

degli emendamenti che presenteremo in Assemblea, che riconfermiamo essere quelli già proposti e forse altri ancora (non nel numero ma, mi auguro, nella sostanza, in quanto i testi sui quali avevamo presentato proposte emendative sono diversi da quelli odierni). Se dovesse esservi ancora una volta, nonostante le osservazioni sul testo che provengono dagli stessi esponenti della maggioranza, lo *show* al quale abbiamo assistito in Commissione giustizia, credo si renderebbe necessaria qualche azione — non di abbandono dei lavori o quant'altro — che sia però visibile all'esterno, per far comprendere all'opinione pubblica la reale situazione.

Mi auguro che noi componenti la Commissione eviteremo di parlare del provvedimento per una settimana, al di là delle discussioni di carattere generale, perché — concludo, signor Presidente — dichiarazioni come quelle rese oggi da una persona responsabile come l'onorevole Carotti ci lasciano veramente molto perplessi. La politica facciamola nelle piazze, qui affrontiamo altri argomenti; probabilmente, quando l'iter del provvedimento sarà concluso, potremo dire di aver contribuito, tutti o nessuno (poi lo vedremo). Non ci facciamo però prendere dal piacere e dal desiderio di esternare continuamente, perché l'esternazione ci porterebbe sicuramente ad ulteriori divisioni, quando invece abbiamo dimostrato in Commissione che, quando si vuole lavorare e collaborare, si ottengono dei risultati!

Consiglio ai colleghi — e credo che il relatore ne avrà già preso atto — di leggersi le dichiarazioni rilasciate da Antonio La Torre, procuratore generale della Cassazione, che ha parlato dei troppi rigurgiti inquisitori e di carcere preventivo. Credo che il pulpito dal quale provengono tali dichiarazioni sia tale che dovrebbero fare riflettere veramente tutti. Il carcere preventivo, anche se in base a sentenza conforme di secondo grado, probabilmente risente di una costruzione filosofica e tecnico-giuridica un po' diversa da quella che ci appartiene; tuttavia,

anche se così non fosse, inviterei quella parte della maggioranza che su questo punto è ancora blindata a rivedere la propria posizione, proprio alla luce delle considerazioni fatte da tanta parte autorevole della dottrina e della giurisprudenza in Italia su questo problema. Credo che, se tali considerazioni venissero in qualche modo valutate, probabilmente il provvedimento, anche se non è la panacea di tutti i mali, e certamente non lo è per come è stato configurato, alla fine potrà dare quei piccoli aggiustamenti che la gente si aspetta. È tuttavia certo che, se il provvedimento deve essere definito « pacchetto-sicurezza », dovrà avere un testo più ampio ed articolato che affronti più la prevenzione che non la riscrittura e la rimodificazione del codice penale o del diritto penale sostanziale perché, su tali basi, credo che andremmo ad illudere il cittadino senza dare quelle risposte che invece — credo — tutti noi e i cittadini per primi si aspettano (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia, di Alleanza nazionale e misto-CDU*).

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

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, anch'io, come gli onorevoli Marotta, Bruno e Mantovano, confermo la più netta contrarietà sul testo del cosiddetto « pacchetto-sicurezza » approvato in Commissione. Mi esprimo in tal senso perché lo stesso, come quelli presentati dal Governo e dalla maggioranza e riformulati di volta in volta dal relatore, è inutile, dannoso, demagogico e risponde solo ad una esigenza di « manifesto » più o meno elettorale. Esso, comunque, non rappresenta affatto la ricetta miracolosa scoperta dai ministri Jervolino Russo, ieri, e Bianco, oggi, atta a debellare la criminalità.

Il *Corriere della Sera* di ieri riportava un rimprovero del Presidente del Consiglio al Parlamento per il fatto di non essere riuscito ad approvare il pacchetto, ma che, in sostanza, era un'accusa rivolta

all'opposizione di avere fatto ostruzionismo. In tal modo, egli ha finto di ignorare che è stata la stessa maggioranza a non voler approvare, a non essere stata in grado di approvare quel pacchetto!

I colleghi più illuminati della maggioranza e dell'opposizione concordano sul fatto che non si possa ricorrere sempre alla legislazione di emergenza e che non si possa legiferare sotto la spinta emotiva di fatti di sangue accaduti in alcune città d'Italia e che hanno destato impressione nell'opinione pubblica, accentuandone il bisogno di sicurezza. E così, a seguito della campagna di stampa relativa ai nove omicidi verificatisi a Milano nel gennaio del 1999, venne presentato il primo pacchetto di sicurezza. Non se ne fece nulla, non per l'ostruzionismo dell'opposizione, ma per la divisione della maggioranza! Infatti, quando la maggioranza è compatta e blinda un provvedimento, all'opposizione non rimane che sperare in qualche emendamento di scarso rilievo e di votare contro!

È stato poi il tentato omicidio di due agenti della Polizia di Stato da parte di tal Concardi, pluriomicida che aveva ottenuto la semilibertà dal tribunale di sorveglianza di Milano, a far riproporre il problema della sicurezza al ministro Bianco, di recente nomina e quindi bisognoso di rendersi visibile.

Di qui, un'orgia di interviste, di apparizioni televisive, di messaggi rassicuranti. Questi messaggi dicono: « stiano tranquilli i cittadini: i furti negli appartamenti saranno puniti con pene gravissime e altrettanto gravemente sarà punito lo scippo; la sospensione condizionale della pena non potrà essere concessa ai recidivi; si andrà in carcere subito dopo la sentenza di primo grado o comunque dopo quella di secondo grado; le leggi Gozzini e Simeone saranno riformate ». Ancora una volta, le grida del ministro non trovano ascolto nella Commissione giustizia, dove la maggioranza, divisa e non convinta, tenta di convincere l'opposizione che in fondo in fondo quel pacchetto, ancorché inutile, non è dannoso e quindi si può anche approvare; lo ha detto il

collega Saraceni, la cui competenza in materia è nota, che è esponente della maggioranza e però non si esime dal criticare il provvedimento della maggioranza, anche se non ha il coraggio, come invece ha avuto il collega Pisapia, di votare contro.

Perché bisogna ad ogni costo votare il « pacchetto » e in questo momento? Perché, come ha spesso sostenuto l'onorevole Bonito, l'opinione pubblica attende un segnale dal Parlamento. Dopo aver impegnato numerose sedute sul problema della sospensione condizionale della pena, sul furto in appartamento come figura autonoma circostanziata e sulla possibilità di effettuare il giudizio di comparazione fra le attenuanti e le aggravanti, si stava affrontando il problema più spinoso del pacchetto: la facoltà riconosciuta al giudice di appello di applicare una misura cautelare, su richiesta del pubblico ministero, nel caso di doppia sentenza di condanna conforme, che poi non era una facoltà, ma addirittura un obbligo.

La maggioranza era divisa sull'opportunità di votare tale articolo e si era formata una maggioranza trasversale ad esso contraria, ma si preferì accantonarlo, sperando di poter trovare una soluzione nel tempo che ci avrebbe concesso il Presidente Violante, cui era stata fatta presente l'*impasse* in cui si trovava la maggioranza e quindi l'impossibilità di procedere all'esame di tutto il testo per portarlo in aula lunedì 28 febbraio, cioè oggi. Ma c'è stato il grave fatto di Brindisi, che evidentemente ha consigliato il Presidente della Camera a mantenere fermo il calendario.

Così, ancora una volta, l'emergenza ha condizionato il normale svolgimento e, temo, anche il risultato dell'attività legislativa e siamo qui a rinnovare la nostra contrarietà e le nostre critiche. Certo, ci è stato garantito un esame in Comitato dei nove approfondito per ridiscutere gli emendamenti respinti e che noi ripresenteremo, ma abbiamo il fondato timore che la maggioranza non rinunci al messaggio

rassicurante da lanciare al paese, pur sapendo che quel messaggio allo stato è fondato su armi scariche.

Le nostre critiche, sempre puntuali ed argomentate, hanno trovato il conforto del Comitato per la legislazione e delle Commissioni chiamate ad esprimere i loro pareri.

Il Comitato per la legislazione, che era stato interessato dalla Commissione su richiesta dell'opposizione, ha espresso numerose osservazioni, sia sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, sia sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Lo stesso vale per il parere della I Commissione, la quale, come è ovvio, ha verificato il testo alla luce della Costituzione ed ha ritenuto che alcune parti possono apparire contrastanti con la stessa, così come d'altronde avevamo segnalato noi dell'opposizione. La Commissione affari costituzionali ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 1976, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'attuale comma 4 dell'articolo 164 del codice penale, nella parte in cui non consente la concessione della sospensione condizionale a chi ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto non sospesa, qualora la pena da infliggere cumulata con quella irrogata non superi i limiti stabiliti dall'articolo 163 del codice penale.

La medesima Commissione, inoltre, chiede che siano riformulate le disposizioni di cui all'articolo 13 (ora articolo 10) coerentemente con i principi dell'ordinamento costituzionale previsti agli articoli 13 e 27 della Costituzione in materia di restrizioni alla libertà personale e di responsabilità penale, in forza dei quali le misure restrittive della libertà personale non possono avere in alcun modo la finalità di anticipazione della pena. Il collega Donato Bruno ha citato l'intervista del procuratore generale, dottor Antonio La Torre, il quale ha compiuto un *excursus* del nuovo codice del 1989, che prevede con carattere eccezionale la misura cautelare; si è poi abusato della custodia

cautelare, arrivando perfino a rendere, di fatto, esecutiva la sentenza d'appello.

Quindi, non vi è ostruzionismo, non vi è contrarietà di principio da parte dell'opposizione, ma vi sono pareri espressi da persone autorevoli, disinteressate, all'apice della carriera in magistratura; lo stesso procuratore generale è persona altamente qualificata che, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ha parlato dei pentiti come di un male necessario, ma pur sempre un male.

La I Commissione ritiene che l'adozione di una pronuncia d'inammissibilità del ricorso per Cassazione in assenza di intervento delle parti appaia lesiva dei principi costituzionali stabiliti dall'articolo 111 della Costituzione e, in particolare, del principio del contraddittorio, nonché lesiva dell'articolo 24 della Costituzione, che garantisce a tutti il diritto di difesa. La medesima Commissione interviene, inoltre, su vari altri aspetti segnalati dall'opposizione, il che sta a dimostrare, cari amici della maggioranza, signor rappresentante del Governo, che l'opposizione non fa ostruzionismo aprioristico ed irragionevole e che le nostre argomentazioni sono tutte fondate, per cui è da apprezzare il nostro contributo a non far passare leggi non solo inutili, ma dannose, perché addirittura incostituzionali.

Mi dispiace di dover leggere una dichiarazione rilasciata all'ANSA dall'onorevole Carotti, che ha sempre apprezzato in concreto, in privato ed in Commissione, il rilevante contributo che l'opposizione ha dato alla formulazione delle leggi e che oggi, solo per demagogia, si permette di dichiarare « eppure a tutto questo il Polo ha sempre risposto con un atteggiamento di ostruzionismo ».

È grave, signor Presidente, onorevoli colleghi, che si ricorra a queste dichiarazioni con le quali si dimostra che il pacchetto è stato presentato e portato avanti solo a fini demagogici. Ci è voluto molto tempo per dare una nuova disciplina al reato di furto, laddove la vigente disciplina non fa una grinza e prevede addirittura punizioni ancora più gravi di quelle introdotte con il nuovo testo. Si è

voluto modificare l'articolo 164 del codice penale sulla sospensione condizionale della pena introducendo gli specifici motivi, quando il riferimento all'articolo 133 del codice penale era più che esaustivo.

Quanto poi all'articolo 13, ora articolo 10, è stato detto tutto. L'articolo 27 della Costituzione prevede che l'imputato non sia considerato colpevole fino alla condanna definitiva, invece viene sottoposto a custodia cautelare, su semplice richiesta del pubblico ministero, e quindi quasi automaticamente, già in fase d'appello.

Riporto nuovamente il pensiero autorevole del procuratore generale La Torre in merito: « La partecipazione della difesa, che pur sembra una conquista, può alla fine rivelarsi una mera copertura ». Su questo punto continueremo ad essere intransigenti essendo in gioco la libertà del cittadino. Si eccipisce che l'articolo 111 della Costituzione prevede anche che i processi si svolgano in tempi ragionevoli e quindi che i risultati dei processi e le sentenze vengano eseguiti in tempi ragionevoli. Non si è pensato di meglio che ricorrere all'esecutività della sentenza di secondo grado, al processo celere, come dice l'articolo 111 della Costituzione, quindi alla celerità dell'esecuzione della sentenza. Così si fanno pagare al cittadino le disfunzioni della macchina giudiziaria. Il giudice unico, con la depenalizzazione dei reati minori e l'introduzione del giudice di pace penale avrebbe dovuto liberare, secondo il ministro Flick prima e il ministro Diliberto poi, più giudici da impiegare nella trattazione di processi più importanti.

Noi non siamo stati favorevoli, entusiasti, né lo siamo, al giudice unico e ciò soprattutto per la perdita della garanzia della collegialità, tuttavia chiediamo al ministro di mantenere le promesse. Ciò significa migliorare le strutture; non si fanno le riforme a costo zero, come aveva pensato il ministro Flick, o con costi minimi, come dimostra il bilancio dello Stato: occorre aumentare gli organici. I mille magistrati di cui ha parlato il ministro Diliberto devono essere effettivi, i concorsi devono essere svolti in modo

corretto, senza ricorsi al TAR. Occorre aumentare gli organici perché possano essere applicate al meglio la legge Gozzini e la legge Simeone, che sono leggi dello Stato, le quali devono essere migliorate, anche se conservano un impianto apprezzabile. Soprattutto, è necessario curare la produttività dei giudici. Le prescrizioni, le scarcerazioni e, quindi, l'allarme sociale sono dovuti anche al fatto che non sempre si applicano le leggi con professionalità, coscienza ed intelligenza. La sospensione condizionale della pena non è e non deve essere automatica, così come non è e non dovrebbe essere automatico il giudizio di prevalenza delle attenuanti sulle aggravanti.

Ieri, in un convegno organizzato a Caserta dall'associazione nazionale magistrati — mi pare dalla corrente Unità per la Costituzione —, il ministro Diliberto, che prima aveva criticato il numero eccessivo di convegni, perché creano problemi, discrasie e confusione, poiché vi sono troppe tavole rotonde, in cui chiunque parla, dice e contraddice, alla fine, rivolgendosi ai magistrati, li ha invitati alla sobrietà. Avrei gradito che li avesse invitati anche a lavorare di più: evidentemente si tratta di un corollario, perché, nel momento in cui egli dice ai magistrati di non partecipare a tante tavole rotonde e di non rilasciare tante interviste, dice anche che devono pensare a lavorare di più.

Egli ha sostenuto che, senza la dedizione e la professionalità dei magistrati — evidentemente non di tutti, perché sappiamo che vi è anche dell'accidia e che vi sono tante scarcerazioni ed i processi si allungano, perché non tutti fanno il loro dovere —, oggi saremmo alla catastrofe. Il ministro, quindi, a mio avviso dovrebbe curare, oltre alle strutture, anche il personale, che deve impiegare quelle strutture. Noi chiediamo al ministro dell'interno di controllare meglio il territorio e che la Polizia di Stato non venga distolta dai suoi compiti istituzionali.

Vi è poi il problema delle notifiche: non vedo perché le notifiche debbano essere effettuate da agenti della Polizia di

Stato, i quali devono pensare a curare il territorio. Chiediamo, inoltre — sono piccole cose —, che siano ridotte le scorte alle persone che non corrono alcun pericolo. Faccio sempre un esempio: non vedo perché all'onorevole Pivetti debba essere assicurata ventiquattr'ore su ventiquattro una scorta, composta da persone che potrebbero essere destinate a compiti più importanti. È l'esempio che mi viene in mente più spesso: è antipatico personalizzare, ma bisogna avere il coraggio di denunciare le cose che non vanno e che, a mio avviso, rappresentano un esempio, perché anche questa è arroganza del potere e distoglie persone da compiti istituzionali importanti.

Concludo lanciando una sfida al ministro della giustizia e al ministro dell'interno: bisogna coniugare le garanzie con la sicurezza. Abbiamo approvato la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, che riguarda le garanzie per il processo, che deve essere giusto, equo e deve avvenire nel pieno contraddittorio; vi è anche l'articolo 27 della Costituzione, in base al quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva, ma non bisogna rispettare soltanto questi due articoli. La sfida è la seguente: conciliare sicurezza e rispetto delle garanzie. È questa la sfida che lanciamo al ministro dell'interno e al ministro della giustizia. Collaboreremo, come abbiamo sempre fatto in questa legislatura, alla formulazione di leggi utili che rimangano nell'alveo delle garanzie e della sicurezza e non rispondano soltanto ad esigenze « manifesto » o di spettacolo. Vogliamo leggi serie ed utili, che resistano nel tempo e non rispondano soltanto a momenti di emergenza (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

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

**ROBERTO MANZIONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, prima di affrontare il merito del provvedimento sento il dovere, non ipocrita e non falso, di

ringraziare un collega che tanto ha fatto per questo progetto di legge, tanto ha mediato e tanto si è impegnato. Si tratta di un provvedimento difficile, complesso, che deve riuscire a superare la spinta emotiva che condiziona tutti. Sono convinto che il relatore, onorevole Meloni, sia riuscito ad adoperarsi con grande pazienza, capacità e competenza. Ci tenevo a dire ciò all'inizio del mio intervento.

Il provvedimento in esame attiene alla tutela della sicurezza dei cittadini. Sappiamo tutti che, dopo l'emergenza occupazione, la sicurezza è divenuta la seconda priorità per gli italiani. Quando parliamo di pacchetto sicurezza, non ci riferiamo ai tragici eventi che, purtroppo, sono accaduti a Brindisi: quella è un'altra storia, un'altra vicenda che attiene ad interessi assai rilevanti e ad una criminalità organizzata da aggredire ed annientare con altri sistemi e metodi. Ci riferiamo, invece, ai fatti di ordinaria criminalità che affliggono quotidianamente i cittadini: ci riferiamo ai furti con destrezza, ai furti in appartamenti, ai furti di autovetture e agli scippi, devianze che rappresentano un degrado quotidiano divenuto ormai assolutamente inaccettabile.

La filosofia del provvedimento in esame, che è stato a lungo discusso in Commissione, è quella di tentare di aggredire gli eventi malavitosi che quotidianamente ed impunemente — sottolineo impunemente — aggrediscono la nostra società. Certo, se volessimo immaginare di risolvere tutti i problemi e se si potesse realizzare per un attimo il sogno del legislatore che vorrebbe, attraverso le leggi, modificare immediatamente la società, sarebbe bello immaginare di rimuovere le cause di degrado — anche sociale — che, purtroppo, generano questa criminalità d'accatto. Sarebbe bello immaginare una società in cui, all'improvviso, tornasse ad affacciarsi un minimo di equità sociale, per consentire a tutti di scegliere a quale lecita attività dedicarsi quotidianamente. Sarebbe ancor più bello rimuovere quelle barriere architettoniche dei sobborghi cittadini nei quali tali devianze attecchiscono e proliferano concretamente. Ma questo

non è, né può essere nell'immediato. Non abbiamo la presunzione di immaginare che un provvedimento del genere possa essere la panacea per tutti i mali che affliggono la nostra società. Occorre, però, essere consapevoli che bisogna cominciare ad intervenire per invertire la tendenza.

Cerchiamo, allora, di comprendere per quali motivi, e sulla base di quali presupposti, questo fenomeno sia diventato così inquietante. Una delle prime cause può essere cronologicamente ricercata nell'approvazione del codice di procedura penale del 1988. Con quel codice si è in effetti determinata una svolta, in quanto sono state sottratte le indagini alla polizia giudiziaria ed alle forze dell'ordine — a parte qualche eccezione prevista nel codice —, affidando tutto alle procure. A mio modesto avviso questa scelta legislativa, che si muoveva nella logica di un sistema accusatorio che intendeva chiaramente privilegiare la possibilità di acquisizione di materiale probatorio e di gestione dello stesso direttamente in udienza, quindi nel contraddittorio, ha comportato due effetti negativi.

Da una parte, dobbiamo riconoscere che la figura del pubblico ministero si è allontanata dalla giurisdizione, avvicinandosi sempre di più ad un ruolo che potremmo definire di capo della polizia, di coordinatore delle indagini, che è cosa ben diversa. Il pubblico ministero, infatti, quando esercita la giurisdizione deve valutare gli elementi indiziari o probatori che gli vengono sottoposti, mentre nel momento in cui dirige le indagini è lui stesso a fare in modo che un assioma, una costruzione che a volte può essere anche fantastica, sia pure realistica, debba essere dimostrata. Così facendo, tutte le risorse vengono destinate (alla faccia dell'obbligatorietà dell'azione penale, che tutti continuiamo ad immaginare esistente, ma che invece permane soltanto nella Costituzione, come astratta proposizione) ad autentiche priorità, come quelle legate alla criminalità organizzata: non c'è nessuno che non immagini che, tra un percorso che privilegia la possibilità di colpire i criminali che hanno compiuto l'efferato

delitto di Brindisi di qualche giorno fa e la necessità di arrestare il ladro di polli, come comunemente viene chiamato, sarà il primo percorso ad essere considerato prioritario. D'altra parte, le risorse vengono destinate a volte a priorità effettive, come quelle relative alla criminalità organizzata, ma altre volte anche a fantasmagoriche indagini con immediato ritorno « massmediologico ». Abbiamo visto, per esempio, come ricordava il collega Saponara, che il ministro guardasigilli, in un convegno a Caserta, invitava i magistrati ad essere meno protagonisti.

Tutto ciò che ho ricordato rientra nel primo degli effetti negativi della riforma del codice di procedura penale. Il secondo ordine di effetti negativi è legato al fatto che, prevedendo questa azione diretta del pubblico ministero nelle indagini, di fatto è stata sottratta alla polizia giudiziaria la possibilità di continuare ad indagare autonomamente. Allora, se questo è il dato dal quale dobbiamo in qualche modo partire, occorre immaginare una strada (e con questo provvedimento tale strada è stata indicata e tracciata, starà poi alle Assemblee della Camera e del Senato far sì che questa scelta venga concretamente attuata) che porti a restituire un minimo di autonomia alla polizia giudiziaria, restituendole la libera iniziativa nell'investigazione, pur temperandola con alcuni limiti previsti, consentendo la prosecuzione degli accertamenti anche in merito ad ipotesi di reati minori che non possono essere seguiti direttamente dal pubblico ministero. È evidente, infatti, che quest'ultimo deve operare una scelta e, nel momento in cui è sommerso da fascicoli, la sua scelta non potrà che essere indirizzata verso i delitti di criminalità organizzata, sguarnendo così quel fronte che poi determina le richieste che i cittadini quotidianamente rivolgono ai politici.

In questa logica vanno gli articoli 7, 8 e 9 di questo provvedimento, che qualcuno ama definire inutile o superficiale, ma che invece fornisce alcune risposte concrete, sia pure con i limiti di cui ho già parlato, in quanto non è possibile risolvere tutto con una legge. Gli articoli che

ho ricordato prevedono, fra l'altro, una specifica ipotesi di fermo di indiziato qualora si versi nell'impossibilità di procedere alla sua identificazione.

Sempre in questa direzione, oltre a tutte le norme che attengono al coordinamento delle forze di polizia, va anche quella, ancor più specifica, che prevede la possibilità di utilizzare personale militare in ipotesi di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi, per far sì che non vengano distratte le forze della polizia giudiziaria verso questi obiettivi, la cui sorveglianza può essere tranquillamente affidata ai militari. In questa stessa direzione va sicuramente la norma contenuta nell'articolo 3.

Non sono d'accordo con il collega Saponara sulla questione delle notifiche effettuate dalle forze dell'ordine. Abbiamo valutato che una delle cause di impossibilità di presidiare correttamente il territorio era rappresentata proprio dal corposo aumento delle competenze affidate alla polizia giudiziaria. Con l'articolo 3 — il relatore mi correggerà nel caso in cui dica una sciocchezza — è stato modificato l'articolo 148 del codice di procedura penale, sottraendo alla polizia giudiziaria tutti i compiti di notifica — tranne quelli nei confronti dei detenuti — che vengono restituiti ad altri apparati dello Stato, proprio immaginando che la polizia, l'Arma dei carabinieri e la Guardia di finanza debbano occuparsi non di mere notificazioni, che possono essere svolte anche da altri, ma di presidiare il territorio come tutti noi vogliamo che avvenga.

Vi è inoltre l'esigenza di incidere sul versante della certezza della pena anche per evitare che alcuni istituti premiali possano operare quasi in automatico, vale a dire senza un reale accertamento della pericolosità sociale o della prognosi di recidivanza che rappresentano i presupposti per la loro applicazione. In questo senso va l'articolo 1 sul quale abbiamo molto discusso in Commissione e sul quale tanto ci siamo divisi e confrontati, il quale si prefigge lo scopo di evitare

automatismi incontrollati nella concessione della sospensione condizionale della pena.

Sempre nella logica della deterrenza — ha ragione il collega Marotta ad affermare che tra gli scopi della pena vi è anche quello della deterrenza —, sono stati tipizzati alcuni reati, mi riferisco al furto in abitazione e al furto con strappo, prevedendo pene più severe ed un più facile ed obbligato accesso al rito per direttissima.

Altra semplificazione che incide sul versante della durata dei processi — sappiamo, infatti, che l'aumento di un certo tipo di criminalità è legato anche all'incapacità dello Stato di intervenire in tempo utile per irrogare una punizione che possa fungere da deterrente — è prevista dall'articolo 5 che stabilisce una sorta di filtro di inammissibilità in Cassazione al fine di evitare, come accade attualmente, che il giudice di legittimità possa diventare lo strumento per far maturare le prescrizioni.

Detto questo, con una rapida carrellata anche per tener fede ad un impegno assunto con il collega Tassone, devo tuttavia evidenziare i punti del provvedimento che non ci convincono, che ci lasciano perplessi e che, probabilmente, avrebbero avuto bisogno di un maggiore affinamento, perlomeno dal nostro punto di vista. Rispetto a tali questioni, senza alcuna pretesa di esclusività, preannuncio la presentazione di emendamenti da parte del mio gruppo.

Non ci convince, ad esempio, il comma 5 dell'articolo 5 che, modificando il comma 1 dell'articolo 613 del codice di procedura penale, introduce l'inammissibilità del ricorso in Cassazione presentato direttamente dalle parti. Affinché chi ci ascolta possa meglio intendere, va detto che il nostro sistema privilegiava la possibilità di accedere al terzo grado, quello di legittimità, offrendone l'opportunità oltre agli avvocati cassazionisti — vale a dire a coloro i quali ne avevano titolo — anche direttamente alla parte, la quale, se si trovava di fronte ad un provvedimento di secondo grado — o di primo grado in caso di ricorso *per saltum* — che violasse una

specificativa normativa, poteva sottoscrivere direttamente il ricorso in Cassazione. Probabilmente, nella logica di definire un accesso più difficile alla Corte di cassazione, nel pacchetto sicurezza è stata prevista la soppressione della prima parte dell'articolo 613 del codice di procedura penale che prevedeva la possibilità di accedere in Cassazione anche con il ricorso direttamente sottoscritto dalle parti.

Il comma 5 dell'articolo 5 del provvedimento al nostro esame è stato oggetto di un nostro emendamento soppressivo che non è stato approvato in Commissione, ma che noi ripresenteremo in Assemblea convinti come siamo che in questo modo si sottrae ai meno abbienti la possibilità di adire direttamente il giudice di legittimità, introducendo sostanzialmente una discriminazione sociale che appare intollerabile. Quando modificammo la legge Gozzini — il collega Meloni se lo ricorderà — con la cosiddetta legge Simeone-Saraceni, tra le altre cose prevedemmo la consegna del provvedimento esecutivo direttamente, perché immaginavamo un percorso con il quale volevamo mettere tutti in condizione di poter accedere ai benefici previsti dalla legge.

In questo caso mi pare si vada nella direzione esattamente opposta, e su questo punto preannunciamo la presentazione di un nostro emendamento.

Ma il tema nodale, quello su cui comunque vi è stato un confronto serrato, a volte anche aspro, in Commissione ma anche nei *mass media* e sui giornali, è quello cui si riferisce l'articolo 13, il quale, a nostro avviso, di fatto introduce un'obbligatoria presunzione di pericolosità sociale per coloro i quali siano stati condannati in secondo grado a pene superiori a quattro anni, nel senso che, mentre il percorso ordinario è quello di considerare che la pericolosità sociale non esiste e nel momento in cui vi sono gli elementi per farlo si va ad applicare la misura custodiale, nel caso in oggetto si parte addirittura dal presupposto opposto, ossia si presume che chi è stato condannato in secondo grado ad una pena

superiore a quattro anni per lo stesso tipo di reato sia già di per sé socialmente pericoloso.

Questo tipo di scelta l'abbiamo avvertita fin dall'inizio e vorrei che rispetto a ciò il relatore riconoscesse che il nostro gruppo, o almeno una parte del nostro gruppo, è stata sempre contraria a questa formulazione dell'articolo 13. Noi, infatti, abbiamo sempre cercato di combattere la codificazione di un principio, quello della cosiddetta doppia conforme, tanto caro ad una parte secondo noi giustizialista della dottrina, che di fatto, in violazione dell'articolo 27, secondo comma, della Costituzione (secondo il quale l'imputato non è considerato colpevole fino a condanna definitiva), trasforma la custodia cautelare in una vera e propria anticipazione di pena.

Il punto di partenza è proprio quello di trasformare la presunzione di innocenza in presunzione di pericolosità sociale, che è solamente collegata al fatto che c'è questa doppia condanna ad una pena superiore a quattro anni. Si introduce così — e secondo noi questo è un altro elemento di pericolosità — per il giudice di secondo grado una doppia discrezionalità. La prima è storica ed è quella di determinare la pena, ed è giusto che sia così. Con la seconda, che è appunto pericolosa, determinandosi la pena e in una misura superiore a quattro anni, di fatto si immagina un percorso, rispetto alla custodia cautelare, che, se non diventa obbligatorio, diventa però fortemente obbligato. Il che obiettivamente non ci convince e non lo possiamo accettare. Aggiungo che ciò non avviene, come in altra parte del codice è previsto rispetto a fattispecie codificate (ad esempio, per i reati associativi di cui all'articolo 416-*bis*), ma avviene genericamente, rispetto cioè ad ipotesi di reato che non sono assolutamente predefinite.

E lo stesso meccanismo immaginato per attuare questo tipo di riforma non ci convince se è vero come è vero che la previsione parla di doppio accertamento di responsabilità per lo stesso reato, in primo e in secondo grado. Ed allora,

rispetto a questa previsione astratta, che è la formulazione dell'articolo 13, ci chiediamo come sarà possibile garantire l'uniformità astratta in caso di stralcio (la cosiddetta separazione dei processi). Molto facilmente accadrà che per fatti identici, corresponsabili con la stessa posizione avranno sorti diverse, perché quello condannato in secondo grado ad una pena superiore a quattro anni andrà verso questa via obbligata della custodia cautelare, mentre colui che tale sfortuna non avrà si vedrà applicato un regime completamente diverso.

Mi chiedo ancora: perché per chi è stato assolto in primo grado, magari per errore, e viene condannato in secondo grado ad una pena anche superiore a cinque anni, si deve prevedere, ai fini della pericolosità sociale e ai fini della custodia cautelare, un percorso completamente diverso rispetto a quello previsto per chi invece è stato condannato ad una pena inferiore soltanto per il fatto che per lo stesso reato c'è stata una doppia affermazione di responsabilità? Sono cose che obiettivamente non mi convincono.

L'ultima considerazione che intendo fare può sembrare marginale, ma è, a mio avviso, quella più forte. Penso che in uno Stato di diritto occorra lasciare anche la possibilità al reo, a chi vuole delinquere, di prefigurarsi un percorso anche punitivo. Ciò, di fatto, con l'articolo 13 non accadrà più. Sappiamo che è possibile, per i reati associativi, prevedere che vi sarà da parte dell'autorità una condotta punitiva molto più rigorosa; non è così, invece, rispetto alla previsione dell'articolo 13 che è astratta, perché non è collegata ad alcuna ipotesi di reato.

Penso che uno Stato di diritto effettivamente garantista non possa introdurre norme incerte e lacunose come questa che, anche dal punto di vista del reo, diventa pericolosa. Non è possibile immaginare un percorso senza sapere neppure cosa accadrà in conseguenza di ciò che intendo fare. Sono tutte considerazioni che ci inducono a ritenere che, anche dando atto al relatore che sono state introdotte modifiche rispetto all'articolo

13, non siamo arrivati ad un livello tale da immaginare un atteggiamento di collaborazione.

Mi avvio a concludere. Non ci convince appieno, infine, l'articolo 18, secondo comma, sui controlli delle forze dell'ordine in materia di ricettazione e di riciclaggio, ma su questo punto e su un paio di aspetti che sono minori rispetto alle osservazioni ci riserviamo di tornare nel momento in cui decideremo di presentare e di discutere i nostri emendamenti.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare, a titolo personale, l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

**MARIO TASSONE.** Signor Presidente, vorrei fare alcune osservazioni a conclusione di questo dibattito, dando atto, innanzitutto, ai colleghi della Commissione giustizia dell'impegno profuso e riconoscendo al relatore, oltre all'impegno, anche la capacità di confezionare e di rappresentare questo provvedimento con grande dignità.

Ritengo che dobbiamo fare alcune riflessioni e porci alcuni interrogativi. Non vi è dubbio che, quando legiferiamo e discutiamo dei provvedimenti, abbiamo ben presente la realtà del paese o, quanto meno, tentiamo di rapportarci ad essa.

Questo provvedimento ha un'intestazione molto forte: « Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini ». In quest'aula e, in modo particolare, durante questo dibattito, è echeggiata più volte l'esigenza di sicurezza avvertita dai cittadini.

Il primo interrogativo che pongo è il seguente: con questo provvedimento si fa un passo in avanti nella direzione della sicurezza dei cittadini? Faccio questa domanda anche all'esimio sottosegretario per la giustizia. Si fa un passo in avanti? Ritengo di no; certo, si opera all'interno del diritto del codice penale e delle specie di reati, ma non ritengo si faccia un passo in avanti nella direzione della sicurezza del cittadino.

Collegli, ritengo che abbiamo oggi ben presente quale sia la realtà del paese. Ci

si è riferiti più volte, in queste ore, alla vicenda di Brindisi o a quella della Calabria. L'altro ieri sono capitato per caso a Strongoli: ebbene, se ai cittadini si dicesse che questo provvedimento fornisce un aiuto ai fini del controllo del territorio o come deterrenza nei confronti della criminalità organizzata o della microcriminalità (contro la quale si interviene o si tenta di intervenire con il progetto di legge in esame), queste assicurazioni non avrebbero alcun effetto, e in realtà non lo hanno.

In questa sede si è parlato di controllo del territorio e di obbligatorietà dell'azione penale e — come faccio anch'io — di effettività della pena. Non vi è dubbio che si tratti di temi e problemi che debbono essere ben presenti alla nostra attenzione. Non voglio dire che questo provvedimento sia inutile, ma chiedermi se sia utile, considerate le gravi preoccupazioni che sono emerse anche dall'intervento dell'onorevole Saponara o da quello testé svolto dall'onorevole Manzione, che ritengo di dover condividere anche per quanto riguarda l'articolo 13. Non vi è dubbio, infatti, che in quell'articolo vi è un cambiamento di cultura giuridica e non crediamo che tutto questo possa portare ad una capacità da parte dello Stato di creare condizioni di maggiore sicurezza all'interno del nostro paese. Certo, intervenendo per quanto riguarda le misure cautelari o le sospensioni della pena, si fanno azioni e valutazioni, ma non ritengo che tutto questo possa condurci ad una capacità nuova e diversa rispetto a quella che è una situazione di debolezza del paese e dello Stato nei confronti della criminalità organizzata ma anche della microcriminalità.

Onorevole Meloni, molto spesso la microcriminalità è determinata, dalle mie parti come in molte altre del paese da delinquenti incalliti, da drogati o, come si suol dire, da zingari. Pensate che la questione dell'aumento della pena possa costituire una forte deterrenza quando molto spesso le denunce presentate non vengono ad essere neanche accolte né accettate? Abbiamo migliaia e migliaia di

denunce e il cittadino non le presenta nemmeno più: questo è il vero problema, non quello di aumentare le pene di sei mesi, di tre anni o di sei. Il cittadino non denuncia più il furto di auto, né lo scasso, perché molto spesso queste denunce non vengono neanche raccolte dalle forze di polizia o c'è un tentativo di dissuasione, si chiede se ne valga la pena. Questo è il vero problema, se vogliamo discutere seriamente, perché la microcriminalità è anche un cancro che corrode il tessuto sociale e civile all'interno del nostro paese.

Possiamo essere d'accordo o meno sull'impianto del provvedimento e possiamo discutere sul ricorso in Cassazione (anche a questo proposito sono d'accordo con l'onorevole Manzione), ma dopo che abbiamo dibattuto sulle normative e sugli aggiustamenti che si possono introdurre rimane il grave dubbio sull'efficacia di queste misure. Ecco perché nei giorni scorsi abbiamo detto, ad esempio, che alcune questioni dovevano essere riviste. Non basta il titolo roboante di un provvedimento legislativo per innescare fatti nuovi, né è sufficiente discutere di riordino delle forze di polizia, come si è fatto nella settimana scorsa, per risolvere il problema del coordinamento delle forze di polizia, che in quel progetto di legge non c'è, perché esso affronta semplicemente il problema dei vertici, non quello della base dei carabinieri e delle forze di polizia. Non c'è dubbio che debbano esservi una visione, un progetto, un disegno diversi, molto più articolati, cogenti, veri ed effettivi, altrimenti faremmo semplicemente accademia, come si suol dire. In quest'aula vi sono bravissimi giuristi e bravi colleghi, che lavorano in Commissione giustizia; ho già dato atto di ciò al relatore e lo faccio per la seconda volta. Tutto questo, però, non significa che si vada nella direzione giusta.

Come parlamentari del CDU, avevamo posto alcune questioni, tra le quali quella degli emendamenti dichiarati inammissibili dal presidente della Commissione. Noi intendevamo « manovrare » sulla legge Gozzini, sulla quale — non c'è dubbio — si

tornerà, ma quando, dove? Non lo sappiamo. Il problema non è neanche questo, ma capire come intendiamo muoverci. Il messaggio che abbiamo mandato ha una sua incidenza? Noi riteniamo di no. Non si deve andare avanti seguendo l'emergenza; se si verificano fatti come quelli di Brindisi, della Calabria e così via, significa che non vi è più il controllo del territorio. Se manca la capacità di prevenzione e non vi è sicurezza e controllo del territorio, può capitare che tre persone, che la settimana scorsa avevano subito un attentato, vengano successivamente ammazzate in piazza, come è accaduto a Strongoli, dove è stato ucciso anche un povero pensionato che non c'entrava nulla.

La prevenzione e la sicurezza sono un'altra cosa. In un paese di 7 mila persone, sottosegretario per la giustizia, si conoscono tutti. La mia dichiarazione è eloquente e l'ho resa più volte, con Napolitano ministro dell'interno e Sinisi, sottosegretario di Stato per l'interno. Se in un paese di 7 mila abitanti vengono ammazzate tre persone da un commando, che ritengo sia conosciuto, non vi è dubbio che la successiva lamentazione e la successiva disperazione sono pura ipocrisia e finzione e che non si intende affrontare il problema nella sua sostanza e complessità.

Certo, si parla di deterrenza e di riduzione della microcriminalità, ma non c'è dubbio che i problemi sono grandi, sono altrove e sono molto maggiori di quanto possiamo immaginare e di quanto risulta dalle considerazioni svolte in questo particolare momento sulla stampa o nel corso del dibattito. Non capisco perché vi siano polemiche da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'onorevole Carotti; non si tratta di problemi della maggioranza o di questo Governo, ma di problemi annosi, decennali, oserei dire secolari. Se vogliamo lanciare messaggi forti, dobbiamo essere un po' più veritieri fra noi.

Concludo, signor Presidente, con un'ulteriore considerazione. Per quanto riguarda gli articoli 13 e 18, concordo con quanto affermato dai colleghi che mi

hanno preceduto. Gli articoli 17, 18, 19 e, soprattutto, 20 prevedono l'impiego delle Forze armate; ma è possibile, signor relatore, che tale impiego venga inteso in questo modo? « In relazione a specifiche ed eccezionali esigenze », si prevede l'intervento delle Forze armate. Ho grande contezza di tale intervento: ricordo i fatti di Reggio Calabria, nel 1970, dopo il famoso motto « boia chi molla », nonché le operazioni Partenope, Riace, Vespri siciliani, di cui abbiamo discusso anche in quest'aula.

Esiste un problema forte, rappresentato dall'impiego delle Forze armate, che ha sempre angustiato questa Camera e i Parlamenti democratici di ogni paese, a meno che non si sia il Cile di Pinochet o la Turchia di oggi; noi non siamo né il Cile di Pinochet né l'attuale Turchia.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*. Solo al fine della tutela del controllo degli « obiettivi fissi »!

MARIO TASSONE. Sì, alla tutela degli « obiettivi fissi », certamente...

GIOVANNI MELONI, *Relatore*. Non per contrasto alla criminalità.

MARIO TASSONE. Ma poi si danno dei poteri anche per quanto riguarda il fermo delle persone e per alcune operazioni che si fanno nei confronti delle persone (basta leggere l'articolo 20 del provvedimento).

Volevo porre la seguente domanda: quali sono le « specifiche ed eccezionali esigenze »?

Rimane poi sempre in ombra e inalterato il problema esistente tra agenti di pubblica sicurezza e agenti di polizia giudiziaria. Questa è una vecchia questione e noi constatiamo l'esistenza di una certa confusione in materia. Voglio porre la questione; non sono contrario, ma ritengo opportuno specificare meglio quella previsione normativa perché, anche il controllo dei « punti fissi », ha un proprio significato: il fermo delle persone ha un suo significato così come il con-

trollo delle persone. Il fermo della persona e la restrizione della libertà personale per dieci minuti, per un'ora o per due ore: mi pare che vi sia una confusione incredibile. Bisogna porre tali questioni, se si vuole avere una visione complessiva della questione anche perché, all'indomani della vicenda di Brindisi, si è chiesto l'intervento delle Forze armate. All'indomani di tale vicenda, abbiamo avuto anche un *exploit* di un carissimo collega che fa il ministro delle finanze, l'onorevole Visco, che non ha trovato nulla di più aderente alla realtà che attaccare il Parlamento dicendo che taluni provvedimenti legislativi sono fermi presso le Camere! Credo che questa sia una facile polemica perché, quando il Governo ha voluto fare approvare alcuni provvedimenti, ha fatto il cancan! Credo che il ministro Visco e tutti i rappresentanti del Governo e noi parlamentari, dobbiamo tutti fare i conti con l'invio di blindati e di forze più consistenti per controllare il territorio.

Signor Presidente, signor sottosegretario, signor relatore, vi era bisogno delle vicende di Strongoli e di Brindisi per capire e per sapere che vi sono dei territori in alcune regioni meridionali non controllate dallo Stato? Crediamo veramente che quei blindati dei contrabbandieri siano venuti fuori soltanto in quel momento, quando si è verificata la sciagura, il dramma, la tragedia dei due finanziari?

Ritengo che sarebbe necessaria una maggiore compiutezza anche sul piano legislativo. Credo che il provvedimento al nostro esame ponga anche problemi di costituzionalità e di rivisitazione di una cultura giuridica, ma è soprattutto un provvedimento inutile rispetto a quella che è oggi una situazione drammatica e grave che esiste da molto tempo, anzi da sempre. Sarebbero necessari una riflessione e un ripensamento da parte del Governo e mi auguro che la Commissione giustizia possa provare a confrontarsi con la propria sensibilità, la stessa che ha dimostrato su temi e su problemi che i cittadini sentiranno più vicini alle proprie esigenze e alla soluzione dei propri pro-

blemi: mi riferisco alla sicurezza, alla vivibilità all'interno del nostro paese (*Applausi dei deputati dei gruppi misto-CDU e di Forza Italia*).

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

Prendo atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

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

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

Martedì 29 febbraio 2000, alle 10:

1. — Interrogazioni.

(ore 14)

2. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte costituzionale dal Tribunale di Treviso.

3. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte costituzionale dalla Corte di appello di Milano - Sezione IV penale.

4. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte costituzionale dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma — VII Sezione.

5. — *Discussione del documento in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di

un procedimento penale nei confronti dell'onorevole Filocamo (Doc. IV-*quater*, n. 113).

— *Relatore*: Fontan.

6. — *Votazione delle mozioni Turrone ed altri n. 1-00408, Pisanu ed altri n. 1-00409, Sedioli ed altri n. 1-00410 e Tassone ed altri n. 1-00415 sul Corpo forestale dello Stato.*

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

S. 4127 — *D'iniziativa dei Senatori TAROLLI ed altri: Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione (Approvata dal Senato) (6270).*

e delle abbinare proposte di legge: MATTARELLA ed altri; Teresio DELFINO ed altri; GUIDI; ORLANDO; PIVETTI; BONO ed altri; BERLUSCONI ed altri; MARINACCI; TARADASH ed altri; BIOCCHI ed altri; NAPOLI ed altri; VIGNALI ed altri; BIANCHI CLERICI ed altri; CASINI ed altri (1351-1690-2059-2493/ter-2839-3246-3414-3448-4028-4403-4589-5661-6372-6398).

— *Relatori*: Volpini, per la maggioranza; Giovanardi, Bianchi Clerici, Lenti, Aprea e Napoli, di minoranza.

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

S. 1286 - *Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente (Approvato dal Senato) (4818).*

e delle abbinare proposte di legge: SCALIA; TERESIO DELFINO; D'INIZIATIVA POPOLARE e MOLGORA ed altri (324-1354-2878-4546).

— *Relatori*: Marongiu, per la maggioranza; Molgora, di minoranza.

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

Proroga dell'efficacia di talune disposizioni connesse ad impegni internazionali

e misure riguardanti l'organizzazione del Ministero degli affari esteri (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (5422-B).

— *Relatore*: Bartolich.

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

Contribuzione dell'Italia al Fondo di assistenza a favore delle vittime delle persecuzioni naziste (5549).

— *Relatore*: Moroni.

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

S. 3435 — *Partecipazione italiana alla IV ricostruzione delle risorse del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD) (Approvato dalla III Commissione permanente del Senato) (5275).*

— *Relatore*: Francesca Izzo.

12. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

TATTARINI ed altri; LOSURDO; VASCON ed altri e PECORARO SCANIO: *Norme per l'utilizzazione dei traccianti di evidenziazione nel latte in polvere destinato ad uso zootecnico (510-4506-4709-4851).*

— *Relatore*: Pecoraro Scanio.

13. — *Seguito della discussione della mozione Paissan e Scalia n. 1-00379 concernente la ristrutturazione di centrali nucleari in Ucraina.*

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

S. 1456 — *Senatori MANZI ed altri: Estensione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici (Approvata dal Senato) (4509).*

e dell'abbinata proposta di legge: Marco RIZZO ed altri (2446).

— *Relatore*: Albanese.

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

S. 2000 — Senatori AGOSTINI ed altri: Erogabilità a carico del Servizio sanitario nazionale dei farmaci di classe c) a favore dei titolari di pensione di guerra diretta (*Approvata dal Senato*) (6292)

*e delle abbinata proposte di legge:* BORROMETI e VALPIANA ed altri (3491-4492).

— *Relatore:* Giacalone.

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

GIANNATTASIO e LAVAGNINI: Istituzione dell'Ordine del Tricolore e conferimento della relativa onorificenza ai combattenti della seconda guerra mondiale (2681).

— *Relatore:* Nardini.

17. — *Seguito della discussione dei disegni di legge di ratifica:*

S. 4015 — Ratifica ed esecuzione degli emendamenti alla Convenzione istitutiva dell'Organizzazione europea per l'esercizio dei satelliti meteorologici — EUMETSAT — adottati a Berna dall'Assemblea delle Parti nel corso della XV riunione, il 4-5 giugno 1991 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (6406).

— *Relatore:* Saraca.

S. 3998 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica di Slovenia e il Governo della Repubblica ungherese sulla costituzione di una Forza terrestre multinazionale, fatto a Udine il 18 aprile 1998 (*Approvato dal Senato*) (6404).

— *Relatore:* Rivolta.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Indonesia per la cooperazione scientifica e tecnica, fatto a Jakarta il 20 ottobre 1997 (5235).

— *Relatore:* Niccolini.

S. 3503 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Indonesia per la cooperazione culturale, fatto a Jakarta il 20 ottobre 1997 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (5811).

— *Relatore:* Niccolini.

18. — Seguito della discussione delle mozioni Selva ed altri numero 1-00404, Bartolich ed altri n. 1-00402 e Martino ed altri n. 1-00405 concernenti la Repubblica di Cina in Taiwan.

**La seduta termina alle 19,20.**

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO GIOVANNI MELONI SUL TESTO UNIFICATO DEI PROGETTI DI LEGGE NN. 465-2925-3410-5417-5666-5840-5925-5929-6321-6336-6381

GIOVANNI MELONI, *Relatore.*

La rilevanza dell'argomento, le polemiche che hanno accompagnato, fin dall'inizio, l'iter del provvedimento, acuite oggi, proprio mentre inizia la discussione generale, dal verificarsi di gravissime tragedie, i molteplici aspetti con i quali la materia si intreccia e dai quali viene talvolta influenzata, non sempre in modo proprio, suggeriscono di svolgere alcune considerazioni che valgano ad inquadrare, nel modo più preciso possibile, la portata del provvedimento e i limiti entro i quali esso deve essere letto, anche per sfuggire alla suggestione per cui la norma dovrebbe servire a risolvere, tutti insieme, i problemi della sicurezza dei cittadini.

Non è così, naturalmente, e val la pena di chiarire perché.

Vi sono studiosi che hanno cercato di calcolare quanti siano i cittadini italiani che commettono atti illegali e a quanto ammonti il valore economico dell'illegalità. Le conclusioni alle quali sono giunti non sono confortanti.

Se si includono ai fini del calcolo, oltre che i reati in genere, anche altre forme di illegalità quali quelle relative alla evasione del bollo auto e del canone TV, alla evasione fiscale anche parziale, al lavoro nero e al fenomeno dei falsi invalidi sarebbero coinvolti circa 25.000.000 di soggetti, non necessariamente diversi tra loro, dal momento che una stessa persona potrebbe essere coinvolta in uno o più di tali episodi di illegalità contemporaneamente. Sotto il profilo degli interessi coinvolti, l'ammontare calcolato nel 1992 dall'allora presidente dell'ISTAT, Rey, si aggirava, tra fatturato effettivo e giro d'affari, intorno alla bella cifra di 12.000 miliardi, di cui il 50 per cento circa rappresentato dal fatturato effettivo derivante dal traffico e commercio di eroina. Vi è, peraltro, ragione di credere che questa cifra debba oggi essere in modo rilevante rivista verso l'alto, non solo per aggiornarla ai valori monetari correnti e alla crescita di certi settori dell'affare illecito (si pensi al contrabbando), ma perché essa era fin dall'origine, probabilmente, sottostimata.

La valenza di tale complesso di dati è puramente indicativa, com'è ovvio, e tuttavia essi segnalano l'esistenza di una illegalità diffusa che, a sua volta, denuncia una difficoltà tanto del sistema sociale, quanto di quello autoritativo, di arginare i comportamenti devianti rispetto alle regole che la società si è data. Anzi, considerando che i due sistemi non sono paralleli, ma si pongono in un rapporto di reciproca influenza, è verosimile giungere alla conclusione che le insufficienze dell'uno (e segnatamente la debole riprova-zione sociale in conseguenza di certi comportamenti irregolari) contribuiscano a determinare quelle dell'altro.

Non è questa la sede per svolgere una analisi sulle cause, remote e prossime, di questo stato di cose, tuttavia, anche ai fini del più specifico argomento che oggi si affronta, non sarà fuori luogo sottolineare che è mancata un'azione pubblica tesa ad affermare e diffondere una « cultura della legalità » quale valore sociale, mentre spesso gli orientamenti espressi dal prov-

vedimenti miranti a contrastare i fenomeni di illegalità hanno privilegiato gli aspetti meramente sanzionatori, piuttosto che affrontare le questioni strutturali da cui l'illegalità è originata. Una politica che, al fine di conquistare o mantenere il consenso, si affida alla elargizione di benefici, stipendi, prebende, contributi, concessioni ed altro simile, con scarsa o nessuna corrispondenza con la causa per cui tutto ciò viene elargito, diffonde l'idea che il potere pubblico agisca esso stesso fuori dalle regole, assumendo le proprie decisioni per mera convenienza politica. Verrà, allora, stimolato un atteggiamento corrispondente da parte del cittadino, il quale sarà indotto a perseguire il proprio tornaconto individuale con ogni mezzo, anche illegittimo, senza riguardo alcuno alle condizioni del vivere civile, ovvero alle regole, che infrangerà tutte le volte che penserà di poterlo fare senza pagare eccessive conseguenze. E quando, per effetto di tale meccanismo, si sarà giunti ad un livello di guardia e si tenterà di porre un freno a situazioni divenute ormai intollerabili con mezzi essenzialmente coercitivi, si dovrà constatare che l'intervento si rivela inefficace soprattutto nel lungo periodo.

Non meno complesso, anche a questi fini, risulta il passaggio, nel quale noi precisamente ci troviamo, da un sistema *lato sensu* clientelare ad un altro in cui la spesa pubblica è manovrata con maggiore e più giusto rigore, giacché le inevitabili restrizioni esalteranno le ragioni del bisogno, le quali, se non trovano una risposta nel lavoro e, più in generale, nella possibilità di esercitare effettivamente i diritti di cittadinanza, si esprimeranno più facilmente in comportamenti illeciti che nessuna misura repressiva riuscirà a combattere efficacemente.

Il concetto che ho voluto esprimere credo sia in sé chiaro, ma se volessimo assumere a titolo di esempio un argomento che proprio in questi giorni ha suscitato dolore e sdegno fra gli italiani, si potrebbe far riferimento al contrabbando. Per molti anni esso è stato considerato, soprattutto in certe regioni, non un reato,

ma una alternativa alla mancanza di lavoro. Qui vi è stato un « comune sentire » della società e dello Stato che ha prodotto sottovalutazione e tolleranza, fino al punto che si è quasi giunti a depenalizzare il reato di contrabbando e che il ministro Visco denuncia l'esistenza di collusioni tra le organizzazioni contrabbandiere e la politica locale.

L'esempio calza, perché quel « comune sentire », indifferente alle ragioni della legalità, ha consentito che gli interessi si organizzassero, divenissero enormi (si parla di 7.000 miliardi), contaminassero settori non trascurabili della società ed, infine, producessero il mostro pronto a colpire e ad uccidere. Oggi le giovani vite degli uomini della Guardia di finanza seguono, in successione insopportabile, i cinque cittadini che già erano rimasti uccisi nel corso del 1999.

L'esempio calza, perché la mancanza di « cultura della legalità » ha fatto del contrabbando un settore, e non il meno importante, su cui si regge la criminalità organizzata, vecchia e nuova. Perciò, quando si è passati alla reazione repressiva, che la Guardia di finanza ha svolto e svolge con grande professionalità, abnegazione e sacrificio, ci si è trovati di fronte ad un fenomeno ben più difficilmente dominabile, che richiede mezzi, nuove metodologie di prevenzione e di indagine, maggiore coordinamento tra le forze di polizia, interventi legislativi, decisi interventi di politica estera da parte dell'intera Europa e, forse, un ripensamento del modo stesso con cui è organizzato il mercato del tabacco nel nostro paese. Non so dire, al momento, se il problema sia concretamente risolvibile dal punto di vista tecnico e regolamentare, ma sento che non si dovrebbe rinunciare a tentare di escogitare il modo di fare intera la nostra parte, esaminando la possibilità di produrre, rispetto a questo problema, quanto è di competenza del legislatore già a partire da questo provvedimento sulla sicurezza.

Per concludere su questo punto, una considerazione che, sebbene ovvia, forse sarebbe bene tenere presente nella discussione.

Molti degli studiosi ai quali prima ho fatto riferimento sono giunti alla conclusione che « l'Italia illegale » ha una notevole consistenza. Ciò deve essere inteso non solo in termini meramente quantitativi, ma nel senso che vi è stata una insufficienza nelle politiche, le quali avrebbero dovuto puntare a modificare almeno alcune delle condizioni strutturali per le quali ha potuto prendere piede quella illegalità diffusa di cui si è fatto cenno. Fintanto che tale insufficienza non sarà colmata, la lotta all'illegalità avrà un andamento carsico, riemergendo a tratti, magari all'inseguimento di singoli eventi, degli umori e delle percezioni imperfette, talvolta fuorvianti, che essi determinano, rispondendo, insomma, di volta in volta, a logiche emergenziali, per loro natura non risolutive.

Se questo è il quadro generale, occorre rilevare che il problema della sicurezza dei cittadini è da esso influenzato, giacché deriva dal senso della legalità che, in generale, è proprio di una determinata società il primo freno alla infrazione delle regole, che si manifesta come riprovazione sociale. Ma la sicurezza ha a che vedere con molte altre cose, a cominciare dalle condizioni materiali in cui si svolge la vita quotidiana, dai vincoli di solidarietà sociale, dallo stato delle città, dalla risposta che il potere pubblico è in grado di apprestare ogni volta che il cittadino venga interessato da comportamenti non legittimi, dagli stessi rapporti tra cittadino e Stato. Nessuno può pensare di affrontare l'insieme di questi problemi in un singolo provvedimento legislativo, per cui, se si ingenera confusione su questo punto e si trasmette la sensazione che ciò che si vuole risolvere è l'intera questione relativa alla sicurezza, non ci sarà mai un provvedimento che potrà definirsi adeguato; correlativamente si costruirà una illusione e un inganno. Il provvedimento che discutiamo è nato non solo senza alcuna presunzione di rispondere a tutta la te-