

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

540.

SEDUTA DI LUNEDÌ 24 MAGGIO 1999

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-VI
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-50

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Bonito Francesco (DS-U)	8
Petizioni (Annunzio)	1	Carotti Pietro (PD-U), <i>Relatore</i>	2
Proposta di legge: Depenalizzazione reati minori (approvata dalla Camera e modificata dal Senato) (A.C. 1850-B) (Discussione)	1	Diliberto Oliviero, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	6
(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 1850-B)	2	Marotta Raffaele (FI)	11
Presidente	2	Previti Cesare (FI)	6
(Discussione sulle linee generali — A.C. 1850-B)	2	(<i>Repliche del relatore e del Governo — A.C. 1850-B</i>)	16
Presidente	2	Presidente	16
		Carotti Pietro (PD-U), <i>Relatore</i>	16
		Diliberto Oliviero, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	18

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; unione democratica per la Repubblica: UDR; comunista: comunista; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto-socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto-minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano popolari d'Europa: misto-RIPE; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

	PAG.		PAG.
Sull'ordine dei lavori	20	Disegno di legge: Disposizioni in materia finanziaria e contabile (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (A.C. 4354-quinquies-B) (Discussione)	30
Presidente	21	(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4354-quinquies-B)	30
Giardiello Michele (DS-U)	20	Presidente	30
Manziona Roberto (UDR)	20	(Discussione sulle linee generali — A.C. 4354-quinquies-B)	30
Marotta Raffaele (FI)	20	Presidente	30
Progetti di legge: Competenza penale del giudice di pace (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (A.C. 675-1873-2507-2891-3014-3081-B) (Discussione del testo unificato)	21	Armani Pietro (AN)	42
(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 675-B)	21	Carazzi Maria (comunista)	40
Presidente	21	Macciotta Giorgio, Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica	35
(Discussione sulle linee generali — A.C. 675-B)	21	Possa Guido (FI)	35
Presidente	21	Solaroli Bruno (DS-U), Relatore	30
Bonito Francesco (DS-U), Relatore	22	(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 4354-quinquies-B)	45
Carotti Pietro (PD-U)	27	Presidente	45
Diliberto Oliviero, Ministro di grazia e giustizia	25	Solaroli Bruno (DS-U), Relatore	45
Gazzilli Mario (FI)	25	Macciotta Giorgio, Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica	45
(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 675-B)	29	Sull'ordine dei lavori	48
Presidente	29	Presidente	49
Bonito Francesco (DS-U), Relatore	29	Fei Sandra (AN)	48
Diliberto Oliviero, Ministro di grazia e giustizia	30	Ordine del giorno della seduta di domani .	49

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

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 16.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 12 maggio 1999.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono venti.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE dà lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Discussione della proposta di legge: Depenalizzazione reati minori (approvata dalla Camera e modificata dal Senato) (1850-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 2*).

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

PIETRO CAROTTI, *Relatore*, rilevato che il provvedimento è motivato dalla sintomatica urgenza di una deflazione del carico di lavoro degli uffici giudiziari, nonché dalla necessità di « superare » fattispecie non più conformi all'attuale sensibilità penale, illustra le modifiche più significative apportate dal Senato, sottoli-

neando che gli interventi normativi operati sul sistema sanzionatorio in materia di ambiente, tributi e finanze debbono essere intesi come una « riserva » di elaborazione più congrua della disciplina in discussione, della quale raccomanda una sollecita, definitiva approvazione.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

CESARE PREVITI, richiamate le ragioni che impongono una diffusa depenalizzazione ed una complessiva riconsiderazione del diritto penale, sostanziale e procedurale, giudica il provvedimento insoddisfacente ed inadeguato al conseguimento dell'obiettivo ad esso sotteso; ritiene, tuttavia, che occorra « accontentarsi », nella speranza che il testo in discussione rappresenti l'atto iniziale di una più ampia riforma del settore.

FRANCESCO BONITO, nel sottolineare che le critiche sulla « insufficienza » del provvedimento non tengono conto della disponibilità del Governo e della maggioranza a prendere in considerazione un progetto di depenalizzazione più ampio, rileva l'importante « effetto deflattivo » derivante dalla proposta di legge, che peraltro si iscrive in modo coerente nel complessivo processo di riforma della giustizia elaborato dalla maggioranza.

RAFFAELE MAROTTA, premesso che il gruppo di forza Italia è favorevole al processo, appena avviato, di depenalizzazione, pur ritenendo preminente la consapevolezza della « inefficacia », in taluni casi, della sanzione penale piuttosto che l'urgenza di deflazionare il carico di la-

voro degli uffici giudiziari, esprime comunque un orientamento favorevole al provvedimento, rilevando tuttavia la necessità di apportarvi talune modifiche.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*, pur potendo condividere la valutazione di parziale insufficienza del provvedimento, ritiene tuttavia che esso costituisca una valida sintesi tra le proposte formulate in materia dai vari gruppi parlamentari; anche per questo motivo, invita a ritirare gli emendamenti presentati, per consentire una sollecita, definitiva approvazione della proposta di legge.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*, pur condividendo l'esigenza di estendere l'ambito dell'intervento, ritiene che il provvedimento in esame configuri la depenalizzazione politicamente possibile nelle attuali condizioni; sottolinea altresì che la proposta di legge è espressione di un'impostazione riformatrice complessiva, della quale il Parlamento deve essere fiero.

Conclude auspicando una sollecita approvazione del provvedimento, senza ulteriori modifiche.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

MICHELE GIARDIELLO chiede che il Governo risponda sollecitamente ad un atto di sindacato ispettivo da lui presentato sul tragico incendio, verificatosi nel tunnel che collega le stazioni ferroviarie di Nocera Inferiore e di Salerno, di un vagone del treno che trasportava tifosi della squadra di calcio della Salernitana, nel quale sono rimaste uccise quattro persone.

RAFFAELE MAROTTA, quale deputato eletto in provincia di Salerno, esprime cordoglio per il tragico episodio e partecipazione al dolore dei familiari delle vittime.

ROBERTO MANZIONE chiede che il Governo renda alla Camera un'informativa urgente sulla dinamica e sulle cause del tragico evento richiamato, dei cui effetti è stato testimone oculare.

PRESIDENTE assicura che interesserà il Presidente della Camera.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Competenza penale del giudice di pace (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (675-1873-2507-2891-3014-3081-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 21*).

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

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, ricordato il procedimento logico e giuridico dal quale è derivata, in particolare, l'attuale formulazione dei capi I e II del testo unificato, rileva che il Senato ha sostanzialmente mantenuto intatta l'articolazione del provvedimento, introducendo tuttavia significative modifiche e integrazioni, delle quali dà conto; illustra quindi le ulteriori modificazioni proposte dalla II Commissione, in sede referente, auspicando la sollecita approvazione del provvedimento.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

MARIO GAZZILLI, richiamate le modificazioni introdotte dal Senato e quelle proposte dalla II Commissione della Camera, sottolinea, in particolare, la portata

innovativa dell'articolo 17, con i possibili effetti deflattivi che ne deriveranno, nonché l'opportuno recepimento di alcuni significativi rilievi formulati dal gruppo di forza Italia, che consentono di esprimere un giudizio complessivamente positivo sul testo unificato.

PIETRO CAROTTI, espresso un giudizio positivo sul testo in discussione, al quale preannunzia l'adesione del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo, sottolinea l'esigenza di limitare il numero degli emendamenti, così da evitare un ulteriore rallentamento dell'*iter* parlamentare del provvedimento.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, prende atto dell'ampia condivisione registrata sul testo del provvedimento e sottolinea che l'adeguato trattamento retributivo dei giudici di pace consentirà una più opportuna selezione dei magistrati onorari, a beneficio del sistema giurisdizionale nel suo complesso.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*, si associa alle osservazioni formulate dal relatore.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Disposizioni in materia finanziaria e contabile (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (4354-quinquies-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 30*).

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

BRUNO SOLAROLI, *Relatore*, sottolinea che il provvedimento reca importanti

innovazioni relativamente agli strumenti ed ai tempi del « ciclo » della sessione di bilancio: il DPEF, ad esempio, sarà elaborato sulla base di previsioni a legislazione vigente, non più a politiche invariate, secondo la logica della « cultura del risultato ».

Preannunzia infine che, in sede di esame degli articoli, inviterà al ritiro degli emendamenti eventualmente presentati, dei quali si dichiara disponibile a recepire lo spirito.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GUIDO POSSA, sottolineato l'alto valore politico degli obiettivi sottesi al provvedimento, alla cui formulazione le opposizioni hanno attivamente contribuito, esprime il giudizio complessivamente positivo del gruppo di forza Italia e manifesta la disponibilità a ritirare gli emendamenti presentati qualora il Governo assuma l'impegno ad accettare ordini del giorno di analogo contenuto.

MARIA CARAZZI sottolinea gli aspetti positivi delle innovazioni apportate dal provvedimento agli strumenti ed alle procedure di bilancio, volte a potenziare la funzione di indirizzo e di sostegno alla crescita economica.

PIETRO ARMANI, nel preannunziare il voto favorevole del gruppo di alleanza nazionale sul provvedimento, ne evidenzia tuttavia il contenuto limitato, criticando l'eccessivo ricorso all'istituto della delegazione legislativa; auspica altresì l'eliminazione di ogni possibile « illusione finanziaria » dagli strumenti di finanza pubblica, attraverso il passaggio dal bilancio di competenza a quello di cassa.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

BRUNO SOLAROLI, *Relatore*, esprime apprezzamento per l'ampio consenso registrato sul provvedimento e ringrazia il Governo per il contributo offerto in Commissione.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, richiamati gli obiettivi cui è finalizzata la riforma degli strumenti di contabilità pubblica, anche per effetto della rinnovata natura del DPEF e di una più congrua modulazione dei provvedimenti collegati, sottolinea che il proficuo lavoro sin qui compiuto ha consentito di sottoporre oggi all'Assemblea un provvedimento « equilibrato », in vista della futura, complessiva riforma del settore.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

SANDRA FEI lamenta che sino ad ora non è stata fornita al Parlamento alcuna documentazione relativa al Consiglio GAI

dell'Unione europea, convocato per il 27 ed il 28 maggio prossimi, in violazione del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, annesso al Trattato di Amsterdam, e della legge di ratifica n. 209 del 1998. Informa infine che numerosi parlamenti europei hanno aderito all'iniziativa di osservare, nelle rispettive riunioni odierne, due minuti di silenzio in ricordo delle vittime del Kosovo.

PRESIDENTE si unisce al dolore per le vittime del Kosovo ed assicura che riferirà al Presidente della Camera le ulteriori osservazioni del deputato Fei.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 25 maggio 1999, alle 10.

(Vedi resoconto stenografico pag. 49).

La seduta termina alle 19,55.

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

come indicatore soltanto la quantificazione della pena. Con la collaborazione dei gruppi dell'opposizione credo che abbiamo fatto di meglio: siamo scesi nella valutazione singola dei reati, trovando in alcuni casi resistenze che non mi sentivo di condividere, ma che, comunque, hanno portato ad un elemento di sintesi che non può che essere preso in considerazione positivamente. Capirei tutto, ma non il fatto di oscurare il provvedimento che è assolutamente indispensabile; qualcuno diceva che spegnere la luce è un ottimo sistema per non vedere ciò che non piace, ma non per vedere quello che si desidera. Se noi rinunciassimo ad un provvedimento che incide almeno per il 25 per cento sulla possibilità di deflazione, che non è la scelta prioritaria, ma un effetto del provvedimento, perderemmo l'occasione di compiere un'operazione per rendere effettiva la portata strutturale delle riforme che realizziamo.

Desidero ringraziare l'onorevole Bonito e gli altri colleghi per le parole di apprezzamento, che naturalmente mi sento di ricambiare in maniera assoluta e con sintonia di valutazioni e di giudizi, rispetto alla semplificazione che a volte fa la stampa sul nostro lavoro che sicuramente meriterebbe un'attenzione di maggiore spessore culturale.

Per quanto riguarda il problema dell'articolo 9, onorevole Marotta, sul quale lei è intervenuto puntualmente e sul quale io desidero richiamare anche l'attenzione dei presentatori degli emendamenti soppressivi, credo vi sia una controtendenza rispetto al discorso generale fatto dall'onorevole Previti e da altri circa l'insufficienza del provvedimento. Si afferma che esso sarebbe stato poco coraggioso nel non toccare una serie di materie, ma poi si chiede di togliere una delega su alcuni provvedimenti penalizzati che la storia processuale del nostro paese ha dimostrato essere assolutamente insufficiente. Allora, se siamo stati timidi, sono perplesso sul fatto che la soluzione sia di percorrere una strada, ancora più timidamente, evitando di intervenire su una materia che incide in misura non irrile-

vante sul tribunale attuale — a parte la composizione monocratica o collegiale del giudice unico futuro — e, soprattutto, per reati di tipo contravvenzionale. Mi sento di respingere le censure di tipo formale, più che sostanziale, intervenute nelle Commissioni, per difforme interpretazione del contenuto normativo dei singoli articoli e, soprattutto, della sovrapposizione dei singoli numeri all'interno di ogni comma che viene descritto dall'articolo 9.

A proposito dell'omogeneità o meno, comunque, ho trovato un difensore d'ufficio molto valido; l'onorevole Marotta ne ha preso atto dicendo che questa è semplicemente una visione che contrasta con i lavori parlamentari, nonché con quanto abbiamo deciso nell'attuale articolo 6 e, invece, rinvia alla possibilità di una presenza di reintroduzione surrettizia di pregiudiziale tributaria.

Ho letto con la doverosa attenzione non soltanto la lettera c), numero 1, ma anche i numeri successivi: se si leggono i numeri 1, 2, 3 e 4 e si sovrappongono « a lucido » si vedrà, innanzitutto, che non esiste una pregiudiziale tributaria e, in secondo luogo, che i criteri di delega sono specificati, perché vi è una serie di meccanismi di incastro e di rinvio, per cui si arriva ad una logica previsione della base minima al di sotto della quale non può essere giustificato il ricorso alla sanzione penale; è contemplata una fase intermedia che prevede una differenziazione tra l'infedeltà della dichiarazione e l'omissione della dichiarazione medesima, nonché un rapporto proporzionale tra il reddito nella sua quantità relativa e nella sua quantità assoluta.

Quando si avanzano dei sospetti, per la verità in maniera problematica — e ciò forse è frutto di uno degli incauti articoli della stampa cui si faceva riferimento —, per quanto riguarda la lettera c), numero 1 del comma 2 dell'articolo 9, in merito alla determinazione dell'entità dell'evasione, si dimentica che anche l'evoluzione interpretativa ha sempre e comunque fatto riferimento anche all'entità reddituale, che prescinde dall'accertamento effettuato dagli organi tributari. In tal

modo, non si rinvia alla valutazione della commissione tributaria competente, perché si tratta di una scelta legislativa e, pertanto, la magistratura ordinaria può autonomamente decidere quale sia l'entità dell'evasione, così come oggi può decidere quale sia l'entità reddituale al di sopra della quale scatta la violazione: oggi vi sono stati due interventi che hanno spostato da 50 a 100 milioni la soglia minima.

Se accettassimo la tesi che viene prospettata da coloro che vedono con sospetto qualunque tipo di intervento penalizzante, ci dovremmo domandare se il reddito debba essere ricostruito dalla commissione tributaria oppure dall'organo giudicante in via ordinaria, riproponendo una pregiudiziale tributaria che invece noi escludiamo esplicitamente.

Mi riservo di intervenire nuovamente durante la discussione degli articoli e faccio un invito ai presentatori degli emendamenti perché rendano più agevole il percorso parlamentare del provvedimento che, anche se non ci lascia soddisfatti, per difetto e non per eccesso, comunque ha bisogno di essere varato rapidamente; mi auguro, pertanto, che possa essere valutato il ritiro degli emendamenti stessi.

Per quanto riguarda l'articolo 11 — e concludo, signor Presidente — si è già valutato e discusso in Commissione...

RAFFAELE MAROTTA. Tre giorni!

PIETRO CAROTTI, *Relatore*... giungendo alla conclusione che probabilmente si è trattato di una cattiva lettura da parte del Senato, perché alla Camera avevamo già notato tale aspetto.

Dal punto di vista regolamentare, tuttavia, il mantenimento dell'articolo 11 non comporta nessuna lacerazione di tipo normativo, ma soltanto un'imperfezione di tecnica legislativa. Ciò, tuttavia, ci risparmia un passaggio al Senato...

RAFFAELE MAROTTA. Tre giorni!

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Onorevole Marotta, controllando le date, ho verifi-

cato che il provvedimento è stato trasmesso al Senato nel 1997 e lo stiamo riesaminando nel 1999; quindi, credere alla tesi dei tre giorni mi riesce un po' difficile, anche nella più ottimistica delle visioni.

Siccome, come ripeto, ciò non ha conseguenze negative e non vi sono sovrapposizioni, né dubbi interpretativi, riproducendo qualcosa che già esiste nella legislazione, si potrà dire che vi è qualche sbavatura tecnica, ma dal punto di vista sostanziale...

ELIO VITO. Abbiamo fatto un vanto della qualità delle leggi!

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Io non mi vanto nemmeno di quelle sulle quali non vi è una ripetizione da parte del Senato; oltre tutto, segnalo che il testo della Camera non conteneva quell'errore dell'articolo 11.

ELIO VITO. La Commissione doveva proporre un emendamento soppressivo!

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Credo, quindi, che una valutazione anche politica — e noi naturalmente produciamo la legislazione...

RAFFAELE MAROTTA. Sono tre giorni!

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Se fossero tre giorni..., ma ho dubbi su questo.

PRESIDENTE. Colleghi, non facciamo salotto, vi prego.

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Ho fatto queste precisazioni in sede di replica; valuterò poi nel corso della discussione la possibilità di intervenire sui singoli punti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, da parte mia solo pochis-

sime parole che forse è utile pronunciare. Ho scelto di essere presente oggi perché il Governo attribuisce grandissima importanza al provvedimento in esame, un'importanza che va al di là del provvedimento medesimo, nel senso che la depenalizzazione indica una linea precisa — lo ha detto bene il relatore, ma mi sembra che su questo sia d'accordo l'intero Parlamento —, una tendenza, una strada che oggi stiamo aprendo.

In questo senso credo che sia stato compiuto un grande lavoro, avviato — è giusto riconoscerlo — dal mio predecessore, dalla precedente maggioranza ed accelerato dall'attuale maggioranza — se un merito può esserle attribuito — negli ultimi mesi, nei quali si è fatto molto in un clima positivo di collaborazione tra Governo e Parlamento nel suo complesso (mi riferisco alla maggioranza che mi ha eletto e anche all'opposizione).

Il 2 giugno prossimo faremo entrare in funzione una riforma di grande rilievo, quella del giudice unico di primo grado, sulla quale l'onorevole Bonito si è soffermato a lungo, per cui non ho bisogno di aggiungere altro, tranne il fatto che non entrerà in funzione — come saprete — per la parte del processo penale. Questo, da un lato, perché non vi è ancora la riforma del rito, che giace al Senato e che speriamo venga rapidamente approvata con le modifiche e torni all'esame della Camera, e, dall'altro, perché ho ritenuto ragionevole la richiesta di poter riflettere ulteriormente sull'unico punto sollevato con qualche inquietudine dall'avvocatura e da alcune parti del Parlamento, sia dell'opposizione sia della stessa maggioranza, quello cioè della monocraticità.

Com'è stato qui ricordato, anche da parte di colleghi dell'opposizione, il tema della monocraticità è molto diverso da quello del giudice unico sul quale si registra un largo accordo. Per impedire che entrasse in funzione proprio quella parte sulla quale si richiede un supplemento di riflessione, non si poteva che adottare il decreto-legge, non c'era altra via. Aggiungo che questo decreto-legge è stato da me personalmente illustrato, nei

suoi contenuti fondamentali, in due audizioni successive alla Commissione giustizia della Camera e simmetricamente in un'audizione alla Commissione giustizia del Senato, per cui si tratta di un decreto che ha ricevuto una specie di legittimazione parlamentare, cioè la creazione di quel clima di collaborazione che, secondo me, deve sempre animare il Governo rispetto all'istanza parlamentare. Non è stata un'imposizione del Governo perché, in primo luogo, dal punto di vista del contenuto non c'era bisogno del decreto-legge per far entrare in funzione il giudice unico. Infatti, se il Governo non avesse adottato il decreto, sarebbe entrata in funzione tutta la riforma. Il decreto è servito ad eccettuare alcune parti dall'entrata in funzione, esattamente quelle parti richieste dall'opposizione.

In secondo luogo, vi è stato un rapporto costante tra il Governo ed il Parlamento. Nel merito del provvedimento che stiamo discutendo, non c'è dubbio che si possa depenalizzare molto di più. Al riguardo la mia opinione è nota poiché l'ho espressa ufficialmente in molte occasioni: io sono a favore di una depenalizzazione larghissima ma, nelle condizioni attuali, questo è il tipo di depenalizzazione politicamente possibile. In genere mi impegno solo nelle cose possibili, perché quelle impossibili rappresentano una perdita di tempo, anche se le ritengo giuste, credo però che questo sia un provvedimento importante proprio perché apre una via.

È un insieme, un pacchetto di provvedimenti che rappresenta una impostazione riformatrice complessiva, della quale deve andare fiera la maggioranza; ma poiché questi provvedimenti sono stati votati pressoché dall'intero Parlamento, ne deve andar fiero il Parlamento stesso, non il Governo. Il merito non è mio — i provvedimenti non sono stati varati da me — ma del precedente Governo; il mio dovere è quello di fare in modo che essi siano trasformati in legge.

In tal senso, accomunando — come mi sono sforzato di fare in questi sette mesi — il tema dell'efficienza con quello delle

garanzie, con le proposte di revisione costituzionale approvate dal Senato, ritengo che si possa discutere dei problemi della giustizia ed approvare i provvedimenti senza che la giustizia sia il luogo privilegiato dello scontro politico.

Abbiamo, infatti, il dovere di dare risposte ai cittadini italiani, non ai nostri rispettivi partiti o alle diverse parti politiche. In questo senso — ragionando diversamente dall'onorevole Marotta, della qual cosa mi dispiaccio — chiedo al Parlamento di approvare, in linea con quanto indicato dal relatore, il più rapidamente possibile e senza modifiche il provvedimento al nostro esame.

È vero che in astratto possono essere necessari tre giorni per correggere quella ineleganza contenuta nell'articolo 11; parliamo di un'ineleganza che, in quanto tale, non crea danni sostanziali. Tuttavia, poiché ci scontriamo ancora una volta contro una realtà diversa da come vorremo che fosse — ma che è pur sempre la realtà —, chiedo al Parlamento di approvare la proposta di legge senza modifiche affinché diventi, nell'interesse di tutti, legge dello Stato.

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

Sull'ordine dei lavori (ore 17,27).

MICHELE GIARDIELLO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MICHELE GIARDIELLO. Signor Presidente, vorrei informare l'Assemblea di un grave fatto accaduto stamattina: il treno che riportava a casa i tifosi della Salernitana, partito da Piacenza ieri sera, si è incendiato nel tunnel che separa le stazioni di Nocera Inferiore e Salerno. I vigili del fuoco hanno rinvenuto i cadaveri di quattro ragazzi morti carbonizzati. Vi sono stati anche venti feriti. La cosa più grave, tuttavia, consiste nel fatto che

episodi analoghi si sono verificati la settimana scorsa, sebbene con un bilancio meno drammatico.

Il gruppo dei democratici di sinistra ha presentato una interrogazione a risposta immediata al Governo, al ministro dell'interno e al ministro delle comunicazioni, per conoscere le cause della tragedia e quali misure di sicurezza si sarebbero dovute porre in essere per evitare l'incidente.

Le chiediamo, pertanto, signor Presidente, di trasferire questa richiesta di informazioni ai ministri competenti.

RAFFAELE MAROTTA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, sono un deputato salernitano e sento, pertanto, il dovere di associarmi alle considerazioni del collega sulla tragedia accaduta e sull'interrogazione a risposta immediata presentata sulla questione.

Unisco, inoltre, il mio cordoglio personale a quello generale nei confronti dei familiari delle vittime dell'incidente.

ROBERTO MANZIONE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO MANZIONE. Signor Presidente, anche io sono un parlamentare di Salerno e stamattina ho vissuto in prima persona quanto è accaduto.

Ritengo che sia il caso di chiedere una informativa urgente al Governo circa le modalità con le quali quattro giovani hanno perso la vita in un episodio di per sé sconcertante.

Ho assistito personalmente a tutto quello che è accaduto, in quanto ero in partenza per Roma questa mattina alle 8 e mezza e sono stato testimone oculare di tutto ciò che è accaduto a Salerno. Tutto è stato così grottesco, certe cose che si sono verificate meritano una risposta che

soltanto il Governo probabilmente potrà fornire. Le chiedo quindi formalmente, signor Presidente, di interpellare il ministro dell'interno per verificare se sia in condizione di fornirci fin da oggi, compatibilmente con i lavori dell'Assemblea, una prima informativa urgente.

PRESIDENTE. Onorevole Manzione, al momento non sono in grado di darle alcuna risposta. Esistono strumenti regolamentari che possono portare il Governo a ragguagliare il Parlamento in ordine ad eventi gravi come quello cui lei ha fatto riferimento: vi sono le interrogazioni a risposta immediata e le interpellanze urgenti.

Riferirò al Presidente della Camera la sua richiesta di informativa, che comunque lei stesso, onorevole Manzione, potrà rinnovare in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, la cui riunione è già prevista per domani.

Discussione del testo unificato dei progetti legge: Sbarbati; d'iniziativa del Governo; Bonito ed altri; Migliori; Delmastro Delle Vedove ed altri e Molinari ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (675-1873-2507-2891-3014-3081-B) (ore 17,33).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge già approvato dalla Camera e modificato dal Senato d'iniziativa del deputato Sbarbati; d'iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati Bonito ed altri; Migliori; Delmastro Delle Vedove ed altri e Molinari ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 675-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 (16 minuti per ciascun deputato);
 gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi 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;
 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. 675-B)

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

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

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

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Signor Presidente, la Camera è chiamata ad occuparsi in terza lettura del disegno di legge n. 1873 presentato dal Governo che, unitamente ad altre proposte di legge, è stato approvato dalla Camera il 19 marzo dello scorso anno.

Come è noto, il testo al nostro esame si inserisce in un ampio contesto di interventi sul processo penale, nel quadro della riforma della giustizia penale minore, essenziale per restituire efficienza alle strutture giudiziarie. L'attribuzione al giudice di pace di una competenza anche in materia penale è funzionale ad una razionalizzazione del sistema basata sulla creazione di un doppio circuito giudiziario in cui i reati più gravi continueranno ad essere attribuiti alla competenza di magistrati appartenenti all'ordine giudiziario mentre quelli minori saranno affidati al giudice di pace. L'obiettivo della qualità del servizio giustizia comporta la necessaria riduzione del carico di lavoro che grava attualmente sugli uffici giudiziari e soprattutto su quello del pretore (che dal 2 giugno prossimo sarà il giudice unico di tribunale).

La riforma in esame si pone in stretta correlazione con la proposta, di cui abbiamo appena discusso, in materia di depenalizzazione, volta ad escludere dal circuito penale quelle fattispecie che non presentano più un particolare allarme sociale o che possono essere colpite più efficacemente e tempestivamente con la sanzione amministrativa.

Non può essere poi tralasciato l'effetto deflattivo che l'opera di depenalizzazione potrà produrre. In parallelo, dunque, si pone la riforma relativa alla competenza penale del giudice di pace, anch'essa diretta, con diversa gradazione rispetto alla proposta in materia di depenalizzazione, a produrre effetti deflattivi come pure ad assicurare un'adequata tutela per

reati cosiddetti bagatellari, che pur tuttavia appaiono al legislatore meritevoli di mantenere una sanzione di natura penale.

Giova ricordare quello che fu il risultato del nostro lavoro allorché approvammo in prima lettura il testo oggi in discussione. All'inizio, lo ricordiamo un po' tutti, o almeno noi che abbiamo lavorato su quel testo, le perplessità della Camera erano grandi: non si nutriva, cioè, grande fiducia nell'istituto del giudice di pace e si giudicava con qualche preoccupazione la possibilità di cognizione dei reati da parte di questo giudice onorario. Discutemmo molto e, tutto sommato, non potemmo negare che il legislatore, con la legge istitutiva del giudice di pace, aveva già approvato una delega della stessa natura, che, peraltro, il Governo ritenne all'epoca di non esercitare. La sintesi che si raggiunse in Commissione, e che è stata ampiamente approvata dall'Assemblea, portò all'arricchimento del disegno di legge del Governo al quale fu premesso un capo I con il quale in Commissione, grazie all'importante aiuto dei colleghi dell'opposizione, fu modificata la legge istitutiva del giudice di pace. In quest'opera di riforma il relatore ebbe l'ausilio importante di due colleghi che mi sembra giusto ricordare, in quanto dettero un apporto qualitativamente molto rilevante: mi riferisco ai colleghi Manzione e Marotta.

Avevamo pensato che, se vi era sfiducia nei confronti dell'istituto del giudice di pace, occorreva intervenire per tentare di professionalizzare questo magistrato onorario. Le strade erano due: da un lato, occorreva intervenire con una serie di norme che assicurassero una maggiore professionalità del giudice onorario, mentre dall'altro bisognava assicurare un adeguato trattamento retributivo perché ciò avrebbe consentito di ampliare la platea degli aspiranti giudici di pace rendendone migliore la selezione.

Il risultato della nostra discussione e dei nostri interventi normativi sta nel capo I che modifica, in modo innovativo, la legge 21 novembre 1991, n. 374. Questo capo comprende una serie di norme che ridisegnano completamente la disciplina

relativa al tirocinio del giudice di pace e modificano radicalmente quella relativa ai requisiti richiesti per la nomina (età, titoli di accesso alla funzione, aggiornamento, incompatibilità e trattamento economico).

Quanto previsto dal disegno di legge del Governo fu ricompreso, pertanto, nel capo II concernente la delega vera e propria. Si tratta di una delega semestrale, disciplinata per un verso con una norma molto precisa — i commi 1 e 2 dell'articolo 16 — che elenca tutti i reati che la Commissione, prima, e l'Assemblea, poi, ritengono di devolvere alla competenza del giudice onorario e, per l'altro, con il comma 3 dell'articolo 16 che prevede tre principi di delega per l'individuazione dei reati contenuti nella legislazione speciale da assegnare alla cognizione del giudice onorario. I tre principi possono essere sintetizzati nel modo seguente. Il primo riguarda i reati puniti con una pena detentiva non superiore a quattro mesi, con o senza pena pecuniaria congiunta; il secondo fa riferimento ai reati per i quali non vi sono particolari complessità interpretativa ovvero ai reati per i quali non occorrono particolari attività di indagine in relazione al loro accertamento; il terzo principio esclude la possibilità per il legislatore delegato di assegnare alla competenza del giudice di pace le violazioni finanziarie, ovvero i reati che non rientrano nelle materie di cui all'articolo 34 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nella delega era altresì previsto — è questa la parte forse più importante, innovativa e rivoluzionaria — un particolare regime sanzionatorio e, per la prima volta nel nostro sistema penale, venivano inserite le sanzioni alternative immediatamente irrogabili da parte dell'autorità giudiziaria, in questo caso onoraria.

Veniva poi disciplinato un procedimento penale semplificato, ossia il processo dinanzi al giudice onorario, secondo criteri certamente molto innovativi.

Per il procedimento dinanzi al giudice onorario, la legge approvata qui alla Camera prevedeva — come principi di delega — tra i punti più importanti l'estensione

della perseguibilità a querela dei reati; l'introduzione di un meccanismo di definizione del procedimento nei casi di particolare tenuità del fatto o di occasionalità della condotta; l'obbligo per il giudice di procedere al tentativo di conciliazione sugli aspetti riparatori e risarcitori conseguenti al reato; la previsione di ipotesi di estinzione del reato conseguenti a condotte riparatorie o risarcitorie del danno; lo svolgimento del giudizio in forma semplificata con ampliamento delle possibilità di utilizzazione degli atti delle indagini preliminari; la previsione che le funzioni di pubblico ministero in udienza fossero affidate di regola ad ufficiali di polizia giudiziaria, salva la facoltà del procuratore della Repubblica presso il tribunale di intervenire direttamente ovvero di delegare sostituti. Veniva infine prevista l'appellabilità delle sentenze emesse dal giudice di pace, individuando il tribunale come giudice di appello.

Come ho ricordato, seppure in sintesi, il testo fu approvato dalla Camera dei deputati il 19 marzo 1998.

Il Senato ha mantenuto sostanzialmente intatto il provvedimento, condividendo le opportunità dell'intervento e l'articolazione della proposta approvata dalla Camera.

Il Senato ha peraltro provveduto ad introdurre significative modifiche e integrazioni normative oltre che a numerose modifiche di natura esclusivamente formale. Tralascierò queste ultime e mi soffermerò, seppure in sintesi, sulle altre.

Quanto al capo I, all'articolo 5 è stata inserita la possibilità di permanere nell'ufficio del giudice di pace fino all'età di 75 anni, allorché il raggiungimento di questo limite di età fosse reso necessario dalla conferma per il successivo quadriennio; è stata altresì prevista dal Senato la possibilità di un terzo quadriennio, anche se non in continuità con i due precedenti.

All'articolo 6 è stata inserita l'incompatibilità da parte dei giudici di pace di assumere le difese di parti nei successivi gradi di giudizio allorché la causa provenga comunque, in primo grado, dal giudice di pace.

All'articolo 11 è stata riscritta la disciplina relativa alla composizione del consiglio giudiziario chiamato ad occuparsi delle vicende di carriera ed istituzionali del giudice di pace ed è stata inserita la modifica nel senso che il consiglio giudiziario, che ha una composizione integrata da rappresentanti dell'avvocatura, allorché debba occuparsi di giudici di pace deve essere composto da avvocati non facenti parti dello stesso circondario del giudice di pace.

All'articolo 12 — norma importante — è stata prevista una indennità di 70 mila lire per udienza e di 110 mila lire per ogni sentenza civile e penale redatta. Questa è una significativa integrazione delle attuali indennità spettanti al giudice di pace.

All'articolo 13 è stata prevista una disposizione per le regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e all'articolo 14 è stata inserita una disciplina limitativa delle incompatibilità, da riferire solamente ai giudici di pace operanti nella provincia di Bolzano.

Nel capo II, all'articolo 17, è stato previsto un regime sanzionatorio parzialmente diverso da quello approvato dalla Camera, perché sono state inserite maggiori precisazioni dei limiti massimi delle sanzioni erogabili da parte del giudice di pace.

All'articolo 18, per quanto riguarda il procedimento davanti al giudice di pace, è stata inserita una parte molto innovativa, del tutto condivisa dal relatore — ma, alla fine, anche dalla Commissione — in cui si prevede per i reati perseguibili a querela un procedimento ancor più semplificato, con la possibilità altresì della citazione diretta dell'imputato ad iniziativa delle parti offese davanti al giudice di pace.

L'articolo 19 riguarda la modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale, peraltro coerente con le modifiche adottate in precedenza. Il nuovo testo propostoci dal Senato è del seguente tenore: « Sono inappellabili le sentenze di condanna relative a reati per i quali è stata applicata la sola pena pecuniaria e le sentenze di proscioglimento o di non

luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa ».

Il Senato ha altresì introdotto un capo III nel quale è stata aggiunta una serie di articoli relativi a norme di coordinamento e di attuazione, per il quale è previsto un regolamento che il Governo è chiamato ad adottare entro il termine di 180 giorni. Sono state altresì introdotte norme transitorie in materia di nomina e di conferma del giudice di pace, nonché la loro proroga.

È stata introdotta inoltre una disciplina transitoria delle nuove incompatibilità disposte con il nuovo testo. Si fissa un limite numerico (4 mila unità) per i giudici di pace operanti al momento dell'applicazione della normativa. Vi è poi una disciplina dei messi di conciliazione non dipendenti comunali, per i quali si prevede che, allorché essi siano in servizio presso gli uffici di conciliazione e del giudice di pace alla data di entrata in vigore della presente legge, gli stessi siano immessi a domanda, nei limiti di 370 unità e comunque delle vacanze organiche esistenti, nei ruoli del Ministero di grazia e giustizia.

Siamo ora alla terza lettura del provvedimento e con riferimento alle modifiche che ho appena sintetizzato la Commissione propone all'Assemblea l'eliminazione all'articolo 6 del termine « abitualmente », la soppressione all'articolo 12 dell'indennità finanziaria che era stata riconosciuta dal Senato e, contestualmente, l'ulteriore aumento degli elementi di retribuzione del giudice di pace, che vengono portati ad 80 mila lire per ogni udienza (con un limite massimo di dieci udienze civili e dieci udienze penali) ed a 120 mila lire per quanto riguarda l'indennità che viene erogata per ogni sentenza scritta e depositata. Voglio ricordare che il trattamento economico complessivo dei giudici di pace in questi ultimi tempi, giustamente, per quanto abbiamo appena osservato, è stato oggetto di molta attenzione ed in ogni occasione è stato incrementato, anche se, allo stato, affidando questi incrementi ad una serie di provve-

dimenti di legge che stiamo per approvare definitivamente. Mi sembra sia giusto ricordare che in questo momento è all'esame del Senato in seconda lettura il provvedimento noto come legge Carotti, nel quale abbiamo previsto, anche su iniziativa governativa, il riconoscimento di un'indennità per i decreti ingiuntivi e per i coordinatori degli uffici di pace più importanti.

È stato poi eliminato l'articolo 14 relativo alla provincia di Bolzano, laddove il Senato aveva previsto di limitare i casi di incompatibilità per i giudici di pace operanti in quella provincia, attesa la specificità della provincia medesima.

Per quanto riguarda il capo II, la Commissione propone all'Assemblea di precisare ulteriormente i limiti sanzionatori previsti dall'articolo 17, che il giudice di pace dovrà poi applicare, nonché una nuova norma di copertura all'articolo 28, resasi necessaria per le modifiche di cui ho appena parlato.

Come considerazioni conclusive, mi sembra si tratti di un buon testo che contiene principi molto innovativi e molto importanti. La riforma è rilevante ed essenziale per le argomentazioni svolte a proposito del provvedimento sulla depenalizzazione; si tratta dell'ulteriore gamba necessaria per tenere in piedi la riforma del giudice unico. Su tale figura si sono concentrate, puntualmente, le critiche di una parte dell'avvocatura, che penso siano del tutto immeritate.

Mi auguro che gli emendamenti dei colleghi non siano numerosi e, comunque, che non stravolgano il testo pervenuto dal Senato. Il provvedimento dovrà necessariamente essere sottoposto alla quarta lettura, ma se faremo opera di razionalizzazione e di miglioramento del testo, più o meno nei limiti proposti dalla Commissione, penso che in sede di quarta lettura il Senato potrà pervenire rapidamente all'approvazione definitiva del provvedimento, che auspichiamo attesa la sua importanza nell'ambito della riforma del giudice unico di primo grado (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento che ci occupa torna al nostro esame in terza lettura, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato. Si tratta di innovazioni rilevanti e significative le quali, tuttavia, non incidono sull'originario impianto e sulle linee fondamentali della riforma, il cui nucleo centrale è tuttora costituito dall'attribuzione al giudice di pace di una sfera di competenze in materia penale.

È appena il caso di ribadire in questa sede la notevole importanza di siffatta scelta in una condizione nella quale, come è stato già detto, il contenzioso penale che grava sugli uffici della magistratura ordinaria soverchia la potenzialità degli uffici stessi sia per il numero dei procedimenti, sia per i ritardi che una serie di reati legati a situazioni di microconflittualità, di lieve pericolosità o di facile valutazione delle prove provoca sulle strutture giurisdizionali.

Certo, l'attribuzione di una competenza penale postula un'altissima professionalità in chi deve ricoprire la carica in questione, atteso che è assolutamente evidente che giustizia penale minore non significa giustizia di rango inferiore. Da qui la necessità di intervenire sulla selezione e sulla formazione dei giudici di pace, di esaltarne la terzietà e, soprattutto, di prevedere un congruo periodo di tirocinio prima della nomina. Queste esigenze sono state puntualmente condivise dall'altro ramo del Parlamento che, anzi, ha provveduto ad integrare la disciplina del tirocinio inserendo tra gli scopi dei corsi teorico-pratici che l'aspirante deve frequentare anche l'acquisizione di conoscenze e di tecniche finalizzate all'obiet-

tivo della conciliazione tra le parti. Infatti, la conciliazione resta la principale meta del giudice di pace, sul quale incombe l'obbligo di procedere al conseguenziale tentativo relativamente agli aspetti riparatori e risarcitori derivanti dal reato, nonché in ordine alla remissione della querela ed alla relativa accettazione.

Accanto all'acquisizione di conoscenze e tecniche di ordine teorico-pratico, il Senato ha inteso valorizzare al massimo l'esperienza specifica ed è per questo motivo che si è deciso di mantenere, tra i requisiti per la nomina, il superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, che era stato escluso dalla Camera per coloro che avevano esercitato funzioni inerenti alle qualifiche dirigenziali della pubblica amministrazione. Invero, la delicatezza delle funzioni che il giudice di pace è chiamato ad esercitare esige una competenza specifica che non è garantita dallo svolgimento di funzioni dirigenziali in branche amministrative diverse dalle cancellerie e dalle segreterie giudiziarie.

Nonostante il contrario parere espresso dal Governo nella sede referente, va condivisa l'elevazione a tre anni, decisa dal Senato, del limite temporale, precedente la nomina, entro il quale non devono essere state ricoperte particolari cariche pubbliche elettive, ecclesiastiche ed in partiti politici.

La Commissione, al contrario, non ha inteso approvare le modifiche apportate ai commi 2 e 3 dell'articolo 6. In effetti, si è ritenuto che l'attività professionale per imprese di assicurazione o banche dovesse rilevare per quel che riguarda l'incompatibilità, non solo se svolta dall'interessato alla nomina, ma anche dal coniuge, dal convivente, dai figli o dai fratelli.

Correlativamente, pur approvandosi l'estensione dell'ambito dei soggetti che, esercitando la professione forense in un circondario, impediscono ad un aspirante di svolgere le funzioni di giudice di pace nel circondario stesso, sono state respinte la restrizione delle ipotesi di incompatibilità al solo caso dell'esercizio abituale della professione e la conseguente irrile-

vanza della occasionale assunzione di difese innanzi agli uffici giudiziari della medesima circoscrizione.

Molto opportunamente, poi, si è provveduto a sopprimere l'articolo 14 con il quale il Senato, in palese violazione del principio di terzietà del giudice, disponeva, per la provincia di Bolzano, la deroga alle ordinarie regole sulla incompatibilità.

Per completezza di esposizione è d'uopo segnalare, altresì, che la Commissione, con riferimento alle ipotesi di lesioni personali colpose di cui all'articolo 16, ha voluto eliminare, per l'esclusione delle fattispecie connesse alla colpa professionale, l'incomprensibile requisito della durata della malattia per non meno di venti giorni, preferendo, invece, statuire la inclusione nella superiore competenza del giudice togato per le lesioni colpose commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.

Sono inoltre apparsi eccessivi i limiti di durata delle sanzioni alternative alla detenzione di cui all'articolo 17 i quali, pertanto, sono stati opportunamente dimezzati.

Parimenti, non è sembrata del tutto in linea con la filosofia dell'accusatorio europeo, alla quale, nonostante le numerose modifiche, la disciplina codicistica è tuttora improntata, la inclusione degli avvocati presenti in aula tra i soggetti ai quali il procuratore della Repubblica presso il tribunale può delegare le funzioni di pubblico ministero in udienza. Si tratta di una inaccettabile frammistione di funzioni e, d'altro canto, il permanere della necessità di una delega ad opera del capo dell'ufficio requirente in luogo della diretta investitura da parte del giudice, avrebbe reso concretamente inattuabile *in parte qua* la previsione in disamina che, dunque, è stata opportunamente abolita.

Particolare attenzione merita la previsione dell'articolo 17 che, modificando il terzo comma dell'articolo 593 del codice penale, sancisce l'inappellabilità delle sentenze di condanna relative a reati per i

quali è stata applicata la sola pena pecuniaria e delle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa. La portata della disposizione è fortemente innovativa e, a mio parere, pienamente condivisibile, se non altro per i positivi effetti di deflazione che potranno essere ottenuti relativamente alle impugnazioni.

Peraltro, il Senato ha recepito i rilievi di costituzionalità che forza Italia aveva prospettato in occasione della prima lettura, estendendo a tutti i processi una norma che prima era prevista esclusivamente nei procedimenti di competenza del giudice di pace.

Risultano invece del tutto insoddisfacenti, nonostante i miglioramenti raggiunti, le previsioni in tema di trattamento retributivo dei giudici di pace. In proposito, va ricordato che il Senato aveva stabilito di attribuire ai predetti magistrati onorari, con le modalità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, una indennità giudiziaria non superiore a lire 15 milioni annui *pro capite*. Il Governo, tuttavia, ha particolarmente insistito sulla necessità di sopprimere la disposizione anzidetta allegando opinabili argomentazioni, basate sulla mancanza di copertura finanziaria, e restando assolutamente indifferente alla esigenza, ormai ineludibile, di rispettare anche nei riguardi degli altri magistrati onorari e non solo dei giudici di pace, quella equità del trattamento retributivo che è stabilita per tutti i lavoratori dall'articolo 36 della Costituzione.

Eppure, pochi mesi addietro lo stesso Governo aveva spinto per l'approvazione dell'articolo 5 del disegno di legge n. 411, recante il completamento della disciplina del giudice unico di primo grado e ben diverse indennità di maggiore entità.

Forza Italia è pienamente consapevole della delusione e del disagio dei giudici di pace e seriamente paventa non solo il rallentamento, ma addirittura anche una grave involuzione strutturale e funzionale nell'espletamento di una attività giudiziaria particolarmente apprezzata dai citta-

dini, sulla quale lo stesso Governo e la maggioranza che lo sostiene confidano particolarmente per il positivo esito della rivoluzione epocale ormai imminente. Per tale motivo, nella sede referente abbiamo a lungo osteggiato le pressioni del Governo che, per la solita carenza di risorse finanziarie, adombrava persino la necessità di escludere le declaratorie di estinzione del reato per intervenuta remissione di querela dal novero delle sentenze retribuibili, obliterando che tale soluzione avrebbe pregiudicato in maniera irreparabile l'utile esercizio della funzione conciliativa nel campo penale.

L'attuale formulazione della norma — che fissa la misura delle indennità in lire 80 mila per ogni udienza ed in lire 120 mila per ogni verbale di conciliazione ovvero per ogni sentenza che definisce il processo — nonché il mantenimento della deroga alla disciplina del cumulo tra redditi da lavoro e trattamenti pensionistici e di quiescenza comunque denominati sono frutto della resistenza, della mediazione dell'azione di stimolo svolta in comitato ristretto ed è stata accettata dal mio partito solo dopo l'annuncio della imminente predisposizione di un progetto governativo teso al riordino ed alla perequazione dei diversi trattamenti retributivi attualmente vigenti per le diverse magistrature onorarie.

Siffatto impegno ed il mantenimento delle disposizioni riguardanti l'inquadramento nei ruoli del Ministero di grazia e giustizia dei messi di conciliazione, per i quali forza Italia si è a lungo battuta, permettono di giudicare positivamente nel suo complesso un provvedimento che, altrimenti, dovrebbe formare senz'altro oggetto di astensione se non di sfavorevoli valutazioni (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

PIETRO CAROTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo assolvere il grato compito di ringraziare il relatore per aver svolto un lavoro di perfezionamento e di

progressiva formazione di uno di quei provvedimenti che si iscrivono nel processo riformatore attraverso integrazioni normative, scelte strategiche e innovazioni significative che consentono di raggiungere alcuni risultati che, se non sono epocali, rivestono un grande significato per la giustizia del duemila.

Credo che sia innegabile il significato principale, al di là di alcune modifiche che sono state il frutto di un dibattito svolto all'interno della Commissione che ci obbliga ad una ulteriore lettura che, in questo caso, è certamente opportuna perché finisce per incidere su aspetti molto significativi che riguardano la formazione e la verifica di professionalità di coloro che avranno accesso alla magistratura del giudice di pace.

In linea generale, la diffidenza che ha accompagnato la proposta di legge fin dal suo sorgere e via via lungo il suo cammino naturalmente si iscrive in una diffidenza complessiva che riguarda qualunque tipo di magistratura che non abbia un aggancio nella magistratura ordinaria, però la gradualità con la quale la maggioranza, con il contributo dell'opposizione, è intervenuta va vista con grande favore.

La depenalizzazione di cui abbiamo discusso poco fa e che ha operato una selezione discreta tra il penalmente rilevante, il penalmente neutrale e, comunque, il penalmente irrilevante pur se meritevole di attenzione sotto il profilo della sanzione amministrativa trova qui una soluzione mediata. Infatti, siamo di fronte alla necessità di intervento del diritto penale e quindi della sanzione che ad esso è propria, attraverso la utilizzazione, sotto il profilo sanzionatorio, di misure alternative che attuano o disegnano il percorso di fantasia futura del legislatore di arrivare alla personalizzazione della pena. Noi siamo abituati a ricorrere ad alcune categorie piuttosto datate che forse hanno avuto fortuna anche per la possibilità di modulare in giorni, mesi e anni la reclusione o l'arresto e la pena pecuniaria, naturalmente,

per la elasticità che veniva utilizzata per formare il giudizio di sintesi della sentenza.

Noi abbiamo ora una magistratura dotata di garanzie (vi è stata anche una precedente proposta di legge sui limiti di età che non ha trovato il favore della II Commissione in prima lettura e che viene confermata oggi) che ci consente, invece, di arrivare ad una qualificazione selettiva delle figure di reato che, in qualche modo, possono essere affidate alla competenza in materia penale del giudice di pace. Anche qui il criterio seguito non è stato semplificato, facendo riferimento soltanto alla quantità della pena, ma — devo dire che il relatore ha fatto opera veramente meritoria — si è cercato di rinvenire all'interno della modalità tipiche dei reati quali fossero quelli che, attraverso una minore difficoltà di indagine, consentissero un giudizio non semplificato. Non si tratta di reati « figli di un dio minore » ma di reati che hanno una valenza di aggressività rispetto al bene protetto dalla norma che è ritenuto sufficientemente garantito attraverso l'adizione del giudice di pace.

Tutte le fattispecie, quindi, sono state valutate e vi sono state delle esclusioni anche nel corso della terza lettura avvenuta alla Camera (mi riferisco, per esempio, alle lesioni personali colpose che venivano ricordate). Inoltre, l'introduzione della possibilità di intervento su reati che vengono puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro mesi, nonché di reati che hanno una particolare facilità dal punto di vista interpretativo, completa naturalmente un quadro che ci consente di iscrivere nel codice genetico della riforma complessiva anche il provvedimento in discussione. Tutte le altre osservazioni svolte dal relatore sono da noi condivise ed il mio gruppo non farà mancare il suo sostegno al provvedimento, che è stato sufficientemente ponderato ed ha trovato una sintesi normativa che, anche se certamente tutto è perfezionabile, consideriamo il miglior punto di avanzamento rispetto ad una legislazione che pretenda di utilizzare strumenti moderni ed europei, anche di modulazione della

pena, che altrimenti probabilmente resterebbe troppo semplificata nella brutalità soltanto delle categorie conosciute.

Confermo quindi l'appoggio del mio gruppo parlamentare al provvedimento in esame, segnalando la stessa esigenza che veniva sottolineata dal relatore: quella che il corpo emendativo non sia tale da imporre un ulteriore significativo rallentamento, tenendo conto che il progetto di legge dovrà comunque tornare al Senato per un'ulteriore lettura; sarebbe quindi bene che il testo venisse inviato al Senato in una veste che non meriti un ulteriore ripensamento da parte dell'altra Camera (*Applausi*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 675-B)**

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

FRANCESCO BONITO, Relatore. Signor Presidente, prendo atto dell'ampia condivisione espressa dai gruppi parlamentari sul provvedimento in esame e vorrei aggiungere due osservazioni sull'intervento del collega Gazzilli per quanto riguarda il trattamento retributivo dei giudici di pace.

Il Governo ha compiuto un grande sforzo nella direzione di un riconoscimento di giusti ed adeguati livelli di reddito per il lavoro svolto dai giudici di pace; per le ragioni che abbiamo in precedenza sviluppato, siamo convintissimi che un trattamento economico adeguato consenta una migliore selezione dei giudici onorari e questo non può che risolversi in un beneficio per il sistema giudiziario nel suo complesso, in particolare per quanto riguarda la giustizia che viene affidata alla cognizione del giudice di pace. In questo momento, peraltro, non era possibile fare di più: il riconoscimento

dell'indennità giudiziaria avrebbe innescato una serie di rincorse da parte dei vari giudici onorari ancora presenti nel nostro sistema. Occorre riconoscere — mi sembra difficile negarlo — che comunque, attraverso questa riforma, al giudice di pace viene assicurato un livello retributivo che non sarà inferiore a quello del giudice di tribunale nel primo triennio, allorché il giudice di pace svolga una quantità di lavoro medio: direi che questo è già un obiettivo importantissimo, posto che attualmente, invece, nel nostro paese, il giudice di pace viene retribuito con una somma mensile assolutamente insufficiente, anche quando svolge il proprio lavoro nel modo migliore sotto l'aspetto dell'impegno quantitativo.

Osservo altresì che molto spesso la politica esprime un fortissimo cinismo, giacché è relatore su questo provvedimento lo stesso deputato che per primo propose in questo ramo del Parlamento una significativa integrazione dei redditi del giudice di pace: basta consultare gli atti parlamentari per rilevare che una delle prime proposte di legge del mio gruppo parlamentare (primo firmatario ero proprio io) chiedeva di integrare i trattamenti retributivi dei giudici di pace e di riconoscere le indennità per i decreti ingiuntivi e per le funzioni di coordinamento dei giudici di pace nei grandi uffici. Il gruppo parlamentare, il deputato che aveva avanzato questa proposta, oggi propone altresì di cassare quell'indennità giudiziaria. Altri raccolgono la bandiera e portano avanti la battaglia dei giudici di pace per una migliore retribuzione; penso che, comunque, vadano riconosciuti la serietà e l'equilibrio delle nostre proposte che sono assolutamente estranee ad atteggiamenti populistici e demagogici. Noi lavoreremo, la maggioranza lavorerà perché il trattamento della magistratura onoraria sia sempre più qualificato, anche sotto l'aspetto del riconoscimento retributivo.

Siamo coscienti, peraltro, che oggi con il provvedimento in discussione si compie

un passo molto importante, tale da poter essere accettato dai 4 mila giudici onorari operanti nel nostro paese.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

OLIVIERO DILIBERTO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, mi associo alle considerazioni svolte dal relatore.

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

Disposizioni in materia finanziaria e contabile (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (4354-quinquies-B)
(ore 18,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Disposizioni in materia finanziaria e contabile.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4354-quinquies-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 e 20 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 32 minuti;

forza Italia: 1 ora e 8 minuti;

alleanza nazionale: 1 ora e 1 minuto;
popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 50 minuti;

comunista: 30 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

UDR: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

rinnovamento italiano popolari d'Europa: 13 minuti; verdi: 11 minuti; CCD: 10 minuti; rifondazione comunista: 9 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 4354-quinquies-B)

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

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Solaroli.

BRUNO SOLAROLI, *Relatore*. Signor Presidente, per cortesia mi avverta quando il tempo a mia disposizione sarà esaurito.

PRESIDENTE. Lei ha a disposizione venti minuti di tempo, compresa la replica.

BRUNO SOLAROLI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, per diversi anni ci siamo trovati di fronte ad un rito che non era finto perché era l'espressione di un impegno realmente sofferto: alla fine di ogni sessione di bilancio nessuno si dichiarava soddisfatto, tutti ponevano il problema di avviare una fase di cambia-

mento. Certo, gli strumenti che abbiamo adoperato fino ad oggi hanno determinato anche dei risultati, nel senso che in questi anni si è riusciti a realizzare le condizioni per le quali l'Italia, fin dall'inizio, ha potuto partecipare alla costruzione di questa nuova fase europea. Si è trattato, tuttavia, di un lavoro faticoso e complesso, che ha creato anche tensioni non positive tra le forze politiche e che non ha contribuito a rendere il lavoro parlamentare più virtuoso.

Per alcuni anni si è cercato di fornire risposte o, meglio, si è tentato di farlo ricorrendo a modifiche parziali — in presenza di condizioni sfavorevoli — per un accordo politico generale. Tuttavia, esse non hanno risolto i punti sostanziali; mi riferisco all'espunzione delle deleghe dal collegato di sessione, all'opera di precisazione ulteriore dei contenuti dello stesso collegato. Di fronte al fatto che non siamo ancora arrivati ad un approdo almeno parzialmente soddisfacente rispetto alle lagnanze che tutti abbiamo manifestato in questi anni, in questa occasione la Commissione bilancio ha deciso di tentare di porre mano ad una operazione più radicale di revisione degli strumenti. Si è trattato di un lavoro difficile e complesso che ha richiesto ricerca, studio, approfondimento, definizione di proposte, ripetute discussioni delle stesse, ma credo che siamo arrivati ad un risultato importante. Il risultato è un documento globale, unitario dell'intera Commissione bilancio e sul quale si è raggiunta un'intesa con la Commissione bilancio del Senato: voglio rimarcarlo, perché è un elemento estremamente significativo.

Si tratta, quindi, di un risultato nato e costruito per volontà comune. Voglio rivolgere un apprezzamento e un ringraziamento ai componenti della Commissione bilancio e, in particolare, alle forze di opposizione, di minoranza. Rivolgo un ringraziamento anche ai senatori della Commissione bilancio che hanno lavorato con noi e ai servizi della nostra Commissione bilancio e della Camera, senza il cui

qualificato apporto forse oggi non saremmo nelle condizioni di affrontare questo provvedimento.

A questi risultati, tuttavia, credo ci abbia portato anche un'altra motivazione: ritengo, cioè, che ormai si sia preso atto da parte di tutti che siamo in una situazione nella quale si registra un cambio di fase, almeno parziale, anche per quanto riguarda i contenuti che devono essere compresi nelle politiche economiche e finanziarie del Governo e del Parlamento. Negli anni passati la priorità largamente prevalente, se non esclusiva, è consistita nel fatto che si doveva lavorare per ottenere il risanamento della finanza pubblica al fine di acquisire le condizioni per l'accesso all'euro. Oggi, dopo che si sono centrati gli obiettivi di Maastricht, tenendo conto anche del perdurante andamento dell'economia italiana, più difficoltoso rispetto a quello di gran parte degli altri paesi europei, e considerando anche che lo stesso risanamento può trovare alimento in una politica di espansione, di crescita e di sviluppo del paese, si è diffusa l'opinione comune che occorra dare spazio, senza perdere la contestualità del consolidamento del risanamento e delle politiche di stabilità, ad una politica di sviluppo del paese, in particolare del Mezzogiorno e dell'occupazione.

Credo che anche su questo piano abbiamo fatto un lavoro serio, concreto e molto ampio, fino ad arrivare alla stesura di un rapporto sul Mezzogiorno che ha già suscitato grande interesse, ha raccolto consensi ed è diventato un elemento utilizzato anche in altre sedi per costruire proposte politiche riguardanti il Mezzogiorno d'Italia.

Si tratta di un rapporto che si fonda su un'analisi aggiornata del Mezzogiorno e sulla definizione degli assi strategici delle politiche di intervento, che pone un problema di innovazione nelle procedure di discussione anche rispetto alle politiche per il sud. A questo punto è nato l'intreccio fra i due lavori: da un lato, la ricerca e l'impegno per riformare l'intero ciclo di bilancio; dall'altro, quello per trovare e mettere insieme una metodolo-

gia che consentisse di affrontare i problemi dello sviluppo, in particolare quelli del sud, con strumenti e procedure più adeguati rispetto a quelli utilizzati fino ad oggi.

Il documento interviene, quindi, sui tempi, sulle procedure, sugli strumenti e sul sistema informativo, anche nel rapporto all'interno del Parlamento e fra Parlamento e Governo. Abbiamo cercato anche di distinguere gli elementi di intervento che rendevano necessari provvedimenti legislativi da quelli che comportavano correzioni regolamentari o da quelli che richiedevano nuovi comportamenti, in modo particolare da parte del Governo; accanto a ciò, sono state individuate questioni che potevano essere definite con decisioni immediatamente operative. Oggi credo di poter dire con soddisfazione che tutta la « tastiera » è attivata.

Per quanto riguarda le modifiche del regolamento, proposte dalla Commissione bilancio e connesse a questa operazione di riforma, esse sono all'attenzione della Giunta per il regolamento. La prima proposta viene giudicata da noi soddisfacente. Nel corso della settimana avranno luogo alcuni incontri significativi, ma dichiaro subito che siamo aperti a raccogliere suggerimenti e proposte purché siano nel senso indicato unitariamente dalla Commissione bilancio.

Lo stesso discorso vale per i comportamenti. La Commissione ha deliberato un documento che riprende sul piano metodologico i rapporti tra documento di programmazione economica e finanziaria e politica per il Mezzogiorno. Io proporrò al Comitato dei nove di presentare in aula quel documento sotto forma di ordine del giorno per dare più forza alla decisione parlamentare.

Oltre alla questione riguardante più strettamente il provvedimento in esame, ve ne sono altre in via di sviluppo. Mi riferisco all'ulteriore approfondimento circa l'adozione di politiche a favore del Mezzogiorno. Esaurita questa fase, ne apriremo una nuova il cui tema centrale sarà il rapporto tra il bilancio di competenza e quello di cassa. Un altro tema

importante è quello dei flussi formativi, relativamente ai quali abbiamo già avanzato le nostre proposte per quanto riguarda l'organizzazione interna della Camera sulle quali ci auguriamo di avere una risposta il più rapidamente possibile. Le altre tematiche sulle quali stiamo discutendo con il Governo riguardano lo schema di bilancio sintetico a legislazione vigente, la composizione degli strumenti informativi permanenti da parte del Governo. Tutto ciò ovviamente deve essere visto all'interno di una logica, quella per cui la produzione dei flussi rimanga esterna, anche se permane l'esigenza che la Camera abbia un'informazione più tempestiva, completa ed organica e nello stesso tempo possa disporre di una strumentazione di lettura critica delle informazioni stesse. La nostra intenzione è quella di portare avanti tutto questo lavoro e di chiuderlo il più rapidamente possibile in una linea — lo dico a titolo personale ma penso di interpretare le intenzioni di tutti — volta a produrre risultati e a tenere costantemente aperta la verifica dei risultati stessi per apportare gli eventuali aggiustamenti.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento in discussione, esso interviene sui tempi della sessione di bilancio spostando la data di presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria dal 15 maggio al 30 giugno. Sono due le motivazioni che ci hanno indotto a proporre questo spostamento. La prima è che avviciniamo di più l'indicazione programmatica ed il momento della decisione sugli interventi operativi concreti; la seconda è che la data del 30 luglio — tenendo conto che l'Istat fornisce i dati il 30 giugno — ci consente una previsione più attendibile perché costruita su dati più certi e più recenti rispetto a quelli che possono essere forniti il 15 maggio. Si propone altresì di spostare al 30 settembre la presentazione del bilancio a legislazione vigente, quindi unitamente al bilancio programmatico e alla manovra che deve riguardare risanamento e sviluppo.

Si è deciso poi che entro il 15 luglio il Governo presenti al Parlamento uno schema di bilancio a legislazione vigente, uno schema semplificato, riassuntivo, che sia — come lo ha definito l'onorevole Possa — « parlato », cioè facilmente leggibile. Possiamo anche trovare il modo di abbinare, non nel primo anno, ma dal secondo anno, uno schema di bilancio leggibile per quanto riguarda rendiconto ed assestamento.

Tale schema deve divenire poi il punto di riferimento costante dell'informazione del Governo al Parlamento, in modo che le Camere siano poste di fronte ad un sistema informativo organico con contenuti che non mutino, ai fini di una maggior capacità di lettura dei dati.

Si propone, inoltre, di spostare al 15 luglio il termine per il parere della conferenza Stato-città sul documento di programmazione economico finanziaria ed al 15 ottobre il termine per il parere dello stesso organo sull'insieme dei provvedimenti che concorrono alla manovra finanziaria.

Si propone, altresì, di fissare al 15 novembre il termine entro il quale debbono essere presentati al Parlamento i disegni di legge collegati — che diventano esterni —, in modo da avere un quadro organico delle politiche e degli interventi mediante i quali il Governo intende attuare gli obiettivi previsti nel documento di programmazione economica e finanziaria.

Si propone, inoltre, che il Parlamento sia adeguatamente informato allorché, all'inizio dell'anno, il Governo comunichi all'Unione europea le proprie decisioni di modifica del patto di stabilità o le proposte di correzione del patto stesso; ciò affinché, anche su questo piano, si stabilisca contemporaneamente un rapporto tra Governo ed Unione europea e Parlamento e Governo.

Relativamente ai contenuti del documento di programmazione economico finanziaria, si passa dagli obiettivi di stabilità agli obiettivi di sviluppo e stabilità. Sono formulate, altresì, alcune proposte di variazione. Innanzitutto, si propone che il

documento di programmazione economico finanziaria sia costruito in base a previsioni a legislazione vigente e, quindi, non più in base a politiche invariate; ciò renderebbe più facile comprendere la situazione di fatto.

In secondo luogo, si propone che le previsioni tendenziali siano formulate anche relativamente ai grandi comparti di spesa — previdenza, sanità, trasferimenti alle imprese, alle regioni e agli enti locali — e che tali previsioni riguardino le risorse destinate al Mezzogiorno d'Italia, distinguendo le spese addizionali.

In terzo luogo, si è deciso di sostituire i valori tendenziali riferiti al settore pubblico con quelli riferiti alla pubblica amministrazione, tenendo conto di una richiesta che ci è pervenuta dalla Unione europea; tale modifica costituirebbe l'elemento di base in ordine alla verifica della virtuosità della finanza pubblica italiana.

Inoltre, si propone che nel documento di programmazione economico finanziaria siano indicati gli obiettivi a lungo periodo, quelli a medio periodo e gli strumenti per realizzarli, nonché la quantità delle risorse destinate, in una logica che è stata definita cultura del risultato; ciò consentirebbe di verificare *in itinere* se le misure adottate siano in grado di consentire la realizzazione degli obiettivi programmati...

Per quanto riguarda, invece, gli strumenti operativi, si propone la soppressione del collegato interno — mi riferisco al collegato che in genere ha sollevato le critiche maggiori negli anni scorsi — e di limitarsi ad una manovra finanziaria che investa il bilancio a legislazione vigente, il bilancio programmatico pluriennale — noi chiediamo che sia riferito al quadriennio — e la legge finanziaria.

Si è molto discusso su tale proposta: sopprimendo il collegato interno, il rischio era quello di far assumere nuovamente alla legge finanziaria le enormi dimensioni che aveva prima dell'introduzione del collegato interno; proprio tale esigenza aveva portato il Parlamento a ridurre il contenuto della finanziaria ed a ricorrere ai disegni di legge collegati. Quindi, per evitare di realizzare un collegato *omnibus*

— o una legge finanziaria *omnibus* —, si è deciso di moderare l'ampliamento dei contenuti della legge finanziaria.

Desidero sottolineare alcuni aspetti. In primo luogo, per quanto riguarda le spese correnti contenute nella tabella C, voglio ricordare la possibilità di un fondo di riserva, ovviamente deciso dal Parlamento con l'approvazione della legge finanziaria, in modo da rendere più agile, più chiaro e più trasparente l'utilizzo di risorse rispetto a leggi che possono dimostrare, in corso d'anno, una insufficiente dotazione rispetto agli obiettivi che devono perseguire.

In secondo luogo, si è stabilito che nella legge finanziaria non possano essere contenute deleghe e norme di carattere ordinamentale ed organizzatorio e che all'interno di tale legge, pur con la doppia logica del risanamento — quindi di equilibrio dei conti dello Stato — e delle politiche per lo sviluppo e per l'occupazione, ci si debba mantenere sul terreno delle politiche concrete, in grado di produrre fin dall'anno successivo effetti positivi per quanto riguarda tanto il risanamento quanto lo sviluppo del paese.

Ancora, per quanto riguarda i collegati esterni — che rimangono —, questi devono essere precisati nel documento di programmazione economico-finanziaria e tipicizzati — questa è la novità — in base a criteri di omogeneità di materia. In questo contesto si prevede anche la possibilità di una richiesta emendativa che assicuri, da un lato, che vi sia un controllo di coerenza, con un intervento del Presidente della Camera sentita la Commissione bilancio, e dall'altro lato che tale garanzia sia mantenuta anche rispetto alla possibilità di modifiche da parte del Parlamento.

Ricordo inoltre che vi è uno spazio di manovra maggiore per quanto riguarda la composizione delle tabelle, soprattutto C e D, della legge finanziaria, anche qui con un'operazione che dovrebbe rendere più agevole la formazione delle politiche di intervento e delle risorse da destinare ad esse, ma che nel contempo dovrebbe anche rendere il tutto più trasparente.

Intanto, infatti, vi sarà una distinzione tra le leggi pluriennali e permanenti che riguardano la spesa corrente e quelle che riguardano gli interventi per investimenti ed in conto capitale; in secondo luogo... Le chiedo ancora due minuti, Presidente, poi rinuncerò alla replica. Il tutto avviene recuperando questioni oggi interne al bilancio, per avere un quadro più chiaro rispetto alle politiche di investimento.

Si è quindi cercato di semplificare e di razionalizzare, credo anche riportando un certo potere di intervento nelle Commissioni di merito.

Non voglio riprendere gli aspetti specifici, che ho cercato di indicare in maniera piuttosto dettagliata nella relazione che accompagna il provvedimento; quindi vi è materia per comprendere i contenuti delle modifiche che proponiamo.

In Commissione bilancio il relatore ha proposto — e mi sembra di aver colto un consenso di massima — una linea che tendesse a non modificare questo testo, per concludere rapidamente questo primo intervento, al fine di renderlo efficace rispetto alle scadenze urgenti che abbiamo di fronte: il 30 giugno per il documento di programmazione economico-finanziaria ed il periodo successivo per la costruzione e la discussione della manovra. Mi sembra, ripeto, che questa linea sia stata accolta in Commissione bilancio, anche se, certo, i gruppi hanno presentato emendamenti, ma nella logica di sollevare problemi e questioni che sono ancora aperti. Mi auguro che tale linea verrà mantenuta, in quanto abbiamo bisogno di concludere l'iter di questo provvedimento, non solo per dedicare le nostre energie e risorse alle altre questioni aperte (dalla riforma del regolamento al dibattito sui sistemi informativi, e così via), ma anche per poter disporre di un provvedimento che sia quanto prima efficace.

Non so ancora quali emendamenti siano stati presentati, ma faccio una considerazione alla luce di quanto è avvenuto in Commissione bilancio: sostanzialmente, chiederò il ritiro degli emendamenti, cercando di accoglierne la sostanza in altro modo. Il gruppo di forza Italia, ad esem-

pio, ha sollevato una serie di questioni concernenti il bilancio a legislazione vigente: alla luce di un ordine del giorno già presentato dal Senato, proporrò domani mattina, in sede di Comitato dei nove, di presentare su tali questioni un ordine del giorno. Allo stesso modo farò per un'altra questione rilevante che è stata sollevata: mi riferisco alle deleghe. La formazione delle deleghe rispecchia i rapporti tra Governo e Parlamento.

In questo provvedimento sono previste modifiche concernenti la relazione finanziaria che deve accompagnare i decreti delegati attuativi delle deleghe e l'obbligo dell'esame della Commissione bilancio nel caso in cui le deleghe comportino oneri; ma in questo caso vi è un problema di carattere più generale, peraltro già avvertito dall'Assemblea e dalle Commissioni e tradotto dal Presidente della Camera in una nota per le Commissioni di merito. In base a tale nota, il Parlamento dovrebbe pronunciarsi su un provvedimento ormai definitivo: pertanto, il Governo prima di adottare il provvedimento, dovrebbe aver già svolto le consultazioni necessarie e averlo sottoposto al parere delle Commissioni competenti. Questo comporta un rapporto esclusivo con il Parlamento, ma purtroppo le cose non stanno ancora così e noi non riusciamo ad applicare quanto previsto dalla nota del Presidente della Camera. Pertanto, o riusciamo a dare il parere o scadono i tempi per esprimerlo ed il Governo può emanare il decreto senza il parere del Parlamento.

Il mio non è un discorso polemico, ma intendo riferirmi in modo particolare al decreto legislativo in materia di sanità che è rilevante e sul quale saremo costretti ad esprimere il parere su un provvedimento non ancora definitivo.

Questo è un problema serio che non può essere affrontato in sede di discussione del presente provvedimento, ma che, visto che è all'attenzione della Giunta per il regolamento, credo meriti un'attenzione maggiore.

Concludo il mio intervento rinnovando il mio apprezzamento e augurandomi che questa linea unitaria, pur con i problemi

cui ho accennato prima, trovi anche in Assemblea l'accoglienza positiva che ha portato tutti i gruppi della Commissione bilancio a licenziare il provvedimento e dare una risposta efficace al lavoro svolto in Commissione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

GUIDO POSSA. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame interviene con alcune rilevanti innovazioni sulle norme che regolano il processo di formazione delle decisioni di bilancio.

Com'è noto, il punto di partenza di tale complessa normativa è costituito dall'articolo 81 della Costituzione, mentre le leggi di regolamentazione più rilevanti sono il regio decreto sulle norme di contabilità del 1923 e le leggi n. 468 del 1978, n. 362 del 1988 e la recente legge n. 94 del 1997.

Nonostante l'elevato contenuto tecnico del provvedimento, gli obiettivi che si propone sono di alto valore e significato politico: il potenziamento della decisione programmatica come momento centrale del confronto tra Governo e Parlamento sulle linee di politica economica; la semplificazione e la maggiore efficienza dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio oggetto di approvazione parlamentare; una maggiore trasparenza, comprensibilità e chiarezza nella definizione dei flussi delle risorse in tali documenti.

Questo disegno di legge è nato e si è sviluppato in Parlamento con il contributo partecipativo del Governo, della maggioranza e dell'opposizione al di fuori delle consuete contrapposizioni della contesa politica, come ha ben ricordato il presi-

dente Solaroli poco fa. Tale convergenza, che ha caratterizzato tutto l'iter parlamentare del provvedimento, non è banalmente da attribuire al suo elevato contenuto tecnico, ma alla condivisione piena dei suddetti obiettivi politici. È un chiarimento cui teniamo anche per sottolineare la qualità e la maturità del nostro fare opposizione.

All'origine del disegno di legge al nostro esame vi è la legge 3 aprile 1997, n. 94, che ha profondamente innovato la legge n. 468 sulla contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, in particolare articolando il bilancio in unità previsionali di base: le unità elementari del bilancio ai fini dell'approvazione parlamentare.

La delega al Governo per l'istituzione delle unità previsionali di base, prevista dall'articolo 5 di tale legge, è stata attuata con il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, che reca il titolo: « Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato ».

Già nella seconda metà del 1997 ci si è resi conto dell'errore fatto, avendo previsto nel suddetto articolo 5 della legge n. 94 del 1997 l'emanazione di un solo decreto legislativo per l'istituzione delle unità previsionali di base. Era infatti ben prevedibile la necessità di successivi aggiustamenti ed era altresì apparso subito opportuno estendere la riforma del bilancio anche agli enti pubblici più importanti. Per queste ragioni nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1998, nel testo approvato in prima lettura dal Senato furono inseriti all'articolo 43, recante in rubrica: disposizioni in materia finanziaria e contabile, i commi 2 e 3 che appunto prevedevano la delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive del decreto 7 agosto 1997, n. 279, sopra citato, nonché l'estensione agli enti pubblici, definiti dall'articolo 25 della legge n. 468, delle norme di contabilità e bilancio della legge n. 94 del 1997.

Questi due commi dell'articolo 43 del collegato alla finanziaria per il 1998 fu-

rono stralciati dalla Camera dei deputati su proposta congiunta della maggioranza e dell'opposizione, fatta in seno alla Commissione bilancio, mediante delibera dell'Assemblea, nella seduta del 16 dicembre 1997. I due commi stralciati costituiscono il testo originario del disegno di legge al nostro esame, che iniziò il suo iter presso la Commissione bilancio della Camera il 20 gennaio 1998, e di cui fu relatore l'onorevole Antonio Marzano, presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, istituita ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 94, più volte citata.

La Camera approvò in prima lettura il disegno di legge in questione nella seduta del 21 luglio 1998 con cospicue innovazioni del testo originario. Tali innovazioni comprendevano sia l'introduzione per i decreti delegati al Governo dell'obbligo del parere della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, sia l'estensione alle regioni della riforma del bilancio e delle regole di contabilità introdotte dalla legge n. 94, sia infine alcune modifiche riguardanti le tabelle della legge finanziaria, volte, in particolare, ad aumentarne la chiarezza in ordine alle spese in conto capitale.

Va segnalato che già in tutta questa prima fase c'era stata piena collaborazione tra maggioranza e opposizione, come ha bene evidenziato il presidente Solaroli (a cui va dato molto merito per questo provvedimento) nella seduta del 21 luglio. Il presidente Solaroli disse testualmente: « Vorrei ricordare che questo provvedimento non è il frutto di una iniziativa o di un interesse di una parte contro un'altra parte, ma è la conseguenza di riflessioni, di elaborazioni, di percorsi definiti in comune sui quali si è trovata una intesa. Il provvedimento nasce da norme stralciate, d'intesa, dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria. In esso sono state introdotte modifiche e correzioni accogliendo le riflessioni e le proposte formulate dalla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio ».

A fine luglio 1998 l'esame del disegno di legge passò quindi al Senato. A fine

dicembre 1998, a conclusione della sessione di bilancio alla Camera, le maggiori parti politiche espressero, in sede di dichiarazione di voto finale, un'ennesima concorde valutazione negativa circa le modalità che avevano caratterizzato l'azione legislativa in tale sessione (come, d'altra parte, nelle precedenti sessioni del 1996 e del 1997), quale il numero eccessivo di disposizioni legislative da discutere e da approvare in tempi troppo ridotti, l'utilizzazione del collegato di sessione come mero contenitore di disposizioni ritenute urgenti dal Governo (collegato *omnibus*), la farraginosità della discussione, l'eccessiva concentrazione del dibattito in Commissione bilancio, a scapito delle altre, eccetera. Le parti politiche auspicarono una revisione delle norme riguardanti l'intero processo di formazione delle decisioni parlamentari sul bilancio.

Ai primi di quest'anno venne perciò dato nuovo impulso ad una iniziativa di riflessione critica su questo importante argomento, già iniziata in precedenza, riflessione realizzatasi in particolare nel corso di numerose riunioni di un gruppo di lavoro, a cui hanno validamente partecipato e contribuito in tanti, *in primis* il presidente Solaroli, il presidente della Commissione bilancio del Senato ed il presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, nonché i sottosegretari Giarda e Macciotta ed i membri delle Commissioni bilancio sia di maggioranza sia di opposizione.

Questo gruppo di lavoro ha operato per varie settimane con spirito costruttivo, avvalendosi della preziosa collaborazione degli esperti del servizio studi e del servizio bilancio — come prima ha ricordato il presidente Solaroli — ed ha concluso i lavori il 18 marzo con un apposito documento. A questo documento è stato fatto esplicito riferimento al Senato per l'inserimento nel testo del disegno di legge al nostro esame di una serie di emendamenti sostanzialmente condivisi da tutti, che modificano profondamente il processo

di approvazione delle leggi di bilancio, sia nella tempistica, sia nella forma, come ora vedremo.

Passo ora ad esaminare le principali disposizioni del provvedimento.

Il comma 1 dell'articolo 1 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, che aveva attuato la delega di cui all'articolo 5 della legge n. 94 del 1997. In queste disposizioni correttive auspichiamo che venga fatta una revisione attenta delle unità previsionali di base, in particolare riducendo l'ambito di competenza di alcune unità previsionali di base che attualmente sono troppo grandi e non hanno più la necessaria chiarezza e significatività nell'indicare l'allocazione delle risorse di bilancio. Al riguardo un esempio è costituito dall'unità previsionale di base n. 4.2.1.1 dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, intitolata « Ricerca scientifica ». Nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 sono previsti per tali unità 3.071 miliardi — una bella cifra — in conto competenza e 3.116 miliardi come autorizzazione di cassa. Queste somme comprendono, tra l'altro, i finanziamenti annuali di enti importanti come il CNR, l'ASI e il DNFN, che meriterebbero certamente di essere considerati in apposite e distinte unità previsionali di base.

Un altro simile esempio è quello dell'unità n. 4.2.1.2 dello stato di previsione dello stesso Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica avente il titolo « Ricerca applicata », a cui il bilancio di previsione 1999 destina 947 miliardi in conto competenza e 1.700 miliardi come autorizzazione di cassa. Queste somme comprendono il contributo in conto interessi sui mutui stipulati dall'IMI per progetti di ricerca applicata ed il contributo per il potenziamento della rete scientifica nelle aree depresse, azioni entrambe meritevoli di distinta unità previsionale di base.

En passant, sottosegretario Macciotta, dobbiamo altresì notare che le modifiche

introdotte quest'anno nella suddivisione in capitoli delle unità previsionali di base sono state assai spesso nella direzione di rendere meno chiara l'allocazione delle risorse. Un solo esempio: nell'unità previsionale di base sopracitata, la n. 4.2.1.1, dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, quest'anno sono stati infatti aboliti i capitoli 7.502 (contributo al CNR), 7.504 (contributo all'Agenzia spaziale italiana per i programmi nazionali e bilaterali) e 7.527 (contributo all'Agenzia spaziale italiana per i programmi di collaborazione con l'Agenzia spaziale europea). Questi tre contributi sono stati fatti confluire nel capitolo 7.536 (fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca), a cui sono stati assegnati la bellezza di 2.425 miliardi in conto competenza e 2.140 miliardi come autorizzazione di cassa. Francamente, la modifica costituisce un passo indietro per quanto riguarda la chiarezza; per converso, risulta eccessiva la maggiore discrezionalità d'azione così acquisita dal Governo. Sul punto molto delicato dei capitoli di spesa, ci ripromettiamo di intervenire in altra sede.

Auspichiamo, inoltre, che le disposizioni correttive previste dal primo comma dell'articolo 1 vengano utilizzate anche per un deciso potenziamento delle funzioni-obiettivo; tali funzioni sono state inserite obbligatoriamente per la prima volta quest'anno nel bilancio di previsione. Si è trattato, però, di un mero adempimento burocratico; l'elenco delle funzioni-obiettivo, di cui all'allegato 2 della legge n. 454 del 1998, non può certamente servire a molto, non essendo definita assolutamente l'entità delle risorse allocate in ciascuna funzione-obiettivo. Senza questi dati tali funzioni perdono significato ed utilizzabilità politica.

Il primo comma dell'articolo 1 contiene, altresì, la delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive riguardanti i decreti legislativi previsti dall'articolo 6 della legge n. 94. Stigmatizziamo il fatto che il Governo non abbia ancora predisposto il nuovo regolamento

di contabilità, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 6 settembre 1998, secondo le disposizioni di cui al comma 1 del suddetto articolo 6; di conseguenza, non risultano ancora realizzati — non potevano esserlo — i testi unici di cui al comma 4 dell'articolo 6, che avrebbero dovuto essere predisposti entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo regolamento di contabilità. Pertanto, tutto viene ritardato.

Il comma 3 dell'articolo 1 prescrive che, entro un anno dall'entrata in vigore del provvedimento, i sistemi di contabilità degli enti pubblici, definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, vengano adeguati ai principi della legge n. 94; un simile adeguamento, riguardante il sistema contabile delle regioni, viene disposto mediante delega legislativa al Governo con il comma 4 di detto articolo 1. Siamo pienamente d'accordo su entrambi gli adeguamenti.

Passiamo ora all'esame dell'articolo 2. I primi quattro commi innovano in ordine ai termini di presentazione, da parte del Governo, dei documenti per la decisione di bilancio. Riteniamo positivo lo spostamento al 30 giugno del termine per la presentazione del DPEF, perché così si realizza un sensibile avvicinamento tra il momento programmatico e quello decisionale sulla manovra di finanza pubblica e si dispone dei dati macroeconomici relativi ad una ben più consistente prima parte dell'anno. Non vediamo, poi, particolari controindicazioni per lo spostamento al 30 settembre, dall'attuale 31 luglio, del termine per la presentazione del bilancio a legislazione vigente. Appare, infine, ragionevole proporre al 15 novembre il termine per la presentazione dei provvedimenti collegati fuori sessione; d'altra parte, è inutile mantenere il termine attuale del 30 settembre e poi vedere il Governo proporre, nei mesi successivi, durante l'esame parlamentare, emendamenti consistenti in interi nuovi articoli.

I commi 5 e 6 del suddetto articolo 2 cambiano notevolmente le regole alle quali deve attenersi il Governo nella redazione del DPEF. Nella costruzione dei

quadri tendenziali di finanza pubblica, il criterio attuale a politiche invariate andrà sostituito con il criterio a legislazione vigente, che meglio si presta ad evidenziare la manovra del Governo (ovviamente viene già adottato nella costruzione del bilancio a legislazione vigente). Inoltre, dovrà essere indicato il flusso delle risorse comunque destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione separata della quota nazionale.

Le previsioni tendenziali dovranno riguardare i grandi comparti di entrata e di spesa del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni. Nel documento elaborato dal gruppo di lavoro per l'approfondimento delle ipotesi di riforma del bilancio, citato prima dal presidente Solaroli, sono stati indicati i seguenti grandi comparti: enti previdenziali, sanità, enti territoriali, imprese pubbliche ed enti vari, risorse destinate agli investimenti nel Mezzogiorno. Confidiamo siano questi i grandi comparti che saranno separatamente considerati nei futuri DPEF, a partire dal prossimo.

I commi 7 e 8 impongono, infine, per i valori obiettivo di finanza pubblica il riferimento al settore statale e al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Come sappiamo, ai sensi del Trattato di Maastricht è questo il parametro rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità.

I commi 13 e 18 dell'articolo 2 modificano in modo rilevante le norme alle quali dovrà sottostare la legge finanziaria, accogliendo l'orientamento emerso all'interno del citato gruppo di lavoro costituito dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento. La nuova finanziaria non potrà contenere norme di delega o di carattere ordinamentale, ovvero organizzatorio e le norme contenute dovranno in ogni caso produrre effetti finanziari a decorrere dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

Non ci sarà più il collegato di sessione e, in compenso, la nuova finanziaria, oltre a norme che comportano aumenti di entrata o riduzione di spesa, potrà anche contenere norme di aumento delle spese o di riduzione delle entrate purché finaliz-

zate al sostegno o al rilancio dell'economia, escludendo gli interventi microsettoriali o localistici.

Vorrei precisare che questa possibilità di contenere nella finanziaria anche norme comportanti aumento di spesa, pur condizionata, è l'unico punto di questo provvedimento che vede forza Italia su una posizione contraria.

Vengono infine introdotte varie modifiche riguardanti le tabelle della finanziaria, sulle quali siamo pienamente d'accordo, in particolare per la maggiore evidenza che esse assicurano alla chiarezza delle effettive spese di investimento.

Assai meno rigide, invece, sono le norme riguardanti i collegati fuori sessione, che potranno ad esempio contenere deleghe. Esse dovranno tuttavia avere contenuto omogeneo — questo è già tanto —, non riguardare microlegislazioni e concernere la materia e i settori indicati a suo tempo nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Con queste innovazioni, la sessione di bilancio dovrebbe risultare molto meno farraginoso e congestionato che in passato; in particolare, non avremo più i collegati *omnibus*. Non possiamo, quindi, che dichiararci nettamente favorevoli.

Siamo anche d'accordo sull'obbligo introdotto per il Governo dal comma 11 dell'articolo 2. Si tratta dell'obbligo alla presentazione al Parlamento di una nota informativa relativa agli eventuali scostamenti tra le previsioni degli indicatori economici ed i saldi di finanza pubblica presentati nel programma di stabilità sottoposto agli organismi dell'Unione europea, e le previsioni del documento di programmazione economico-finanziaria.

Il comma 12 dell'articolo 2 istituisce nel bilancio un fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente. L'ammontare di tale fondo sarà annualmente determinato dalla legge finanziaria. I trasferimenti dal fondo alle unità previsionali di base necessitanti ulteriore finanziamento saranno stabiliti con decreto del ministro del tesoro. Preciso che questa disposizione sarà utilizzata — come ha chiarito il

relatore durante l'iter al Senato — non per ampliare la potestà del Governo di agire sul bilancio a prescindere dal rapporto con il Parlamento ma, al contrario, per finanziare gli eventuali scostamenti di bilancio dell'unità previsionale di base all'interno di un quadro approvato dal Parlamento e perciò conosciuto *ex ante*.

Di notevole importanza è la disposizione contenuta all'articolo 3, che obbliga il Governo ad allegare apposite relazioni tecniche non solo ai propri disegni di legge che comportino conseguenze finanziarie — come avviene già ora — ma anche agli schemi di decreto legislativo ed agli emendamenti di iniziativa governativa. Le relazioni in questione dovranno presentare la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché le relative coperture, facilitando così il ruolo delle Commissioni bilancio in occasione dell'espressione del parere sulle conseguenze finanziarie dei progetti di legge.

L'articolo 4, infine, stabilisce che, in allegato alla relazione previsionale e programmatica che viene presentata alle Camere il 30 settembre, il Governo trasmetta al Parlamento un elenco di tutte le opere pubbliche a finanziamento totale o parziale dello Stato, per una spesa superiore a lire 50 miliardi. Anche questa disposizione contribuisce ad una maggiore chiarezza del bilancio dello Stato nella sua importantissima articolazione degli investimenti pubblici.

Il gruppo di lavoro per l'approfondimento delle ipotesi di riforma di strumenti e procedure finanziari e di bilancio ha messo a fuoco varie altre possibilità d'intervento correttivo o migliorativo, come prima ha indicato il presidente Solaroli: tra queste sono personalmente molto favorevole al cosiddetto « bilancio parlato », cioè alla presentazione entro il 15 luglio di ogni anno di uno schema sintetico del bilancio a legislazione vigente, dello Stato o della gestione di tesoreria, che abbia rilievo per il Governo e per la politica. Tale schema sintetico dovrebbe essere organizzato in termini di grandi aggregati: si pensa a 50-70 voci per

le spese e a 20-30 voci per le entrate. Ciascuna voce verrà opportunamente commentata, come si è soliti fare nei bilanci delle società private.

Questa struttura sintetica del bilancio dello Stato e dei conti del settore statale dovrebbe costituire la base dell'informazione periodica fornita al Parlamento. Al riguardo ho presentato due emendamenti all'articolo 2, ma, comprendendo le esigenze di una rapida approvazione del provvedimento che stiamo esaminando affinché le sue disposizioni possano intervenire già nella prossima sessione di bilancio, mi impegno a ritirare tali emendamenti se il Governo confermerà l'accoglimento di ordini del giorno sostitutivi.

Infine, esprimo un particolare apprezzamento per le modifiche del regolamento della Camera che sono attualmente all'attenzione alla Giunta per il regolamento e che sono state originate dal nostro lavoro presso la Commissione bilancio. Nella loro attuale formulazione, che mi auguro venga approvata, tali modifiche integreranno e completeranno in modo importante le disposizioni di questo provvedimento, contribuendo ad esaltarne l'efficacia.

In conclusione, forza Italia, che ha contribuito con spirito leale e costruttivo alla formulazione del provvedimento al nostro esame lungo tutto il suo iter parlamentare, conferma la valutazione complessivamente positiva al suo riguardo.

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

MARIA CARAZZI. Signor Presidente, vorrei ricordare che prima della trascorsa sessione di bilancio la Commissione del Senato aveva sospeso la discussione del provvedimento al nostro esame, già licenziato dalla Camera, ravvisando l'esigenza di introdurre delle modifiche più ampie rispetto alle limitate innovazioni alla legge di contabilità contenute nell'originario disegno di legge. L'ambito della modifica è quindi molto esteso tanto più che esso va considerato contestuale al ragionamento del gruppo di lavoro delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato sul

potenziamento della funzione di programmazione del documento di programmazione economico-finanziaria e, anche, alle proposte di modifica del regolamento relative ai collegati di cui già hanno parlato i colleghi.

È importante anche il punto accennato dal collega Possa circa le innovazioni apportate alla legge n. 468 nella quale si introduce un vincolo per il Governo affinché presenti al Parlamento la nota informativa contestuale alla presentazione dei documenti relativi ai programmi di stabilità agli organismi dell'Unione europea.

Non mi intratterrò neanche sulla nuova scansione dei tempi, che è già stata illustrato, e citerò rapidamente le innovazioni principali relative alla natura stessa della legge finanziaria, che non dovrà più contenere norme di delega e norme ordinamentali ma esclusivamente disposizioni tese ad ottenere effetti finanziari. Nello stesso tempo viene introdotta una variante che comporta in modo esplicito un contenuto espansivo della manovra di bilancio cioè la possibilità di stabilire aumenti di spesa e riduzioni di entrate purché aventi finalità espansive. C'è un ampliamento, anche se controllato, della funzione della manovra di bilancio quanto mai opportuno in una fase di stagnazione e, in particolare, molto favorevole ad una politica di sostegno del Mezzogiorno e dell'occupazione. Mi sembra che a questa estensione di contenuto corrisponda una nuova coscienza — che da molte parti si sta facendo strada — attinente da un lato alla incomprimibilità della spesa pubblica e, dall'altro, al fatto che la spesa pubblica, particolarmente tramite le opere pubbliche, costituisce un fattore trainante della ripresa economica mentre la spesa pubblica sotto l'aspetto della spesa sociale rappresenta un sostegno alla domanda aggregata che, a sua volta, concorre alla crescita del prodotto interno.

Proprio questo aspetto ha suscitato varie critiche. Ho ascoltato poco fa quelle dell'onorevole Possa e, al Senato, quelle del senatore Vegas, che ha indicato in questa coloritura keynesiana un aspetto ai suoi occhi negativo, perché la sua idea, al

contrario, è quella che sarebbe stato più raccomandabile una riduzione della spesa e delle possibilità di spesa, in particolare di quella sociale.

Finché tali osservazioni provengono da quella parte politica, le riconosco come coerenti con una visione politica complessiva e non me ne sorprendo; mi allarma un po', invece, la circostanza che a visioni di questa natura si accodino talvolta voci e dichiarazioni, per fortuna non tradotte in documenti ufficiali, provenienti dall'interno della maggioranza od anche del Governo.

Mi allarmano altresì interventi, fortunatamente anche in questo caso solo ufficiosi a quanto posso sapere, che legano l'obiettivo della diminuzione della pressione fiscale — di cui molto si discute — ad un'ulteriore caduta della quota di reddito costituita dai guadagni dei lavoratori e dall'ammontare delle prestazioni sociali. Non mi sembra questa la strada giusta: non vi dovrebbero essere ipotesi di contenimento della spesa per prestazioni sociali, perché la spesa in questa direzione è già molto contenuta. Le raccomandazioni dell'OCSE rimandiamole al mittente, in quanto sono permeate da una dottrina economica che assume scelte controproducenti per gli interessi generali, in particolare dei lavoratori e dei pensionati, anche se magari sarebbero scelte apprezzate da altri ambienti, per esempio dagli investitori finanziari.

Una funzione di indirizzo e di sostegno alla crescita, rivestita da questa finanziaria rinnovata, da un DPEF con un più accentuato spessore di programmazione (non solo, quindi, di fissazione dei saldi), può essere un acceleratore della ripresa economica che tutti si augurano. È in questa direzione, quindi, che penso debba muoversi il prossimo documento di programmazione economico-finanziaria già da subito: come dicevo, recupero del ruolo trainante degli investimenti pubblici e, aggiungo, politiche industriali coerenti con l'obiettivo del sostegno della domanda aggregata attraverso il riequilibrio a favore delle aree depresse e delle classi a

basso reddito. Altrimenti, colleghi, voglio chiedervi perché mai gli elettori avrebbero votato il centro-sinistra!

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

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, premetto che il mio gruppo voterà a favore del provvedimento in esame, frutto di un lungo lavoro che abbiamo svolto tutti insieme, per cui non mancherà il voto favorevole di alleanza nazionale. Tuttavia, di fronte a queste « palate » di ottimismo che sono state portate da tutti, vorrei ricordare che l'articolo 81 della Costituzione, voluto da Luigi Einaudi, è stato interpretato in modo disinvolto per decenni: dall'interpretazione disinvolta dell'articolo 81 sono venuti fuori 2 milioni 400 mila miliardi di debito pubblico che in questo momento ci gravano sulle spalle; quindi, non farei del facile ottimismo su questa riforma e su quelle che potrebbero venire in futuro.

Preferisco il pessimismo della ragione: ricordo, fra l'altro, tanto per alleggerire un po' il clima rispetto ad un tema così tecnico, la vignetta della cosiddetta vedova scaltra, che veniva stampata su un giornale satirico degli anni trenta, *Il Travaso* (pubblicato fino a tutti gli anni cinquanta). La vedova scaltra, indicando obiettivi assolutamente lontani nel tempo ed irraggiungibili, chiedeva al Padreterno: Signore, raccogliami accanto a quest'anima benedetta (il marito morto). Ebbene, come la vedova scaltra, credo di poter dire che mi auguro di restare in questa valle di lacrime, in cui piango benissimo, in attesa di vedere finalmente una riforma del bilancio che elimini l'illusione finanziaria. Mi riferisco agli apparenti conti smaglianti e a tutta una serie di meandri, di interpretazioni e disinvolture che hanno fatto la storia del bilancio italiano, non certamente dall'epoca della Repubblica attuale, ma addirittura dall'origine, dal 1861 in poi. Mi auguro, ripeto, di assistere all'eliminazione di questa illusione finanziaria, dopodiché il Padreterno mi potrà raccogliere, pertanto penso di vivere ancora a lungo!

Fatta questa battuta, vorrei ricordare che oggi, 1999, sono passati dieci anni dalla riforma del 1988 e venti da quella del 1978, che ha introdotto la legge finanziaria. Non c'è da illudersi sulla possibilità di trovare un punto di arrivo; del resto il presidente Solaroli — al quale rinnovo la mia solidarietà ed il plauso per aver condotto in porto il provvedimento — ha ricordato come oggi una serie di punti siano ancora in fase di approfondimento. Mi riferisco al raccordo del bilancio di competenza con quello di cassa, all'avvio di una sostituzione del bilancio di competenza con quello di cassa, all'ottica con la quale si organizzano i bilanci dei principali paesi aderenti all'Unione europea, alla fase di approfondimento — mi auguro che si sia arrivati alla dirittura finale — della modifica dei regolamenti parlamentari che, come ha detto il presidente Solaroli, dovrebbero dare più contenuto e sostanza anche ai pareri della Commissione bilancio per quanto riguarda le coperture. Ancora, è in fase di approfondimento il rafforzamento delle strutture interne della Camera dal punto di vista del sostegno informativo alla Commissione bilancio e a tutte le Commissioni di merito, in particolare sull'andamento delle varie poste di bilancio. A tale proposito, mi auguro che il Presidente Violante possa portare a termine il più presto possibile la sua indagine sulla base dei suggerimenti forniti. Mi riferisco, in particolare, all'osservatorio delle entrate che è un punto abbastanza dolente, in quanto sull'andamento delle entrate, soprattutto dei gettiti, abbiamo ritardi abbastanza consistenti, denunciati del resto anche dagli esperti del Ministero delle finanze che abbiamo interpellato. Per quanto riguarda i flussi di spesa, appunto, occorre dare contenuti concreti all'aspetto dei flussi di tesoreria per vedere finalmente avviato a soluzione il problema della tesoreria unica, la cui estinzione è dalla legge n. 94 e dal decreto n. 279, tuttavia, ad oggi la relativa delega è ancora in via di approfondimento e non è stata ancora compiuta.

Pertanto, vi sono ancora diversi problemi da affrontare e noi vigileremo perché vengano risolti al più presto possibile.

Ci troviamo, quindi, in una scansione decennale di modifiche della struttura della legge finanziaria; vi ricorderò che, quando nel 1978 essa venne introdotta per la prima volta, si pensava di aprire una nuova era nella storia della contabilità pubblica, mentre in realtà ci si accorse che si trattava del famoso *omnibus*, con tutta una serie di vagoni che venivano aggiunti di volta in volta. Si giunse, pertanto, alla modifica del 1988 con l'introduzione del collegato di sessione e di quelli separati. Anch'esso, poi, è diventato un *omnibus*, quindi nulla vieta che questa riforma ci porti ad ulteriori distorsioni.

Del resto, come ha ricordato il presidente Solaroli — e gli sono grato per averlo fatto —, è ancora aperto il problema delle deleghe ed io avevo presentato un emendamento che affrontava, in particolare, un aspetto che è macroscopico nell'articolo 1 del testo in discussione, laddove si prevede che possano essere emanati, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, « uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 ». Vi è, quindi, il problema dei « vagoncini » del « trenino » delle deleghe, che partono in un certo modo, poi nella stessa legge delega si introduce il meccanismo del decreto correttivo e rettificativo e via via si procede con una serie di altri decreti del genere. Faccio parte della Commissione dei trenta e, per quanto riguarda le deleghe tributarie, si tratta di un sistema ormai abbastanza consolidato.

Da ciò deriva l'importanza non soltanto del fatto che nei collegati ordinamentali e specifici vi sia unicità di materia, collegato per collegato, ma anche, come ha detto il presidente Solaroli, della possibilità che il Governo eserciti la delega una volta per tutte e non la rimetta in discussione continuamente, attraverso decreti correttivi e rettificativi. Infatti, in tal modo, colleghi, praticamente si determina un meccanismo che è ben diverso da quello dei decreti-legge: questi ultimi, sia pure in passato reiterati più volte, comunque tornavano in

Assemblea e in tale sede venivano valutati; con il meccanismo delle deleghe e dei decreti modificativi e rettificativi, invece, tutto passa attraverso il Governo ed eventualmente attraverso la valutazione di una Commissione che, fra l'altro, può essere anche bicamerale e, quindi, non una Commissione di merito specifica. In particolare, la Commissione relativa alla legge n. 94 del 1997 è bicamerale.

Recentemente, con il collegato fiscale vi è stato il tentativo di trasferire interamente alla Commissione bicamerale, ad esempio, tutta una serie di decreti modificativi e rettificativi di carattere fiscale che, a mio avviso — e giustamente tale principio è stato ribadito —, dovevano e devono restare alla Commissione di merito. Peraltro, come sapete, la Commissione bicamerale dei trenta avrà il potere di valutare i decreti per quanto riguarda i testi unici fiscali, il che non è certamente di scarsa importanza.

Il problema delle deleghe, pertanto, resta aperto e mi auguro che venga affrontato in modo serio, soprattutto, come ha detto il presidente Solaroli, facendo in modo che il Governo, in base alla delega, emani il decreto una volta per tutte e non lo rimetta in discussione in continuazione con il meccanismo del « trenino » dei decreti rettificativi e correttivi e che, quindi, vi sia la possibilità di avere uno strumento, quale la sessione di bilancio, più governabile: in fondo, si tratta dell'esigenza che tutti abbiamo sentito a partire dall'inizio della legislatura, via via attraverso l'esperienza delle leggi del 1996, del 1997 e del 1998. Credo che con la legge del 1999 dovremmo cercare di fare un'esperienza un po' diversa dal passato, meno caotica e ossessiva non tanto di quella relativa all'ultima manovra finanziaria, quanto soprattutto di quella dell'anno precedente.

Tutto sommato accettiamo le proposte, soprattutto per quanto riguarda il rinvio a fine giugno della presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria.

Le vicende che si sono verificate tra la seconda metà del 1997 e tutto il 1998 e

che hanno portato a rettificare le previsioni del prodotto interno lordo dimostrano che — di fronte ad una congiuntura economica che, nel quadro della globalizzazione, ha flussi (in determinati periodi anche convulsioni) molto accelerati che per questo devono essere monitorati in continuazione — quella di mettere come punto fermo la fine di giugno per poter avere una previsione macroeconomica un po' meno abborracciata dell'anno successivo è un'esigenza che tutti sentiamo.

D'altra parte vi è anche il riferimento — all'articolo 2, comma 11 — al patto di stabilità e all'esigenza che il Parlamento abbia conoscenza dei relativi dati di aggiornamento che il Governo porta all'attenzione dell'Unione europea. Mi riferisco in particolare al documento presentato il 18 dicembre dello scorso anno ed approvato nei primi giorni di febbraio di quest'anno e di cui la Commissione bilancio — che peraltro non è competente in materia — è venuta a conoscenza in modo « clandestino » attraverso la Commissione per le politiche dell'Unione europea. Ritengo positivo che sia affermato il principio che questi documenti debbano essere sottoposti all'attenzione degli organi deputati alle valutazioni contabili e finanziarie.

Vi sono altri aspetti che avrebbero dovuto essere affrontati. Il collega Possa ha fatto la cronistoria di questo disegno di legge che, nella sua stesura originaria, constava di un unico articolo collegato strettamente all'attuazione della legge n. 94 e che, dopo una lunga gestazione — prima alla Camera, poi al Senato e poi nuovamente alla Camera — oggi si è arricchito di altri articoli che hanno affrontato problemi più consistenti di quelli effettivamente risolti con l'originario articolo 1.

La modifica dei tempi di presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria e del bilancio a legislazione vigente e non a politiche invariate (giustamente rilevato sia dal relatore Solaroli sia dal collega Possa) e il fatto di poter affrontare anche alcuni aspetti che riguardano la legge finanziaria vanno valutati positivamente.

La collega Carazzi ha fatto cenno alle norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata il cui contenuto sia finalizzato al sostegno o al rilancio dell'economia, con l'esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale. Capisco che la collega Carazzi abbia interesse ad avere un bilancio espansivo perché bisogna sostenere la congiuntura economica oggi particolarmente depressa ma io, da *post, post, post*-keynesiano, se non antikeynesiano, ritengo che lo Stato non possa far nulla con propri interventi diretti, ma debba semplicemente liberalizzare, liberalizzare e ancora liberalizzare per poter lasciare l'economia libera di muoversi secondo le proprie propensioni e che non possa pensare illuministicamente di far cadere dall'alto interventi di sostegno, fra l'altro con un bilancio che è piuttosto ristretto, tanto che dobbiamo tentare di finanziare la riduzione del costo del lavoro con l'introduzione di un'altra imposta, quale la *carbon tax* (il collega Possa ha fatto una battaglia su questa tassa proprio nel corso della discussione dell'ultima legge finanziaria).

Ebbene, con un bilancio di questo tipo, gli spazi per volare alto sul piano degli incentivi e degli interventi sul sistema economico attraverso la spesa pubblica sono molto limitati. Del resto, l'esperienza della rottamazione ha dimostrato — dopo diciotto mesi di sostegno drogato della congiuntura — che gli incentivi non sono serviti a nulla: una volta conclusa l'iniziativa della rottamazione, è finito l'effetto positivo e, anzi, si è verificato un riflesso negativo. Pertanto, l'avvocato Agnelli, dapprima ha percepito maggiori utili grazie alla rottamazione e poi — quando la domanda di automobili, dopo i diciotto mesi di incentivo, è calata — ha fatto pagare alla collettività la cassa integrazione per i suoi dipendenti! Tutto ciò dimostra come tale tipo di interventi sia assolutamente da sconsigliare.

Dobbiamo avere il coraggio di riconoscere che il nostro paese è rientrato nei parametri di Maastricht perché è aumentata la pressione fiscale e perché l'economia ha goduto dello stellone che ha

consentito di diminuire i tassi di interesse. Tuttavia, la Federal Reserve statunitense sta già pensando ad una politica restrittiva e, pertanto, domani potremmo assistere ad una ripresa dell'aumento dei tassi di interesse: del resto, più bassi di così essi non potranno mai essere; a quel punto, potremmo scoprire, una bella mattina, che il risanamento della finanza pubblica non esiste più o che si è molto ridimensionato rispetto alle attese.

Ecco, quindi, che lo spazio per il perseguimento del risanamento della finanza pubblica oggi è particolarmente dilatato, ma domani potrebbe tornare a restringersi: non mi farei, quindi, tante illusioni su queste piccole innovazioni contenute nella proposta di legge. Preferisco aspettare con fiducia gli aggiornamenti tecnici richiesti alla Corte dei conti ed al Ministero del tesoro su quei quattro, cinque punti che ci consentano di avvicinarci al bilancio di cassa.

Effettivamente, quel che conta è il bilancio di cassa ed il collegamento tra i flussi di bilancio ed i flussi di tesoreria: è quello il modo per monitorare in tempo reale l'andamento delle entrate e delle spese.

In conclusione, grazie all'innovazione che noi attendiamo, mediante il potenziamento degli uffici della Camera sui flussi di informazione, riteniamo che si possa fare un passo avanti con — come si suol dire — il pessimismo della ragione. Può darsi, infatti, che tra dieci anni — o prima ancora — potremmo trovarci costretti ad apportare un'ulteriore modifica alla riforma del bilancio (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4354-quinquies-B)**

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

BRUNO SOLAROLI, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei dichiarare il mio apprezzamento per il fatto che gli interventi hanno confermato la larga intesa esistente sul provvedimento all'esame e sulle altre proposte che stiamo elaborando. Tale larga intesa non è un fatto simulato, ma il prodotto di un lavoro comune. In tal senso, il mio impegno di presidente della Commissione bilancio è quello di mantenere tale clima anche sugli ulteriori aspetti sui quali il lavoro è già avviato, nonché su quelli per i quali il lavoro inizierà tra pochi giorni.

Infine, signor Presidente, vorrei ringraziare il Governo (me ne ero dimenticato in precedenza e chiedo scusa). Credo di poter affermare che, grazie alla partecipazione del sottosegretario Macciotta, il Governo ha dato un contributo rilevante e decisivo affinché il lavoro della Commissione bilancio, tesoro e programmazione raggiungesse questo approdo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, l'onorevole Armani nel suo intervento si è richiamato ad una riforma con le lettere maiuscole. Anch'io sono convinto che una tale riforma non esista. Più modestamente, ritengo che potremmo puntare ad una legge che ci consenta di affrontare, nei prossimi anni, in modo realistico, un obiettivo comune a maggioranza ed opposizione: il controllo dei flussi della finanza pubblica.

Potremo ritenere che tali flussi debbano essere più o meno estensibili e su questo forse ci divideremo, ma credo che in comune abbiamo l'esigenza che tali flussi siano trasparenti, verificabili e registrabili e che su di essi si possa esercitare un processo consapevole di decisione da parte del Parlamento.

Credo che la riforma di oggi scaturisca dal fatto che in questi ultimi due anni, progressivamente (senza, anche qui, cantare definitivamente vittoria, perché la

vittoria definitiva è il risultato di un processo di più lungo periodo), si sono realizzate le condizioni che hanno fatto sì che oggi i bilanci pubblici siano maggiormente sotto controllo: oggi è possibile spostare, sia pure con tutte le cautele del caso, l'asse della manovra complessiva di finanza pubblica dalla tematica del risanamento a quella dello sviluppo. Da questo punto di vista, vorrei chiedere all'onorevole Armani (non per usare un artificio polemico): la legge Tremonti che cosa è se non uno strumento per sostenere la domanda? Anche in questo caso, si può discutere sulle modalità con cui affrontare alcune svolte della finanza pubblica, ma credo non si possa non ritenere necessario affrontare il tema del contributo al risanamento della finanza pubblica non solo sul versante del taglio della spesa o degli aumenti delle entrate, ma anche su quello dell'aumento della base produttiva e della domanda.

Tale questione va affrontata con realismo e lo strumento di riforma che stiamo predisponendo consente di farlo. Perché non utilizzare — si potrebbe chiedere — il vecchio armamentario definito con la legge n. 362 del 1988 e ritoccato in qualche punto dai più recenti provvedimenti legislativi? Perché quei provvedimenti presentavano una griglia sostanzialmente mirata al risanamento; il filtro che essi contenevano non tiene più nel momento in cui si è passati dal possibile risanamento allo sviluppo. È allora evidente che, se non vogliamo arrivare alla natura *omnibus* — largamente insoddisfacente — di quest'ultima manovra, abbiamo bisogno di rivedere quel sistema di griglie e di filtri.

Penso che da tale punto di vista questi ultimi anni abbiano fatto emergere alcune esigenze, largamente riprese in questo testo: in primo luogo, l'esigenza di correlare sempre più strettamente la manovra di finanza pubblica interna con la manovra europea, e da qui l'esigenza di riportare in sede parlamentare i contenuti del programma di stabilità che viene inoltrato in sede europea. In questa discussione tra Governo e Parlamento siamo partiti dall'esigenza di tradurre tale problema in una delibera parlamentare, in un atto di

indirizzo, poi abbiamo trovato il modo di esprimerlo correttamente in una norma.

Vi è poi l'esigenza di accentuare gli scenari, da un lato allungando la durata del DPEF e dall'altro indicando alcune delle grandezze fondamentali interne al documento: le grandezze relative ai parametri finanziari (quindi, il problema del saldo dei settori della previdenza, della sanità e così via), ma anche relative agli interventi di economia reale (quindi, viene in considerazione tutta la partita degli interventi nelle aree depresse ed in particolare nel Mezzogiorno, che forse è la più grande area depressa aggregata non solo d'Italia, ma del complesso dei paesi europei più sviluppati).

Abbiamo avvertito l'esigenza, proprio per lo spostamento dai numeri puntuali alla gestione, di quello che l'onorevole Possa definisce, con un'immagine efficace, il bilancio parlato, un insieme di voci aggregate cioè che siano un po' di meno dei volumoni analitici delle oltre mille unità previsionali di base e di alcune migliaia di capitoli, ma siano allo stesso tempo qualcosa di più di quella ventina di voci che rappresentano il bilancio aggregato per categorie.

Credo che su questo terreno, vista l'informalità dello strumento che abbiamo elaborato, il bilancio sintetico da presentarsi entro il 15 luglio, potremo ulteriormente lavorare insieme, Parlamento e Governo, perché credo sia comune l'esigenza di sottoporre a continuo monitoraggio l'andamento del bilancio. Pertanto, l'aver definito circa centoventi voci in cui si ricomprendono i più significativi aggregati del bilancio ed il poterli seguire, non solo nella fase dell'esame del bilancio, ma anche in corso d'opera, nelle relazioni trimestrali di cassa, per darne conto alla fine nel bilancio di assestamento e, quindi, nel rendiconto credo sia interesse comune sia del Parlamento sia del Governo che, proprio sul monitoraggio, ha scommesso molto con l'obiettivo di tenere sotto controllo i conti pubblici.

Seguendo questa linea, andremo nella direzione tanto auspicata in maniera molto ferma dall'onorevole Armani. Egli ha ricor-

dato che vi è un problema di coincidenza tra la competenza e la cassa. Vorrei richiamare la relazione che accompagnò, per l'esame in Assemblea, la legge n. 362 del 1988, in cui si indicavano gli effetti perversi dell'articolazione del bilancio su quattro livelli: uno concernente la competenza; il secondo, di rilievo giuridico, rappresentato dalle autorizzazioni di cassa; il terzo livello, non più giuridico, delle stime di cassa; infine, un quarto livello, ancor meno rilevante sul piano giuridico, rappresentato dalle stime del settore statale.

Questa divaricazione, che è in qualche modo naturale e fisiologica se lo scarto è fisiologico, diventava patologica nel momento in cui, soprattutto nel settore del conto capitale, tra le autorizzazioni di competenza e le potenziali spese, tenendo conto dei residui di tesoreria, lo scarto era di uno a tre oppure di uno a quattro. In qualche caso lo scarto era di uno a cinque o uno a sei. È del tutto evidente che, se lo scarto tra quanto autorizzato dal Parlamento e le possibili spese, per l'atteggiamento discrezionale della pubblica amministrazione, era di uno a quattro oppure di uno a cinque, il voto parlamentare aveva scarso significato.

Il monitoraggio ed il progressivo ricondurre i valori dei residui di tesoreria entro termini più limitati consentono il progressivo passaggio dal bilancio di competenza a quello di cassa sul quale l'onorevole Armani...

PIETRO ARMANI. C'è il riporto contabile !

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Non sono certissimo che il riporto contabile migliori la leggibilità dei conti. Ritengo che il vero problema sia rappresentato dal progressivo asciugamento di questo divario. È una politica che richiede ancora un lavoro lungo e che, peraltro, sul terreno della volatilità del debito, ha già ottenuto alcuni significativi risultati. Infatti, quando questa operazione è iniziata, nei conti di tesoreria venivano registrati oltre 420 mila miliardi di BOT in circolazione. Oggi se ne

registrano poco più di 260 mila miliardi e le scadenze brevi o brevissime — sei o tre mesi — sono ulteriormente ridotte. Questo elemento di maggiore stabilità consente di governare un po' meglio il ciclo della politica economica.

Credo altresì che in questo processo abbiamo tenuto conto di alcuni fatti istituzionali che si sono verificati: mi riferisco al progressivo spostamento della responsabilità di spesa dal centro alla periferia. In questo testo ne abbiamo tenuto conto, andando anche incontro ad una richiesta delle regioni, non casualmente — lo voglio dire — coordinate in questo lavoro dall'assessore al bilancio della regione Lombardia, di uniformare anche i loro bilanci al bilancio dello Stato.

La delega che è contenuta nell'articolo 1 di questo testo nasce da quella richiesta !

Abbiamo, dunque, tenuto conto dell'esigenza di portare ad unità i flussi di bilancio dei vari livelli delle istituzioni; abbiamo tenuto conto dell'esigenza di andare verso progressivi aggiustamenti della riforma appena fatta.

L'onorevole Possa ha insistito in modo molto puntuale su un aspetto e credo che non sia possibile fare in maniera diversa; occorre infatti prendere con pazienza le singole unità previsionali o le singole funzioni obiettivo e scavare al loro interno per vederne le contraddizioni ! Noi per primi eravamo consapevoli del fatto che, una volta definite alcune unità previsionali di base, in qualche caso poteva essere necessario andare ad ulteriori aggregazioni mentre in qualche altro ad ulteriori disaggregazioni. Penso che insieme dovremo scavare stato di previsione per stato di previsione, per determinare meglio i contenuti perché siano più leggibili per tutti.

Sono questi, sinteticamente, gli obiettivi che la riforma si proponeva e si propone di raggiungere sia attraverso una migliore articolazione del DPEF, sia attraverso il ritorno alle origini dei collegati. Nella normativa n. 362 non c'era scritto che i collegati dovessero diventare dei provvedimenti *omnibus*. Guidati dalla logica dell'asciugamento del disavanzo, i collegati si sono progressivamente aggregati e sono

diventati « il collegato di sessione » che ha acquisito inevitabilmente il carattere di provvedimento *omnibus*. Ma nel momento in cui dall'unica logica unificante, quella del taglio del disavanzo, si è passati a più logiche, quelle dei provvedimenti settoriali di sviluppo, si è vista l'ingestibilità del collegato unificato. Ed allora abbiamo indicato in modo puntuale il carattere omogeneo dei collegati fuori sessione e naturalmente, in contraccambio, una più ricca articolazione della finanziaria senza peraltro correre il rischio di una finanziaria *omnibus*.

Per evitare questo rischio e il rischio di una degenerazione dei collegati verso provvedimenti *omnibus* c'è la riforma del regolamento! Può sembrare irrituale che il Governo si inserisca in una questione che è di competenza del Parlamento, però non sfugge ad alcuno che le modifiche del regolamento, i poteri di garanzia che queste modifiche dovrebbero attribuire ai Presidenti dei due rami del Parlamento, nonché i poteri di controllo che le stesse modifiche regolamentari dovrebbero attribuire in modo più stringente alle Commissioni bilancio sono il contraltare di quella restituzione di maggiori poteri alle Commissioni di merito e al Parlamento su decisioni che sono tipicamente di settore.

In conclusione, signor Presidente, credo che il lavoro compiuto in un'efficace triangolazione tra le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento e il Governo abbia prodotto un provvedimento giustamente equilibrato. Il controllo della finanza pubblica, infatti, non è una questione di maggioranza o di Governo ma del Parlamento; è una questione di regole fondamentali, di certezza e di trasparenza, nell'interesse di tutte le forze politiche e più in generale del paese, delle forze sociali, degli investitori, dei cittadini che hanno interesse a conoscere attraverso quali regole saranno affrontati d'ora in avanti i fondamentali problemi di carattere economico.

Da questo punto di vista, il lavoro che è stato compiuto non è, lo ripeto, « la riforma » (quella di cui ha parlato l'onorevole Armani), ma più semplicemente

una riforma, un passaggio che ci consentirà, per un certo numero di anni, di affrontare i problemi di politica economica che si pongono a questo ciclo.

Del resto, come è stato detto dai « classici », ogni epoca non si pone che i problemi che è in grado di risolvere.

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

Sull'ordine dei lavori (ore 19,45).

SANDRA FEI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANDRA FEI. Signor Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola perché l'argomento di cui voglio parlare, portandolo quindi all'attenzione del Parlamento, sarebbe altrimenti passato sotto silenzio.

Come tutti sanno, il 1° maggio di quest'anno è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam e con esso tutti i protocolli allegati, nonché, in particolare, il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, che prevede l'obbligo, a carico dei Governi degli Stati membri, di comunicare tempestivamente — così si stabilisce — ai Parlamenti nazionali ogni atto (documenti di consultazione, proposte legislative, misure da adottare nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione europea) prima quindi che venga discusso ed approvato in seno al Consiglio.

Lo stesso protocollo prevede tra l'altro un periodo di sei settimane affinché questa informazione possa venire a conoscenza del Parlamento europeo. La legge italiana di ratifica del Trattato di Amsterdam prevede però la possibilità da parte delle Camere, cito testualmente, « di formulare osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo ». Peraltro, il comma 2 del protocollo dell'Unione europea allegato al Trattato di Amsterdam — leggo per chiarezza — recita: « Le proposte legislative della Commissione, quali definite dal Consiglio a norma dell'articolo 151, paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea, sono messe a disposizione dei Governi degli Stati membri

in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali possano debitamente riceverli». Nella legge italiana n. 209 del 16 giugno 1998 si legge, invece, al comma 1 dell'articolo 3: «Il Governo assicura che siano tempestivamente messi a disposizione delle Camere, delle regioni e delle province autonome tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione ("libri verdi", "libri bianchi" e comunicazioni), le proposte legislative della Commissione, quali definite dal regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea e le proposte relative alle misure da adottare a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea». Il comma 2 recita: «Nei termini previsti dalle norme comunitarie, le Camere formulano osservazioni ed adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo».

Ebbene, la realtà dei fatti di cui voglio parlare contraddice questa situazione. È stato infatti convocato per il 27 e 28 maggio, giovedì e venerdì di questa settimana, un Consiglio GAI (giustizia e affari interni dell'Unione europea, vale a dire tutto quanto riguarda il terzo pilastro), con un ordine del giorno che è denso di appuntamenti, come la definizione della Convenzione Eurodac; la definizione del bilancio di Europol per il 1999 e per il 2000, nonché una presa di conoscenza sull'inizio effettivo dell'attività dell'ufficio europeo di polizia; misure in materia di immigrazione e di asilo (ciò concerne la revisione o la correzione, come la si voglia definire, della legge sull'immigrazione); l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea e, aspetto secondo me fondamentale anche per una consultazione del Parlamento, le conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam per la conclusione dei futuri accordi di riammissione (questo nell'ambito dell'immigrazione). Si tratta di atti che investono tutta la competenza delle Commissioni parlamentari permanenti, nonché quelle del Comitato bicamerale di Schengen che conosciamo molto bene.

I documenti cui ho fatto riferimento non sono stati mai trasmessi a nessuna delle due Camere. Chiedo pertanto alla Presidenza di attivarsi affinché siano rispettate le prero-

gative dall'organo parlamentare e sia prestata attenzione al nuovo ruolo di partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del processo decisionale nell'ambito dell'Unione europea, come richiesto dal Trattato di Amsterdam e dai suoi protocolli, in particolare da quello al quale ho fatto riferimento; ciò mi sembra fondamentale. Forse saremmo ancora in tempo, se vi fosse la disponibilità del Governo e della Presidenza della Camera; certamente, procederemmo molto «di corsa», considerato che l'inizio di tutto ciò è previsto per giovedì prossimo.

In conclusione del mio intervento, intendo soltanto comunicare che vi è stato un accordo più o meno formale — o informale — tra tutti i Parlamenti operanti oggi con il *plenum* dei loro membri al fine di tributare, essendo il 24 maggio, due minuti di silenzio alle vittime in Kosovo; un silenzio che non vuole essere né contro la NATO né contro i serbi, ma che vuole semplicemente ricordare le vittime di questa guerra. Sfortunatamente, la seduta odierna non registra la presenza di un cospicuo numero di componenti l'Assemblea, ma molti altri Parlamenti hanno aderito a tale iniziativa, prevista per le 5 di oggi pomeriggio, ora di Greenwich (le 18 ora nazionale).

Sono potuta intervenire soltanto adesso, ma penso di poter esprimere la partecipazione a tale tributo non solo del mio gruppo ma anche — il Presidente lo dirà ora — dell'intero Parlamento.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Fei e mi unisco senz'altro alle parole di partecipazione che lei ha pronunciato.

Per quanto riguarda le osservazioni da lei formulate in ordine alla documentazione comunitaria, sarà mia cura riferire alla Presidenza e verificare.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 25 maggio 1999, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

(ore 15)

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

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999 (5619).

— *Relatore:* Bova.

3. — *Seguito della discussione del documento:*

Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea (doc. LXXXVII, n. 6).

— *Relatore:* Ruberti.

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

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1999, n. 119, recante proroga del termine di presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale (5975).

— *Relatore:* Gerardini.

5. — Dimissioni dell'onorevole Pittella.

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

Disposizioni in materia finanziaria e contabile (*approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (4354-quinquies-B).

— *Relatore:* Solaroli.

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

Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari (5205).

— *Relatore:* Ruffino.

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

MANTOVANO ed altri: Istituzione di un Fondo di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso (4259).

— *Relatore:* Saponara.

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

S. 1156 — Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la protezione delle Alpi, con allegati e processo verbale di modifica del 6 aprile 1993, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991 (*approvato dal Senato*) (3299).

— *Relatori:* Giovanni Bianchi, *per la maggioranza;* Calzavara e Leccese, *di minoranza.*

10. — *Seguito della discussione della mozione Comino n. 1-00350 in materia di ordigni nucleari presenti sul territorio nazionale.*

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

S. 1408 — CAVERI: Conferimento del grado di sottotenente a titolo onorifico agli allievi di corsi d'istruzione militare finalizzati al conseguimento del grado di sottotenente interrotti l'8 settembre 1943 (*approvata dalla Camera e modificata dal Senato*) (222-B)

e delle abbinare proposte di legge: LANDOLFI; MARINACCI ed altri; RICCI ed altri; CUSCUNÀ ed altri (1117-2777-2828-4556).

— *Relatore:* Giannattasio.

La seduta termina alle 19,55.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 21,45.