! Non ho alcun dubbio al riguardo, perché il provvedimento contrasta con l'indirizzo fiscale e tributario del Governo e poi dirò il perché. Sono quindi certo che la delega non sarà esercitata, ma la disomogeneità non c'è!

Voglio dire anche all'onorevole Carotti che all'articolo 6 noi prevedemmo la trasformazione in illeciti amministrativi degli illeciti penali previsti dalla legge n. 516 del 1982 e l'esclusione dei delitti previsti dall'articolo 4 della stessa legge, ma si trattava dei delitti più gravi. Quelle previste agli articoli 1 e 2 sono contravvenzioni punibili con pene veramente gravi, fino a tre anni di reclusione e, per la verità, la delega che si chiede di

concedere al Governo stabilisce di « prevedere un ristretto numero di fattispecie, di natura esclusivamente delittuosa ». Quindi tutte le contravvenzioni di quella legge devono essere abrogate perché la delega stabilisce che, procedendo all'abrogazione della legge n. 516 del 1982, occorre prevedere un ristretto numero di fattispecie di natura delittuosa. Quindi si tratta di tutte le contravvenzioni previste dall'articolo 1 e dall'articolo 2. La stessa delega non è disomogenea ma è nella stessa linea evolutiva. O no?

Siamo dunque perfettamente d'accordo: la disomogeneità non esiste.

Per quanto riguarda i criteri e i principi fissati, pur potendo essere formulati in modo migliore, non credo che pecchino quanto a precisione e a determinatezza. Però, a me sembra che, facendosi riferimento ad un criterio che attiene all'imposta evasa, si riproduca la famosa pregiudiziale tributaria (non so se ho reso bene l'idea). Bisognerebbe dunque formularla in maniera migliore ed eliminare il parametro di riferimento.

FRANCESCO BONITO. Dove?

RAFFAELE MAROTTA. All'articolo 9, lettera c), numero 1), poiché si deve prevedere anche una soglia di punibilità, sulla quale concordo in linea con la nostra originaria proposta che stabilisce una soglia di punibilità varcata la quale si scade nell'illecito penale, ma prima della stessa si è, ancora, nell'illecito amministrativo. È giusto questo? Mi sembra sia nella linea evolutiva della depenalizzazione. Quindi il principio della disomogeneità, opposto dalla Commissione affari costituzionali, non esiste, signor Presidente e signor ministro!

Per quanto riguarda la precisazione dei criteri e dei principi, dico che qualche cosa poteva essere detta diversamente, ma noi, entro domani, speriamo di riuscire a trovare una formulazione più precisa e determinata.

Vi è poi la nota obiezione del parametro dell'evasione. Onorevole Carotti, è contenuto nel presente disegno di legge all'articolo 9, lettera c), numero 1).

Qual è, dunque, l'evasione? Qual è l'imposta evasa: quella che viene accertata dall'ufficio o quella che verrà accertata in giudizio dalle commissioni tributarie? Non si potrà dire che vi è una certa imposta evasa sulla base delle considerazioni di una parte. Vi sarà dunque un giudizio tributario e, quindi, vi è la pregiudizionalità tributaria che è quella dalla quale ci dobbiamo liberare altrimenti i processi dureranno dieci anni. Non so se ho reso l'idea.

Poiché vi sono queste imprecisioni, la mia parte politica dirà che il provvedimento è disomogeneo e non è preciso, ma questo è un altro discorso! Quest'ultima considerazione riveste carattere personale.

Ripeto che la delega sarà difficilmente esercitata dal Governo. Essa non prevede l'ipotesi di sanzione penale e amministrativa per la mera violazione dell'obbligo contabile. Questa mancata previsione non conviene al Governo. Non so se ho reso l'idea. Si prevede la violazione di questo obbligo come elemento di una fattispecie più ampia e ciò risulta dalla lettera b). La delega, dunque, non è stata chiesta dal Governo e tuttavia le deleghe si danno al Governo, che deve chiederle, altrimenti non è neanche moralmente obbligato ad esercitarle.

Quindi, sia perché siamo per principio contro le deleghe, sia perché siamo dell'avviso che qualche errore in questo articolo vada corretto, sia perché riteniamo (e non mi sbaglio, perché ho ricevuto questa confidenza) che il Governo non eserciterà la delega, tanto vale sopprimere l'articolo. Chiunque di noi voglia avanzare la proposta potrà poi eventualmente farlo in questa sede o al Senato: il Governo, però, la delega non l'ha chiesta e non la eserciterà. Vi è quindi qualcosa che non va in questo articolo, che non è la disomogeneità, né l'imprecisione; concordo infatti quasi totalmente con Pietro Carotti nel ritenere che i criteri siano fissati e tuttavia vi sono gli aspetti che ho richiamato: torna la pregiudiziale, non vi è la violazione dell'obbligo contabile, di per sé considerato come infrazione non dico penale, ma amministrativa, fiscale.

In base a queste considerazioni, ho presentato un emendamento soppressivo. Che ci perdiamo nel sopprimere l'articolo? La legge la facciamo noi, visto che il Governo ha chiesto la delega e difficilmente la eserciterà: *ad quid*, allora? Potreste obiettarci: proprio perché sei sicuro che il Governo non eserciterà la delega, potresti lasciar correre, ma non sono d'accordo. Il processo alle intenzioni, a mio avviso, dobbiamo farlo e svolgere determinate considerazioni, in base alle quali siamo indotti a seguire una via piuttosto che un'altra. Mi scuso se mi sono dilungato dopo la premessa in difesa di quanto detto da Cesare Previti (che non ha bisogno della mia difesa, ma sentivo di dire determinate cose). Francesco Bonito, dal canto suo, è un'ottima persona, ma qualche volta, a mio giudizio, va — per così dire — oltre il seminato, e così non si deve fare!

Mi sono anche documentato su quello che abbiamo detto in passato ed ho verificato che ci siamo dichiarati consenzienti su una determinata posizione, approvata con circa trecento voti favorevoli e con trenta contrari della lega: ebbene, tra i favorevoli c'eravamo anche noi. Allora, le accuse, quando non sono fondate, non devono essere avanzate, altrimenti si apre una polemica che può indurre anche noi a servircene come arma. Questo criterio polemico, dunque, dovrebbe essere abbandonato: come ben sapete, in Commissione giustizia siamo perfettamente all'unisono con voi per quanto riguarda il perseguimento di obiettivi che anche noi riteniamo giusti. Questa è la verità! Concludo, quindi, scusandomi se ho detto qualcosa di troppo (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*)!

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 1850-B)**

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

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Signor Presidente, mi soffermerò ora soltanto su alcuni punti, riservandomi poi qualche notazione nella discussione sui singoli articoli. Soprattutto dopo le osservazioni molto puntuali dell'onorevole Marotta, devo dire di riconoscermi negli obiettivi indicati, nella portata del processo riformatore, nell'incidenza e nella convergenza di una serie di provvedimenti, nonché nella possibilità di variare in maniera definitiva la situazione, che è stata ricordata anche evocando qualche provvedimento contingente che non ha nulla di strutturale. Abbiamo deciso di sopprimere una linea di pensiero che portava all'estinzione dei reati attraverso la morte del reo o la prescrizione degli stessi oppure l'amnistia come uno degli istituti fondamentali. Naturalmente, neanche io mi sottrarrò, quando sarà il momento, ad un dibattito che riguardi la praticabilità di un provvedimento che, a mio avviso, potrà essere preso in considerazione soltanto quando sarà stato completato il processo riformatore. La proposta degli ultimi giorni, quindi, mi sembra quantomeno intempestiva, ma non voglio aprire una discussione che in questo momento finirebbe per danneggiare il discorso complessivo dei provvedimenti in esame.

Condivido le osservazioni a proposito dell'insufficienza del provvedimento di depenalizzazione; coloro che hanno seguito la mia relazione in Commissione, sia in prima sia in seconda lettura, sanno che ho avanzato alcune proposte che, per alcuni versi, erano più coraggiose. Ho cercato di percorrere una strada inedita, perché anche in provvedimenti simili, non certamente sovrapponibili a quello del quale ci stiamo occupando, si è avuto sempre un intervento legato solo alla quantità della pena. A mio avviso, si è commesso un errore concettuale fondamentale, vale a dire rifarsi alla valutazione della offensività della condotta, che era propria del legislatore che aveva prodotto una fattispecie criminosa.

Naturalmente, intervenendo oggi non possiamo prendere gli stessi parametri di riferimento che, tra l'altro, avrebbero