

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

791.

### SEDUTA DI LUNEDÌ 16 OTTOBRE 2000

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

#### INDICE

*RESOCONTO SOMMARIO* ..... III-VIII

*RESOCONTO STENOGRAFICO* ..... 1-76

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	<b>Disegno di legge: Assestamento dei bilanci dello Stato e delle Amministrazioni autonome per il 2000 (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (A.C. 7156-B) (Discussione)</b> .....	3
<b>Gruppo parlamentare</b> (Affidamento di poteri attribuiti dal regolamento) .....	1	<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 7156-B)</i> .....	3
<b>Sull'ordine dei lavori</b> .....	1	Presidente .....	3
Presidente .....	2	<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 7156-B)</i> .....	3
Armani Pietro (AN) .....	2	Presidente .....	3
Cherchi Salvatore (DS-U) .....	1		
Leone Antonio (FI) .....	2		
Meloni Giovanni (Comunista) .....	2		

**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 Padania: LNP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; Unione democratica per l'Europa: UDEUR; 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: misto-RI; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

	PAG.		PAG.
Armani Pietro (AN) .....	6	<b>Proposte di legge: Formazione e valutazione della prova (A.C. 463-1863/ter-1870/ter-3463-4425-5360-5391-5433-5523-5545-5702-5752-6339-6590 (approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione Senato) - 6631)</b> (Discussione del testo unificato) .....	46
Casilli Cosimo (PD-U), <i>Relatore</i> .....	3	( <i>Contingentamento tempi discussione generale</i> - A.C. 463) .....	46
Delfino Teresio (misto-CDU) .....	17	Presidente .....	46
Giarda Piero Dino, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i> .....	6	( <i>Discussione sulle linee generali</i> - A.C. 463) .....	47
Possa Guido (FI) .....	11	Presidente .....	47
( <i>Replica del Governo</i> - A.C. 7156-B) .....	18	Carotti Pietro (PD-U) .....	51
Presidente .....	18	Finocchiaro Fidelbo Anna (DS-U), <i>Relatore</i> .....	47
Giarda Piero Dino, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i> .....	18	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	56
<b>Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 238 del 2000: Conferenza sul crimine transnazionale (A.C. 7285)</b> (Discussione) .....	23	Marino Giovanni (AN) .....	61
( <i>Discussione sulle linee generali</i> - A.C. 7285) .....	24	Marotta Raffaele (FI) .....	66
Presidente .....	24	Pisapia Giuliano (misto-Rifondazione comunista-progressisti) .....	63
Armaroli Paolo (AN) .....	29	Saponara Michele (FI) .....	54
Brutti Massimo, <i>Sottosegretario per l'interno</i> .....	27	Siniscalchi Vincenzo (DS-U) .....	57
Di Bisceglie Antonio (DS-U), <i>Relatore</i> .....	24	( <i>Replica del relatore</i> - A.C. 463) .....	69
Frattoni Franco (FI) .....	27	Presidente .....	69
Leone Antonio (FI) .....	33	Finocchiaro Fidelbo Anna (DS-U), <i>Relatore</i> .....	69
Proietti Livio (AN) .....	34	<b>Informativa urgente del Governo</b> (Annunzio) .....	70
( <i>Repliche del relatore e del Governo</i> - A.C. 7285) .....	36	<b>Proposta di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione (approvata, in seconda deliberazione, dal Senato, a maggioranza assoluta dei componenti) (A.C. 4979-5187-5733-D)</b> (Discussione) .....	71
Presidente .....	36	( <i>Contingentamento tempi discussione generale</i> - A.C. 4979-D) .....	71
Brutti Massimo, <i>Sottosegretario per l'interno</i> .....	38	Presidente .....	71
Di Bisceglie Antonio (DS-U), <i>Relatore</i> .....	36	( <i>Discussione sulle linee generali</i> - A.C. 4979-D) .....	71
<b>Disegno di legge: Immigrazioni clandestine in transito (A.C. 5506)</b> (Discussione) .....	41	Presidente .....	71
( <i>Contingentamento tempi discussione generale</i> - A.C. 5506) .....	41	Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U), <i>Relatore</i> ..	71
Presidente .....	41	Danieli Franco, <i>Sottosegretario per gli affari esteri</i> .....	72
( <i>Discussione sulle linee generali</i> - A.C. 5506) .....	42	Delfino Teresio (misto-CDU) .....	73
Presidente .....	42	Saponara Michele (FI) .....	73
Leone Antonio (FI) .....	44	Savarese Enzo (AN) .....	73
Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	43	<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .....	74
Meloni Giovanni (Comunista), <i>Relatore</i> ..	42		
( <i>Replica del relatore</i> - A.C. 5506) .....	45		
Presidente .....	45		
Meloni Giovanni (Comunista), <i>Relatore</i> ..	45		

**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 15,30.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta del 9 ottobre 2000.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantadue.

**Affidamento di poteri attribuiti dal regolamento nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza di un gruppo parlamentare.**

*(Vedi resoconto stenografico pag. 1).*

**Sull'ordine dei lavori.**

SALVATORE CHERCHI, a nome del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, espressa solidarietà alle famiglie delle vittime degli eventi calamitosi verificatisi nelle regioni del Nord Italia, chiede che il Governo renda al più presto un'informativa alla Camera sulle misure di emergenza adottate e sulle cause che hanno determinato i fenomeni alluvionali.

*I deputati Armani, Leone e Meloni si associano alle espressioni di cordoglio ed alla richiesta formulata dal deputato Cherchi.*

PRESIDENTE assicura che riferirà al Presidente della Camera affinché interessi il Governo.

**Discussione del disegno di legge di assestamento dei bilanci dello Stato e delle Amministrazioni autonome per il 2000 (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (7156-B).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 3*).

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

COSIMO CASILLI, *Relatore*, a nome del gruppo dei Popolari e democratici-l'Ulivo, esprime preliminarmente sentimenti di solidarietà e cordoglio alle popolazioni colpite dagli eventi alluvionali nel Nord Italia. Illustra quindi le modifiche introdotte dal Senato al disegno di legge di assestamento del bilancio, sottolineando in particolare l'incremento complessivo delle entrate tributarie di 13.800 miliardi. Rilevato altresì che l'aumento delle entrate rispetto alle previsioni iniziali deriva dal recupero della base imponibile e dalla lotta all'evasione ed all'elusione fiscale, raccomanda l'approvazione del provvedimento, nel testo del Senato.

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

PIETRO ARMANI, evidenziate le ragioni che a suo avviso hanno determinato la crescita delle entrate tributarie, esprime considerazioni critiche sul meccanismo di tassazione del reddito lordo, che deter-

mina « vincoli » ed « incognite », senza abbattere in misura consistente la pressione fiscale.

GUIDO POSSA ritiene che le modifiche introdotte dal Senato al disegno di legge di assestamento, che riguardano dieci unità previsionali di base, dimostrino che il Governo ha volutamente sottostimato il gettito derivante dalle principali imposte al fine di nascondere l'effettivo incremento della pressione fiscale, che si determinerà nell'anno in corso, e di mettere a disposizione dell'Esecutivo e della maggioranza risorse da utilizzare per scopi elettoralistici.

TERESIO DELFINO, denunciato preliminarmente il fatto che il Governo e la maggioranza non hanno fornito al Parlamento elementi di valutazione oggettivi sulle maggiori entrate tributarie riscontrate, chiede chiarimenti in ordine all'atteggiamento pregiudizialmente quasi ostile mostrato da rappresentanti dell'Esecutivo relativamente all'accordo sottoscritto con le regioni per la definizione del fondo sanitario nazionale.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

PIERO DINO GIARDA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, evidenziata la rilevanza dell'accordo Stato-regioni, in cui si inquadrano le previsioni relative alla spesa sanitaria, osserva che le modifiche introdotte al disegno di legge di assestamento sono basate su previsioni realistiche, ispirate ad una cautela volta ad assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica e ad evitare un incremento della pressione fiscale; sottolinea infine l'esigenza di definire adeguate procedure parlamentari in ordine all'accertamento delle maggiori entrate conseguite.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 238 del 2000: Conferenza sul crimine transnazionale (7285).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*, ricorda che il decreto-legge n. 238 del 2000 ricalca le norme del disegno di legge sulla stessa materia, già approvato dal Senato, pur discostandosene per il maggior impegno finanziario e per la soppressione di alcune disposizioni che avevano suscitato reazioni negative nel passaggio parlamentare alla Camera. Rilevato che le ulteriori modifiche introdotte dalla I Commissione recepiscono alcune proposte formulate dall'opposizione, auspica la tempestiva conversione in legge del provvedimento d'urgenza.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

FRANCO FRATTINI, ricordate le perplessità a suo tempo espresse dall'opposizione sul disegno di legge in materia, prende atto con soddisfazione delle modifiche introdotte in Commissione al testo del decreto-legge n. 238 del 2000, che tuttavia giudica ulteriormente migliorabile, sottolineando che i passi avanti compiuti sono il frutto della battaglia parlamentare condotta dal Polo per le libertà.

PAOLO ARMAROLI esprime considerazioni critiche sull'operato del Governo, il cui comportamento « oscillante » in ordine allo strumento legislativo da adottare in materia ha determinato effetti negativi sui tempi di esame da parte del Parlamento. Preannunzia, pertanto, che il gruppo di Alleanza nazionale e, più in generale, la Casa delle libertà non si opporranno alla conversione in legge del decreto-legge n. 238 del 2000 se verranno accolte le proposte emendative dell'oppo-

sizione, volte a prevedere forme incisive di coinvolgimento del Parlamento nei lavori della Conferenza.

ANTONIO LEONE, a nome del gruppo di Forza Italia, dichiara di condividere il merito del provvedimento d'urgenza, pur denunciando il comportamento « incoerente » ed « arrogante » assunto dal Governo; preannuncia quindi un possibile orientamento favorevole della sua parte politica ove venissero accolte alcune qualificanti proposte di modifica del testo.

LIVIO PROIETTI, pur concordando sulla necessità di garantire lo svolgimento della Conferenza di Palermo, rileva che il provvedimento d'urgenza appare emblematico di un modo di legiferare « schizofrenico », a causa dell'ondivago atteggiamento assunto dal Governo in ordine al suo *iter* parlamentare; auspica, in particolare, che sia recepita la proposta dell'opposizione volta a prevedere un maggiore coinvolgimento del Parlamento nell'ambito della richiamata Conferenza e paventa il rischio che il testo in discussione possa dare adito a problemi di copertura finanziaria.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*, richiamato il complesso *iter* parlamentare del provvedimento in esame, precisa che, su richiesta dell'opposizione, è stata inserita nel testo una norma, peraltro suscettibile di eventuali perfezionamenti, volta a prevedere esplicitamente il coinvolgimento del Parlamento nell'ambito della Conferenza di Palermo, che sarebbe stato comunque garantito anche in assenza di una specifica disposizione in tal senso. Auspica infine che sul provvedimento d'urgenza si realizzi la massima convergenza, al fine di pervenire alla sua sollecita conversione in legge.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, nel prendere atto con soddisfazione del clima di convergenza

emerso dal dibattito, respinge le accuse di arroganza rivolte al Governo; ribadita inoltre la disponibilità ad accogliere le richieste dell'opposizione in ordine alla previsione normativa del coinvolgimento del Parlamento nei lavori della Conferenza, auspica che si giunga in tempi brevi alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Discussione del disegno di legge: Immigrazioni clandestine in transito (5506).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 41*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*, illustra le finalità del disegno di legge in esame, volto a sanare una lacuna normativa relativamente alla disciplina dell'immigrazione clandestina in transito, anche in coerenza con gli impegni internazionali derivanti dalla Convenzione di Schengen; chiarite inoltre le ragioni che hanno indotto la Commissione a predisporre un testo diverso da quello proposto dal Governo, raccomanda la sollecita approvazione del provvedimento.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, osservato che il disegno di legge colma una lacuna del Testo unico sull'immigrazione, ritiene l'attuale formulazione del testo pienamente corrispondente agli scopi perseguiti dal Governo: la costruzione di un assetto normativo finalizzato all'efficace repressione del fenomeno dell'immigrazione clandestina nel suo complesso.

ANTONIO LEONE, espresso un giudizio critico sull'atteggiamento a suo avviso rinunciatario e lassista del Governo nei confronti del fenomeno dell'immigrazione clandestina, giudica positiva, ancorché tar-

diva, l'introduzione di una nuova fattispecie di reato, preannunciando l'orientamento favorevole del gruppo di Forza Italia sul provvedimento.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*, preso atto della valutazione positiva del provvedimento espressa dal rappresentante del gruppo di Forza Italia, sottolinea gli efficaci risultati conseguiti dal Testo unico in materia nel ridimensionamento del fenomeno dell'immigrazione clandestina.

PRESIDENTE prende atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica e rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge S. 1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-3793-3810: Formazione e valutazione della prova (approvata dal Senato) (6590 ed abbinate).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 46*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*, rileva che l'approfondito e serio confronto in Commissione ha consentito la predisposizione di un testo unificato volto a contemperare le opposte esigenze del « garantismo liberale » e del « finalismo repressivo », essenziali in un sistema democratico: ritiene quindi doveroso, sotto il profilo istituzionale e politico, dare attuazione al principio del contraddittorio previsto dall'articolo 111 della Costituzione, evitando al riguardo una pronunzia della Corte costituzionale e corrispondendo responsabilmente agli obblighi assunti in sede comunitaria per l'adeguamento del processo penale.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, sottolinea l'estrema rilevanza e delicatezza del provvedimento in esame, ne auspica la sollecita approvazione con il più ampio consenso possibile, nella consapevolezza che il testo potrà essere ulteriormente migliorato dal confronto in Assemblea, al fine di garantire la piena attuazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova.

PIETRO CAROTTI esprime un giudizio positivo sul testo unificato, che traduce compiutamente in norma ordinaria i principi costituzionali del giusto processo e disciplina il complessivo procedimento di valutazione, acquisizione e formazione della prova in vista della prioritaria esigenza di garantire l'effettività del contraddittorio; auspica quindi che in Assemblea sia confermato l'ampio consenso registrato in Commissione su un provvedimento che non richiede, a suo giudizio, modifiche sostanziali.

MICHELE SAPONARA, rilevato che il gruppo di Forza Italia continuerà a fornire il proprio contributo in vista dell'approvazione di un provvedimento di attuazione che sia il più possibile rispettoso dei principi costituzionali del giusto processo, sanciti dal nuovo testo dell'articolo 111 della Costituzione, esprime perplessità su alcune disposizioni in materia di contraddittorio, preannunciando la presentazione di proposte emendative volte a scongiurare il rischio che tale istituto sia di fatto vanificato.

VINCENZO SINISCALCHI ritiene il testo unificato in esame, di cui sottolinea l'importanza, un lavoro encomiabile, che rappresenta un equilibrato bilanciamento tra l'interesse delle parti alla verifica degli elementi probatori e quello dello Stato alla conservazione della prova; si rivaluta altresì il ruolo del testimone, contribuendo fra l'altro al recupero di credibilità del sistema giudiziario.

GIOVANNI MARINO sottolinea l'importanza e l'urgenza di dare concreta

attuazione al nuovo articolo 111 della Costituzione, ritenendo che il provvedimento in esame necessiti di un'attenta riflessione, con particolare riferimento all'articolo 16, modificativo dell'articolo 500 del codice di procedura penale; rilevato altresì che l'elaborazione del testo ha visto la collaborazione di tutte le forze politiche, preannuncia la volontà del gruppo di Alleanza nazionale di contribuire al suo ulteriore miglioramento.

GIULIANO PISAPIA giudica il testo unificato una soluzione equilibrata, tale da conciliare diritto di difesa, principio del contraddittorio ed esigenza di accertamento della verità, pur esprimendo perplessità sulla formulazione degli articoli 2, 3 e 15; auspica infine che nel prosieguo dell'*iter* permanga il clima di positiva collaborazione tra le forze politiche che si è registrato in Commissione.

RAFFAELE MAROTTA ritiene che la modifica dell'articolo 111 della Costituzione abbia comportato una sostanziale costituzionalizzazione del diritto al silenzio nella fase dibattimentale da parte di chi abbia già reso dichiarazioni al pubblico ministero; giudica conseguentemente necessario riscrivere il testo: in tal senso ipotizza l'opportunità di un'ulteriore riflessione in Commissione.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*, sottolinea la validità del metodo di lavoro seguito in Commissione, che ha consentito l'elaborazione di soluzioni largamente condivise, nella convinzione che lo stesso spirito di collaborazione connoterà il dibattito in aula; assicura quindi il suo impegno affinché il testo unificato sia sollecitamente approvato, anche al fine di ottemperare agli obblighi assunti in sede comunitaria.

PRESIDENTE prende atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica e rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

### **Annuncio di un'informativa urgente del Governo.**

PRESIDENTE avverte che nella seduta di domani, alle 12, il Governo renderà all'Assemblea un'informativa urgente sugli eventi alluvionali che hanno colpito l'Italia settentrionale.

### **Discussione della proposta di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione (approvata, in seconda deliberazione, dal Senato a maggioranza assoluta dei componenti) (4979 ed abbinata-D).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 71*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*, illustra il contenuto della proposta di legge costituzionale, che consegue al nuovo testo dell'articolo 48 della Costituzione, che ha istituito la Circostrizione estero; ne auspica la sollecita approvazione.

FRANCO DANIELI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*, nell'associarsi alle considerazioni svolte dal relatore, auspica la sollecita approvazione della proposta di legge costituzionale, nonché delle norme ordinarie di attuazione, eventualmente attraverso lo stralcio dal progetto di legge di riforma elettorale concernente la Camera ed il Senato delle disposizioni relative alle modalità di elezione dei parlamentari della Circostrizione estero.

MICHELE SAPONARA preannuncia il voto favorevole dei deputati del gruppo di Forza Italia sulla proposta di legge costituzionale, di cui auspica la sollecita approvazione, ricordando la meritoria battaglia politica condotta al riguardo dal deputato Tremaglia.

ENZO SAVARESE, ricordato l'impegno profuso dal deputato Tremaglia, si associa alle considerazioni svolte dal relatore, condividendo altresì l'ipotesi di stralcio formulata dal sottosegretario, al fine di dare risposta alla legittima aspettativa dei cittadini italiani residenti all'estero.

TERESIO DELFINO, nel preannunciare voto favorevole, si associa all'auspicio per una sollecita approvazione della proposta di legge costituzionale, invitando il Governo a predisporre un progetto di legge ordinaria, al quale assicurare una corsia privilegiata, onde garantire finalmente un'adeguata rappresentanza ai cittadini italiani residenti all'estero.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia quindi il seguito del dibattito ad altra seduta.

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

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

Martedì 17 ottobre 2000, alle 10.

*(Vedi resoconto stenografico pag. 74).*

**La seduta termina alle 21,50.**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PIERLUIGI PETRINI

**La seduta comincia alle 15,30.**

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale del 9 ottobre 2000.

(È approvato).

### Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Angelini, Bergamo, Bordon, Bressa, Calzolaio, Cananzi, Carli, D'Amico, De Piccoli, Di Nardo, Dini, D'Ippolito, Fabris, Fassino, Frau, Gambale, Labate, Ladu, Li Calzi, Maggi, Mangiacavallo, Melandri, Morgando, Nesi, Niccolini, Nocera, Ostillio, Pagano, Pecoraro Scanio, Pisanu, Pozza Tasca, Ranieri, Saonara, Sica, Solaroli, Turco, Armando Veneto e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

### Affidamento di poteri attribuiti dal regolamento nell'ambito dell'ufficio di presidenza di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Comunico che, con lettera in data 12 ottobre 2000, il presidente del gruppo parlamentare Comunista ha reso noto che l'assemblea del gruppo medesimo ha eletto tesoriere l'onorevole Dario Ortolano. All'onorevole Ortolano è

stato inoltre affidato l'esercizio dei poteri attribuiti dal regolamento al presidente del gruppo, in caso di sua assenza o impedimento, come previsto dall'articolo 15, comma 2, del regolamento della Camera.

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

### Sull'ordine dei lavori.

SALVATORE CHERCHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SALVATORE CHERCHI. Signor Presidente, in questi giorni e in ancora queste ore si sono verificati autentici disastri nel nostro paese. Le alluvioni in corso hanno messo in ginocchio interi territori e hanno provocato numerose vittime. A nome del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, voglio innanzitutto esprimere solidarietà alle famiglie delle vittime e chiedere alla Presidenza della Camera di valutare la necessità di disporre che i nostri lavori vengano organizzati nel prosieguo in maniera tale che la Camera possa dibattere sui fatti gravissimi che si sono verificati e che si stanno verificando tuttora. Più specificatamente chiedo che il Governo dia una informativa su quanto è accaduto, sulle misure di emergenza che sono state predisposte, innanzitutto per soccorrere le famiglie delle vittime e tutti coloro che sono stati colpiti nei loro affetti e nelle loro cose, e poi anche perché si svolge una riflessione di fondo sul perché nel nostro

paese le precipitazioni atmosferiche intense si traducano sempre e puntualmente in veri e propri disastri.

PIETRO ARMANI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, mi associo alla richiesta del collega Cherchi chiedendo un dibattito su questi problemi. Desidero soprattutto esprimere la solidarietà del Parlamento alle famiglie colpite in questo momento drammatico, in particolare in alcune regioni e in alcune province. Credo che il dibattito sia opportuno perché la riflessione va fatta non soltanto a fronte di questa vicenda tragica e drammatica, ma anche svolgere una riflessione approfondita sull'assenza di una cultura della manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere, dei fiumi e dei torrenti che periodicamente, a fronte di piogge intense, si ingrossano determinando questi disastri. Non dimentichiamo che proprio il Piemonte nel 1994 fu colpito da una alluvione e che poi vi fu l'alluvione nel 1995, mi pare nel periodo del Governo Dini, che distrusse alcune industrie molto prospere della zona. Credo, quindi, che la riflessione debba essere molto approfondita e si debba incentrare in particolare su due aspetti: il primo è quello delle opere di manutenzione. Signor Presidente, sono stato professore a Pisa per molti anni e ricordo che il granducato di Toscana aveva l'ufficio fiumi e fossi, che periodicamente veniva investito del problema...

PRESIDENTE. Onorevole Armani, penso che questo sarà argomento di discussione; al momento, è più opportuno attivare l'iter di una possibile informativa al Parlamento.

PIETRO ARMANI. Volevo, comunque, richiamare l'attenzione su due punti: la manutenzione, da un lato, e l'abbandono della montagna, dall'altro lato. Mi risulta che il problema dell'ingrossamento degli affluenti del Po risalga addirittura a Cris-

solo, all'origine delle sorgenti del Po; evidentemente, quindi, il problema dell'abbandono della montagna è un aspetto da approfondire.

ANTONIO LEONE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, desidero associarmi alle espressioni di cordoglio e solidarietà rivolte alle popolazioni che sono state colpite da questa tragedia: il gruppo di Forza Italia, inoltre, si unisce alla richiesta di un'informativa al fine di giungere ad un definitivo e serio dibattito in aula sul da farsi dopo quanto è accaduto non solo in questi giorni, ma anche a Soverato ed in altre situazioni analoghe. Tutto ciò ci deve far comprendere che si pone ormai una questione impellente da affrontare sull'intero territorio: non si tratta né di nord né di sud né di interventi che possano avvenire solo sul piano straordinario, poiché evidentemente occorre un'azione di governo, nonché la consapevolezza e la coscienza dell'intero Parlamento, per evitare tragedie come quella che ha colpito le popolazioni del nord ovest.

GIOVANNI MELONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOVANNI MELONI. Signor Presidente, il mio gruppo si associa al cordoglio più vivo e sincero nei confronti dei familiari delle vittime, che sono ormai numerose, per i momenti straordinariamente dolorosi che si sono dovuti registrare. Credo ci si debba associare anche alla richiesta di giungere in un tempo ragionevolmente breve, penso entro la giornata di domani, ad un dibattito approfondito in Parlamento, considerando anche il fatto che molti colleghi, se non fossero, come credo, impegnati in questo momento nell'espletamento della loro funzione proprio in quelle zone, avrebbero numerose considerazioni da svolgere sugli

eventi che si sono verificati. Senza dilungarmi, comunque, signor Presidente, chiedo anch'io alla Presidenza della Camera che al più presto si possa svolgere un dibattito approfondito e, spero, in qualche modo definitivo sul problema.

PRESIDENTE. Colleghi, spero di potervi dare quanto prima una risposta.

**Discussione del disegno di legge: Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000 (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (7156-B) (ore 15,40).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 7156-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 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

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

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

Forza Italia: 57 minuti;

Alleanza nazionale: 52 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 41 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 7156-B)**

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

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Alleanza nazionale 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 Casilli.

COSIMO CASILLI, *Relatore*. Signor Presidente, prima di cominciare la mia relazione, che cercherò di contenere nel tempo previsto, desidero personalmente e a nome del mio gruppo, i Popolari e democratici-l'Ulivo, porgere il più sentito cordoglio alle persone e alle popolazioni colpite dai tragici fatti di queste ore.

Passando al provvedimento in esame, sul disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio in corso, come risultante dall'approvazione in prima lettura da parte della Camera, sono inter-

venute, durante l'esame presso il Senato, alcune, non numerose ma rilevanti modifiche.

Sotto il profilo dell'evoluzione dei principali aggregati contabili, le modifiche apportate dal Senato hanno determinato un incremento complessivo delle entrate tributarie di 13.800 miliardi. Al tempo stesso è stato approvato un emendamento che, incrementando ulteriormente la dotazione del Fondo sanitario nazionale, aumenta la spesa corrente di 1.000 miliardi.

Dagli emendamenti approvati in Senato i saldi del bilancio dello Stato risultano pertanto migliorati di 12.800 miliardi, come evidenziato in modo analitico nella tabella 1, allegata alla relazione. In particolare, il risparmio pubblico si attesta su un valore di 24.967 miliardi, il saldo netto da finanziare si riduce a 62.820 miliardi, l'avanzo primario aumenta a 88.570 miliardi. I saldi qui richiamati sono relativi al bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie e contabili.

L'entità, in termini di competenza, delle variazioni derivanti dagli emendamenti approvati dal Senato coincide peraltro con l'entità delle variazioni in termini di cassa.

Un esame del quadro contabile che risulta dal testo del disegno di legge di assestamento, come approvato dal Senato, non sarebbe tuttavia completo se non si tenesse conto degli interventi che il Governo ha adottato con il decreto-legge 30 settembre 2000, n. 268. Attraverso questo decreto-legge è stata data attuazione a quanto disposto dall'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2000, ai sensi del quale le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione, una volta garantito il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e dei saldi di bilancio prefissati nel documento di programmazione economico-finanziaria (e nella nota di aggiornamento), possono essere utilizzate per ridurre la pressione fiscale.

Per quanto riguarda il rispetto degli obiettivi, è opportuno ricordare che, per il 2000, il DPEF del giugno scorso ha pre-

visto un valore dell'indebitamento netto (che costituisce il parametro di riferimento in ambito comunitario) pari all'1,3 per cento: si tratta di un valore migliore rispetto all'1,5 per cento, che l'Italia si era impegnata a raggiungere nel programma di stabilità presentato alle istituzioni comunitarie nel dicembre 1999.

Acquisite le necessarie garanzie sulla tenuta degli andamenti di finanza pubblica, è stata avvertita l'esigenza di restituire, già nell'anno in corso, le maggiori entrate rispetto alle previsioni derivanti da un sistema tributario riformato e più efficiente, capace di indurre i contribuenti a comportamenti virtuosi (anche attraverso la semplificazione degli adempimenti); nel far questo il Governo ha dato seguito ad una disposizione introdotta nell'ultima legge finanziaria, anche su sollecitazione delle opposizioni. Le misure del decreto-legge che interessano principalmente l'ampliamento dello scaglione con l'aliquota più bassa e l'incremento delle detrazioni per redditi di lavoro dipendente, autonomo o di impresa, si collocano in continuità con il più ampio raggio di interventi in materia fiscale contenuti nel disegno di legge finanziaria.

Con il decreto-legge sono stati introdotti sgravi fiscali che ammontano complessivamente, per il 2000, a 13.145 miliardi. Da un punto di vista contabile, l'importo si ripartisce in 11.845 miliardi di minori entrate e in 1.300 miliardi di maggiori spese, incidendo sugli aggregati e sui saldi di bilancio come indicato nella tabella 2, allegata alla relazione presentata. Le maggiori entrate tributarie rispetto alle previsioni registratesi a legislazione vigente — che hanno offerto la copertura finanziaria per le misure adottate con il decreto-legge — sono state iscritte in bilancio attraverso due emendamenti al disegno di legge di assestamento approvati nel corso dell'esame in Senato. Complessivamente le maggiori entrate risultano quantificate da questi due emendamenti in 13.800 miliardi. L'incremento del gettito ha riguardato in particolare le imposte sui redditi (imposta sul reddito delle persone fisiche e imposta sul

reddito delle persone giuridiche) e l'IVA. Le stime di entrata relative all'IRPEF hanno registrato un aumento rispetto alle previsioni contenute nell'assestamento, come approvato dalla Camera, di 5.263 miliardi; l'aumento di quelle relative all'IRPEG è stato pari a 8.679 miliardi. Altrettanto rilevante risulta l'aumento dell'IVA sugli scambi interni e intracomunitari, che è stato quantificato in 11.481 miliardi.

Come ha mostrato il Governo, le varie azioni relative al gettito di queste imposte oltrepassano in misura considerevole gli incrementi riconducibili agli andamenti, già scontati peraltro nelle previsioni iniziali, delle sottostanti variabili macroeconomiche, quali, in particolare, il tasso di crescita del PIL e il tasso di crescita dei consumi delle famiglie.

Per quanto riguarda l'IVA, anche l'aumento del gettito dovuto al rialzo dei prezzi petroliferi rappresenta soltanto una quota minore dell'aumento del gettito complessivo.

Si può pertanto ritenere che l'aumento delle entrate rispetto alle previsioni iniziali dipenda dagli effetti di recupero della base imponibile e di lotta all'evasione e all'elusione derivanti dagli interventi di riforma del sistema tributario adottati.

Tra le altre variazioni alle entrate registrate negli emendamenti approvati dal Senato, merita segnalare l'incremento delle previsioni concernenti le imposte sui generi di monopolio (più 1.300 miliardi), dovuto all'efficacia dell'azione di contrasto al contrabbando, la diminuzione delle previsioni di entrata relative a lotto, lotterie e altre attività di gioco (meno 5.932 miliardi) e di quelle relative all'accisa e all'imposta erariale di consumo sugli oli minerali (meno 2.986 miliardi), a causa dei provvedimenti di sgravio introdotti per compensare l'aumento dei costi dei carburanti.

Merita poi soffermarsi su un terzo emendamento, presentato al Senato, con il quale è stato aumentato di 1.000 miliardi lo stanziamento del fondo sanitario nazionale, sia in termini di competenza che in termini di cassa.

Già il disegno di legge di assestamento prevedeva un aumento delle previsioni iniziali di bilancio relative al fondo sanitario nazionale pari a 3.060 miliardi. A ciò si aggiungeva, nel corso dell'esame presso la Camera, un emendamento con il quale venivano stanziati 2.800 miliardi al fine di adeguare l'onere a carico del bilancio dello Stato alla stima della spesa sanitaria, che nel DPEF del giugno scorso veniva quantificata, in termini di contabilità nazionale, in 119.300 miliardi (corrispondenti, in termini finanziari, a 123.000 miliardi).

Il 3 agosto scorso, successivamente all'approvazione dell'assestamento da parte della Camera, è stata raggiunta, in sede di Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome, un'intesa di grande rilevanza che pone le basi per evitare in futuro che la spesa sanitaria sia sottostimata in fase di previsione e, di conseguenza, a consuntivo registri disavanzi che si traducano in ripiani a carico del bilancio dello Stato, come è avvenuto più volte in passato.

L'intesa prevede una più congrua stima del fondo nazionale sanitario per il 2000, con un incremento complessivo di 6.860 miliardi, a seguito del quale l'importo del totale delle risorse finanziarie da destinare al servizio sanitario nazionale si attesta nell'anno in corso su un valore di circa 124.000 miliardi. Per gli anni 2001 e successivi il Governo si impegna a garantire un ammontare complessivo di risorse finanziarie corrispondente a una previsione di spesa a legislazione vigente di 129.000 miliardi.

Per quanto riguarda le regioni, l'intesa prevede la rimozione fin dal 1° gennaio 2001 del vincolo di destinazione della maggior parte delle entrate regionali di natura tributaria al finanziamento del servizio sanitario nazionale (il decreto legislativo n. 56 del 2000, recante disposizioni per l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, disponeva in proposito che il vincolo cessasse a partire dal 2004 per le regioni che avessero attivato le misure di monitoraggio e verifica).

Le regioni per parte loro hanno assunto l'impegno che, nel caso in cui dai consuntivi sulla spesa sanitaria emergessero disavanzi, la copertura avverrà mediante aumento delle imposte regionali da parte della regione o delle regioni nelle quali i disavanzi si sono verificati.

I termini di questa intesa sono tradotti in alcune disposizioni del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo.

Riguardo alle risorse da destinare alla spesa sanitaria nell'anno in corso, l'accordo per un incremento del fondo sanitario nazionale di 6.860 miliardi ha comportato la presentazione al Senato da parte del Governo di un emendamento che, come detto, aumenta lo stanziamento della relativa unità previsionale di base di 1.000 miliardi (a completamento dei 5.860 già presenti nel testo approvato dalla Camera).

Questa operazione contabile in ogni caso non può essere valutata se non nel contesto nel quale si inserisce. Si tratta di un accordo tra Stato e regioni nel quale si determina in modo attendibile e verificabile l'evoluzione della spesa sanitaria e si definiscono le responsabilità dei diversi livelli istituzionali; in particolare dall'intesa, di cui sono stati brevemente richiamati i termini, risulta fortemente valorizzata sia l'autonomia finanziaria delle regioni sia la loro responsabilità nella gestione del servizio sanitario nazionale.

Un ultimo emendamento approvato dal Senato riguarda l'articolato del disegno di legge, senza peraltro determinare effetti sui saldi di bilancio. Nel comma 2 dell'articolo 2 il limite degli impegni che può assumere l'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE), ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143, per le garanzie di durata superiore ai ventiquattro mesi, già fissato dalla legge di bilancio per il 2000 in 8.000 miliardi, viene portato a 9.500 miliardi.

Si tratta delle garanzie che l'istituto rilascia a fronte dei rischi connessi a catastrofi, ovvero di carattere politico, economico, commerciale e di cambio, ai quali sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero. Questi

impegni assicurativi, a sostegno dell'internazionalizzazione delle attività economiche italiane, sono garantiti dallo Stato nei limiti globali definiti con la legge di approvazione del bilancio, distintamente per le garanzie di durata inferiore e superiore a ventiquattro mesi.

In considerazione della valutazione positiva che si ritiene di dover esprimere sulle modifiche introdotte dal Senato, per quanto riguarda, in particolare, la quantificazione delle maggiori entrate rispetto alle previsioni precedenti, finalizzata ad adottare interventi di riduzione della pressione fiscale, e la complessiva intesa tra Stato e regioni sulla definizione, tra i diversi livelli istituzionali, delle responsabilità relative agli andamenti della spesa sanitaria, si invita all'approvazione del provvedimento in esame senza alcuna modifica.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**PIERO DINO GIARDA**, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.* Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

**PIETRO ARMANI.** Signor Presidente, il bilancio di assestamento che stiamo discutendo e che si riconnette, nell'ambito dei documenti di finanza pubblica, al consuntivo del 1999 porta alcune sorprese rispetto agli anni scorsi, in cui si constata la necessità di un aggiustamento dei conti per una dinamica della spesa pubblica, soprattutto corrente, superiore a quella prevista inizialmente. Le novità sono la crescita delle entrate lorde per 44 mila miliardi e la crescita delle entrate nette per 13 mila miliardi. Sono novità non previste al punto che la nota di aggiornamento al documento di programmazione economico-finanziaria parla di modifica non prevista ancorché strutturale e non provvisoria.

Occorre affrontare il problema della « non previsione » di questa entrata, della sua strutturalità e quindi della sua permanenza, tanto è vero che, quando esamineremo la finanziaria del 2001, vedremo come anche per tale anno si preveda la determinazione di un aumento delle entrate tributarie che darà luogo a restituzioni di imposte. Le riflessioni dunque riguardano la novità di fronte alla quale ci troviamo e, cioè, il fatto che siamo di fronte ad una spesa pubblica corrente al netto degli interessi che continua a crescere in dimensioni consistenti, nonostante gli interventi degli ultimi anni. Il documento di giugno prevedeva una crescita del 2,9 per cento e quindi superiore alla crescita del reddito in termini reali.

La spesa pubblica, dunque, continua a crescere, ma le entrate tributarie sono cresciute ancora di più: dobbiamo domandarci il perché e, soprattutto, per quale motivo gli esperti del bilancio se ne siano accorti ora, tanto da registrare, nell'assestamento del bilancio, circa 13 mila miliardi di aumento, che verranno restituiti entro la fine dell'anno per mezzo di un decreto-legge.

Signor Presidente, esaminando il consuntivo 1999 ci si accorge che il fenomeno non è affatto improvviso: già l'anno scorso si era determinata una crescita di entrate tributarie (rispetto alle previsioni) di circa 10 mila miliardi; pertanto, già nel 1999 vi era un segnale consistente di crescita delle entrate tributarie. Per tale motivo, già ebbi modo di contestare al ministro del tesoro che, con l'aumento delle entrate tributarie superiore alle previsioni, si era di fatto reso responsabile della bassa crescita (più 1,4 per cento) del prodotto interno lordo in termini reali. Se fossero state fatte previsioni più accurate e se si fosse evitato di incassare 10 mila miliardi in più di entrate tributarie, vi sarebbe stata una crescita del reddito più consistente nel 1999, anno notoriamente difficile, se si escludono gli ultimi mesi che hanno visto una ripresa del ciclo economico.

Dunque, nel 2000 ci troviamo di fronte ad una situazione che, come si è detto, non è improvvisa e impreveduta, ma strutturale. Vorrei spiegare per quale motivo, a mio giudizio, si tratta di una situazione strutturale. Con riferimento al consuntivo 1999, la nota di aggiornamento al DPEF e il relatore per la maggioranza affermano che la base imponibile è cresciuta soprattutto per la lotta all'evasione. Tuttavia, in quell'anno — come fa notare la relazione della Corte dei conti — è avvenuto un fatto significativo: le riscossioni complessive sono cresciute in misura consistente, ma non grazie all'aumento delle riscossioni dovute a controlli, cioè grazie alla vera e propria lotta all'evasione contributiva. Infatti, combattere effettivamente l'evasione significa snidare gli evasori, servendosi dei meccanismi di controllo dei quali attualmente il Ministero dispone in larga misura e che la Guardia di finanza si incarica di applicare; anzi, il rendiconto 1999 evidenzia addirittura una caduta delle riscossioni derivanti da controlli. Pertanto, la crescita è dovuta (come vediamo dal bilancio di assestamento) all'incremento della base imponibile.

Vi sono alcuni elementi che spiegano la crescita naturale della base imponibile: da un lato, la ripresa del ciclo economico ha fornito un contributo alla ripresa del gettito tributario; dall'altro, tra il 1999 ed il 2000 sono entrati a regime diversi studi di settore: tale iniziativa è peraltro riferibile al Governo Berlusconi e all'allora ministro delle finanze Tremonti, che introdusse il principio degli studi di settore. Ebbene, dopo alcuni anni di rodaggio, molti soggetti che (sia con la contabilità analitica, sia con quella semplificata) si erano sostanzialmente agganciati alla speranza che gli studi di settore non andassero a regime o non fossero precisi, constatato che quell'iniziativa stava andando a regime, hanno sentito il bisogno di adeguarsi ai parametri degli studi di settore, senza ricorrere a sotterfugi o a forme di evasione fiscale.

C'è anche questo aspetto, onestamente devo riconoscerlo: siamo entrati in una fase in cui gli studi di settore hanno un

riflesso positivo e questo porta un elemento, diciamo così, di gonfiamento della base imponibile. Ma andando ad approfondire i problemi vediamo innanzitutto che vi è una crescita di 10.500 miliardi circa delle entrate derivanti dall'IVA e già questo è un elemento sul quale dobbiamo riflettere. Vediamo una crescita consistente — mi pare intorno ai 5 mila miliardi — dell'IRPEF, una crescita di 8 mila miliardi dell'IRPEG, e così via. Poi ci sono le imposte sostitutive e in particolare quelle che riguardano le plusvalenze di borsa, ma naturalmente sappiamo che queste voci oggi hanno segno positivo e domani potrebbero avere segno negativo, perché le plusvalenze possono essere compensate da minusvalenze, tanto che questo gettito è considerato, di fatto, un fondo che deve essere in un certo senso a disposizione qualora emergessero minusvalenze superiori alle plusvalenze.

Ebbene, dobbiamo approfondire i motivi per cui è cresciuta la base imponibile. Oltre alle motivazioni che ho indicato, è cresciuta per due fenomeni di carattere, questi sì, strutturale, non certamente imprevedibili. È aumentata innanzitutto per il fenomeno della crescita del prezzo del petrolio. Per quanto riguarda il gettito dell'IVA, ricordo che a febbraio di quest'anno, durante una seduta dedicata al *question time*, rivolsi sostanzialmente al ministro delle finanze un'accusa a proposito di un rimborso fiscale di sole 50 lire, che peraltro è rimasto immutato, nonostante il prezzo del petrolio sia aumentato ulteriormente rispetto a febbraio e stia tuttora crescendo, anche in conseguenza delle turbative di carattere internazionale delle quali, purtroppo, subiamo le conseguenze, che sono veramente drammatiche. L'aumento del prezzo del greggio ha come conseguenza la crescita del gettito dell'IVA: quindi io accusai, dicevo, il ministro delle finanze (che peraltro è persona molto gradevole, ma che in quell'occasione si risentì) di fare la cresta sul prezzo del greggio, cioè, sostanzialmente, di essere di fatto colluso con gli sceicchi del

petrolio, perché quanto più aumentava il prezzo del greggio tanto più si incassava di IVA.

Vedo con piacere che questo fatto viene rilevato nella nota di aggiornamento, laddove si dice che per l'IVA ha giocato un qualche ruolo anche il maggior gettito derivante dall'aumento del prezzo dei prodotti petroliferi: alla buon'ora, finalmente il ministro delle finanze si accorge che questo è uno dei fenomeni che hanno determinato la crescita del gettito dell'IVA! Naturalmente, poi si affretta a dire che comunque sono solamente 2 mila miliardi, che sostanzialmente sono stati restituiti con le 50 lire di sconto fiscale sull'accisa, e così via, ma in realtà il fenomeno perdura.

Non siamo ancora alla fine del 2000 e purtroppo ci troviamo in un periodo di crescita del prezzo del petrolio molto consistente, nonostante gli alti e bassi che si possono determinare; la crescita del prezzo del petrolio è aggravata dalla pesantissima svalutazione dell'euro rispetto al dollaro, cosa che forse dovrebbe spingere il ministro del tesoro a fare qualche riflessione, prima della Conferenza intergovernativa di Nizza, sull'appuntamento del 2002 per la « sparizione » delle monete nazionali, anche alla luce del referendum danese.

Come dicevo, quindi, da un lato vi è il fenomeno che riguarda l'IVA, dall'altro vi è un altro elemento di carattere strutturale assolutamente prevedibile — non quindi imprevedibile — rappresentato dal fatto che la crescita del gettito dell'IRPEF e dell'IRPEG è dovuta alla riforma tributaria del ministro delle finanze dell'epoca, attualmente ministro del tesoro, con la quale non si è considerato l'articolo 53 della Costituzione, che stabilisce di tassare tutti i contribuenti in base alla propria capacità contributiva, e si è introdotto il principio della tassazione del reddito lordo anziché del reddito netto. È evidente che, se si considera espressione della capacità contributiva il reddito lordo, anziché quello netto, il risultato sarà quello di avere una consistente crescita del gettito persino nei periodi di bassa crescita

economica (tant'è vero che nel 1999 abbiamo registrato una crescita pari a 10 mila miliardi, come ho appena ricordato). Pertanto, tassando il reddito lordo si è determinato un aumento di gettito, peraltro non improvviso, perché già nel 1999 vi era stata una crescita della base imponibile. Tale risultato, quindi, non è stato perseguito grazie alla lotta all'evasione, ma grazie alla cancellazione del principio dell'epurazione della base imponibile, « infischandosene » del principio della capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione. Mi stupisco che la Corte costituzionale non abbia affrontato la questione, come sarebbe di sua competenza.

Come si è arrivati alla tassazione del reddito lordo? Con la riforma tributaria nel suo complesso: basta ricordare che, a partire dal periodo 1997-1998, sono state ridotte le spese detraibili — anche quelle sanitarie — dal 27 al 19 per cento, e che, per quanto riguarda le società, è stata ridotta la possibilità di detrarre le spese dei telefonini o della macchine di servizio, pensando che potessero essere forme di elusione. I costi sono stati quindi considerati redditi.

Inoltre, vi è stata la grande svolta del 1998 con l'introduzione dell'IRAP, quella che è stata decantata come la grande imposta che avrebbe innovato profondamente il sistema tributario italiano, cancellando altri balzelli — come è stato detto —, quali, ad esempio, i contributi sanitari, la tassa sulla salute o l'ILOR. In pratica con l'IRAP sono stati cancellati tributi e contributi deducibili ed è stata introdotta un'imposta non deducibile che, nelle previsioni del bilancio di assestamento per il 2000, dovrebbe dare 7.200 miliardi di lire circa, gonfiando, non essendo deducibile dall'imponibile IRPEF, l'imponibile dell'imposta statale sul reddito delle persone fisiche e di quella sul reddito delle persone giuridiche.

Visto che mi diverto a « far di conto », ho potuto registrare che questi 7.200 miliardi di lire di gettito dell'IRAP nel bilancio assestato per il 2000 rappresenterebbero circa 2.000 miliardi di lire di

maggior gettito delle imposte statali sul reddito. Il calcolo è molto semplice: basta prendere l'aliquota media dell'IRPEF e l'aliquota media dell'IRPEG, fare una media e vedere che 2.000 miliardi dei 13.000 che vengono considerati la medaglia al valore dell'attuale Governo derivano da questo meccanismo. Tale meccanismo, peraltro, era preesistente per quanto riguarda un altro tributo di un ente territoriale diciamo sottostante (ricordo che l'IRAP va alle regioni); vi è poi anche la tanto vituperata imposta comunale sugli immobili, che certamente non è particolarmente gradita agli italiani. Ebbene, tale imposta non è deducibile dalle imposte statali. Anche in questo caso si tratta di oltre 2 mila miliardi che aumentano il gettito dell'imposizione statale. Quindi, su circa 13 mila miliardi, oltre 4 mila miliardi derivano da questo semplice meccanismo.

C'è poi tutto il meccanismo di riduzione che riguarda il computo dei costi deducibili o detraibili dall'imponibile. Inoltre, con la crescita degli studi di settore, della cresta sul prezzo della benzina e del ciclo, si arriva alla somma di oltre 13 mila miliardi.

Anzitutto contesto il meccanismo con il quale il ministro delle finanze *pro tempore* ha introdotto la sua riforma fiscale. Negli Stati Uniti, proprio per applicare uno strumento di lotta all'evasione, si ha la possibilità di detrarre tutte le spese analiticamente documentate proprio per mettere in moto il conflitto di interessi tra coloro che forniscono una prestazione o un servizio al cliente e quest'ultimo che deve denunciare il servizio stesso come un costo nella propria dichiarazione fiscale. Con questo sistema, negli Stati Uniti si è potuto lottare efficacemente contro l'evasione, naturalmente con livelli di aliquote molto più bassi dei nostri. Con tale sistema si mette in moto anche un meccanismo di lotta all'evasione.

Si è invece voluta scegliere una strada diversa: si tassa l'imponibile lordo e si introducono studi di settore, meccanismi di reddito medio, data anche la struttura del sistema produttivo italiano che è fatto

di piccole, piccolissime e medie imprese. Ma questa strada presenta alcuni vincoli ed incognite per il futuro. Se la congiuntura continua ad essere di questo tipo, cioè crescente, e le previsioni del Governo (una crescita del PIL del 2,8-2,9 per cento, nel 2000 e nel 2001) vengono rispettate, nonostante la proiezione a fine anno delle risultanze emerse alla fine di settembre, sulle quali ha lavorato il Governo, probabilmente, se il meccanismo dovesse rimanere immutato e la crescita del PIL continuasse a determinarsi nel senso che abbiamo previsto, alla fine dell'anno avremmo un'ulteriore possibilità di *bonus* fiscale.

Dunque, il Governo, se avesse fatto bene i conti e non avesse avuto il problema della crescita della spesa pubblica, che, come abbiamo visto, cresce tuttora in misura consistente, avrebbe potuto dare, per esempio, già nel 2000 un rimborso fiscale di dimensioni molto più consistenti rispetto a quelle previste.

Noi proporremo degli interventi di carattere strutturale e non semplicemente occasionali, come alcuni di quelli proposti dal Governo, al fine di prospettare una riduzione fiscale che dovrà essere più consistente.

Al di là di questo aspetto, le incognite possono essere di vario tipo. Nel frattempo, ad esempio, abbiamo registrato un tasso di inflazione superiore a quello previsto. Il recente aggiustamento dei tassi della Banca centrale europea, a detta di tutti gli analisti del mercato, non è definitivo. Probabilmente un intervento della Banca centrale europea potrebbe essere previsto prima della fine dell'anno con un ulteriore aggiustamento, considerato che il differenziale fra i tassi europei e i tassi americani è di un punto e mezzo abbondante; con questa divaricazione continua a determinarsi il flusso di capitali che dall'Europa va verso il dollaro e che è una delle cause da cui deriva la debolezza dell'euro. È questa una delle ragioni per cui ci si attende che la Banca centrale europea intervenga prima della fine dell'anno con un ulteriore aggiustamento.

La crescita del tasso di inflazione strettamente collegato all'andamento dei tassi di interesse e della bolletta petrolifera che deve pagare il nostro paese potrebbe determinare sorprese sgradevoli perché con un meccanismo di tassazione del reddito lordo, anziché del netto, si schiaccia il ciclo economico e si determina un fenomeno simile a quello del 1999, quando si era prevista una crescita più consistente, mentre in termini reali è stata dell'1,4 per cento, anche perché il signor ministro delle finanze dell'epoca aveva incassato 10 mila miliardi in più di quelli che aveva previsto inizialmente; questa potrebbe essere una prima incognita.

Una seconda incognita potrebbe essere determinata dal fatto che, proprio crescendo l'inflazione, potrebbe crescere ulteriormente la spesa pubblica corrente rispetto alle previsioni attuali. Ciò potrebbe altresì determinare la necessità di incamerare, anziché di restituire ai contribuenti, il maggiore gettito che si dovesse acquisire entro la fine di quest'anno, probabilmente anche con riflessi sul 2001. D'altra parte, in un'audizione dell'ISAE, l'istituto di studi per l'economia e la previsione economica del Ministero del tesoro, la presidente, professoressa Padoa Schioppa, ci ha detto che probabilmente le previsioni relative deficit-PIL del 2001 — come, del resto, emergeva anche da alcune indicazioni che avevo letto su *Il Sole 24 Ore* di qualche settimana fa — non saranno dello 0,8 per cento, ma dell'1,1: un aggiustamento del rapporto deficit-PIL meno propizio di quello previsto dal Governo.

Vi è tutta una serie di situazioni che può presentare incognite rispetto ad un andamento che, nella sua struttura, è una specie di macchina schiacciasassi. Ricordate quel manifesto dell'uomo qualunque in cui un povero contribuente, schiacciato da una pressa da stampa, rimaneva boccheggianti? Ebbene, se si mantiene il sistema di indeducibilità dell'IRAP e dell'ICI, di riduzione delle detrazioni delle spese mediche e delle altre spese, nonostante la riduzione delle aliquote dell'IRPEF e dell'IRPEG che si attendono per il

2001, questo meccanismo schiacciasassi farà sì che — come dimostra anche il documento di programmazione economico-finanziaria — la riduzione della pressione fiscale resti inchiodata alle previsioni del giugno scorso. Secondo tali previsioni, ancorché a pagina 17 il documento di giugno parli « per memoria » di pressione fiscale — chissà perché « per memoria »? —, dopo un 43,3 per cento del 1999 — ricordiamoci che nel 1999 era prevista una riduzione dello 0,3 —, quindi l'aumento è dello 0,6, come ricordò anche il collega Possa nella sua relazione del mese di giugno, ebbene, come dicevo, dal 43,3 per cento del 1999 si scende al 43,2 per cento del 2000 e, poi, al 42,4 del 2001. Tralascio gli altri anni che ci occuperanno nell'analisi della finanziaria. Ebbene, questi dati restano immutati. Non si modifica la previsione di riduzione della pressione fiscale nel 2000 rispetto a quanto previsto a giugno: il 43,2 per cento era previsto a giugno, il 43,2 per cento figura nella nota di aggiornamento del DPEF, là dove si dice esplicitamente che « per effetto della manovra finanziaria, la pressione fiscale scende dal 43,2 per cento del 2000 al 42,4 per cento del 2001 » (praticamente, la previsione resta immutata). Sostanzialmente, dal 43,3 per cento del 1999 si scende al 43,2 per cento (in un anno la riduzione è pari soltanto allo 0,1 per cento): « tanto tuonò che piovve », come direbbe il poeta.

Siamo di fronte ad un meccanismo che non solo non restituisce quel che prende con il sistema infernale di tassazione del lordo, ma non abbatte neanche la pressione fiscale — penso che il Governatore della Banca d'Italia ci ricorderà questo aspetto — in misura consistente. Tale meccanismo, quindi, non modifica le aspettative degli imprenditori: se un imprenditore porta i denari all'estero guadagnando sulle esportazioni, tiene i frutti delle sue esportazioni nel sistema del mercato americano, perché così ci guadagna anche in termini di rapporto euro-dollaro, le previsioni in questione non incentiveranno tale signore a riportare i danari in Italia per trasformarli in inve-

stimenti. Le aspettative, quindi, non vengono assolutamente modificate: « tanto tuonò che piovve », Presidente (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

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

MICHELE VENTURA. Signor Presidente, ho già segnalato che intendo rinunciare al mio intervento.

PRESIDENTE. Ne prendo atto.

Constato l'assenza dell'onorevole Proietti, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Possa. Ne ha facoltà.

GUIDO POSSA. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, siamo in presenza di un fatto assolutamente insolito: il disegno di legge per l'assestamento del bilancio per l'anno 2000 torna alla Camera dopo l'approvazione di fine luglio a seguito di importanti proposte di modifica presentate e fatte approvare dal Governo al Senato nei giorni scorsi. Credo sia la prima volta che ciò succede.

Le modifiche in questione consistono, com'è noto, in tre emendamenti: il primo modifica in maniera rilevante ben dieci unità previsionali di base delle entrate tributarie; il secondo aumenta di 1.000 miliardi la dotazione dell'unità previsionale di base relativa al finanziamento statale del servizio sanitario nazionale; il terzo aumenta da 8.000 a 9.500 miliardi lo stanziamento relativo alle assicurazioni sulle esportazioni che il SACE, l'istituto per i servizi assicurativi del commercio estero, potrà erogare nel presente anno. Mi concentrerò sui problemi posti dal primo emendamento, di gran lunga il più importante.

Come dicevamo, vengono modificate in modo significativo ben dieci unità previsionali di base, relative al gettito dell'ordinaria attività di gestione riguardante le principali imposte, dirette ed indirette: si

tratta di quelle relative all'IRPEF, all'IR-PEG, alle imposte sostitutive, ad altri introiti diretti, all'IVA sugli scambi interni ed intracomunitari, a lotto, lotterie ed altre attività di gioco, ad altri tributi diretti, all'accisa ed imposta erariale di consumo sugli oli minerali, alle imposte sui generi di monopolio, ad altri tributi indiretti. Di queste unità previsionali di base, vengono modificate per un eguale ammontare le previsioni sia di competenza, sia di cassa. Questo emendamento va collocato nel quadro complessivo delle decisioni prese dal Governo riguardo alle previsioni di bilancio relative all'anno 2000. Nella legge di bilancio di previsione per l'anno 2000, approvata alla fine del mese di dicembre, il Governo ha adottato per le unità previsionali di base in questione una previsione estremamente prudente: il totale previsto per le entrate tributarie era di 583.643 miliardi di competenza e di 566.287 miliardi di cassa.

Nello scorso luglio il Governo ha presentato alla Camera e ha fatto approvare nel disegno di legge di assestamento una prima serie di importanti modifiche alle suddette unità previsionali di base relative all'entrata: complessivamente queste modifiche prevedevano per l'anno in corso maggiori entrate per 29.910 miliardi come competenza e 16.659 miliardi come cassa. Si tratta nel complesso di somme rilevanti!

Le modifiche introdotte dal Governo al Senato, alla fine del mese di settembre, al disegno di legge di assestamento per l'anno 2000 prevedono maggiori entrate pari a 13.800 miliardi in termini sia di competenza sia di cassa, portando i rispettivi totali delle modifiche introdotte dal Governo rispetto alle previsioni iniziali a 43.710 miliardi e 30.459 miliardi rispettivamente.

Questi sono i fatti in estrema sintesi. Cercherò ora di dimostrare che tale vistosa sottostima delle entrate tributarie fatta dal Governo nel dicembre 1999 e poi nel luglio 2000 non è possibile che sia stata fatta in buona fede. Per dimostrare questa tesi, devo considerare separatamente le previsioni delle varie imposte.

Inizio l'analisi dall'imposta sostitutiva sul *capital gains* in Borsa che, in effetti, è un'imposta patrimoniale. In un primo tempo, questa imposta riguardava solo le gestioni patrimoniali; poi, è stata generalizzata a tutti i proprietari di azioni. Per tale imposta, nel mese di luglio, il Governo ha presentato una variazione in accrescimento di ben 12.548 miliardi, ma, alla fine del 1999, il Governo sapeva bene quale era stato l'andamento di Borsa del 1999 che avrebbe determinato il valore dell'imposta! Pertanto, aveva la possibilità di calcolare esattamente il gettito dell'imposta che sarebbe stato riscosso nei primi mesi del 2000.

Perché non lo ha fatto?

Ricordo al riguardo quello che ha detto il presidente dell'ISTAT, il professor Zuliani che è uno scienziato autorevole (non è certamente sospettabile di simpatie per il Polo e per la Casa delle libertà), in occasione dell'audizione sul documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004 lo scorso luglio: « Nel caso dell'imposta sul *capital gains* l'entità delle entrate è sufficientemente certa in quanto il prelievo è già stato sostanzialmente realizzato; esso, pertanto, poteva essere interamente acquisito ai fini dell'esposizione delle previsioni a legislazione vigente, evitando così di presentare un conto affetto da un'evidente sottostima per l'anno 2000 » (per chi non ci crede, può consultare la pagina 3 del dossier n. 1 allegato alla memoria presentata dal professor Zuliani).

*En passant*, circa il gettito di questa imposta sul *capital gains* va sottolineato il suo carattere aleatorio — come ha già detto molto bene il collega Armani — in quanto dipendente dall'andamento delle quotazioni di Borsa nel periodo di riferimento e, quando l'imposta sarà a regime, anche degli andamenti delle quotazioni di Borsa nei tre o quattro precedenti periodi di riferimento. Ad esempio, l'anno prossimo il gettito dell'imposta sul *capital gains* di Borsa sarà assai minore di quello del 2000, dato il peggior andamento dei corsi di Borsa proprio di quest'anno.

Consideriamo ora l'entrata tributaria dovuta al lotto, alle lotterie e ad altre attività di gioco.

Nella legge di bilancio approvata alla fine di dicembre, il gettito dell'unità previsionale di base ad essa relativa per l'ordinaria gestione, la n. 1.1.10.1 della tabella 01, era di 26.739 miliardi in termini di competenza; a luglio questa entrata era stata già ridotta rispetto alla previsione di dicembre di ben 2.572 miliardi, sempre in termini di competenza; a settembre l'emendamento sopraccitato presentato dal Governo al Senato prevede per questa imposta un'ulteriore riduzione di entrate derivanti dall'ordinaria gestione per 5.932 miliardi. La somma delle due riduzioni è di 8.504 miliardi!

Come è possibile che questo sia avvenuto? La correzione apportata tra luglio e settembre è il 32 per cento della previsione del dicembre 1999! Il 32 per cento: non ho parole!

È incredibile che si possano sbagliare le previsioni di un gettito in tale maniera.

Anche ammesso che il crollo del gettito di questa imposta, che si sarebbe poi verificato nel 2000, non fosse prevedibile alla fine del dicembre del 1999, è impensabile che esso non si fosse pienamente evidenziato a luglio, quando erano ormai a disposizione i dati di sei mesi dell'anno 2000. Perché dunque il Governo non ha aggiornato le previsioni a luglio?

Simili interrogativi pone nel suo complesso la previsione dell'IRPEG per l'ordinaria gestione. Nella legge di bilancio approvata a fine dicembre 1999, il gettito dell'unità previsionale di base ad essa relativa — la n. 1.1.2.1. della Tabella 01 — era stato previsto per l'anno 2000 pari a 50.247 miliardi in termini di competenza. A luglio, nel disegno di legge di assestamento per il presente anno, la previsione fatta a dicembre è stata aumentata di 1.637 miliardi. Poi, a settembre, sempre nel disegno di legge di assestamento, il Governo prevede un ulteriore incremento del gettito di 8.679 miliardi. L'aumento complessivo previsto dal Governo per il gettito di tale imposta, con le due modifiche di luglio e di settembre, è di 10.316

miliardi, cifra pari al 20,5 per cento delle previsioni di dicembre. Anche qui noi diciamo che non è possibile.

L'andamento dell'economia delle imprese nel 1999 era perfettamente noto alle finanze, se non alla fine del 1999, certo alla fine di giugno 2000. Che cosa è successo tra luglio e settembre? D'accordo, di mezzo c'è stata l'autoliquidazione di « Unico », ma l'incertezza sul gettito dell'IRPEG non può essere assolutamente così elevata (ci mancherebbe altro!).

Una osservazione simile è da fare riguardo all'IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Nella legge di bilancio approvata alla fine del dicembre 1999, il gettito dell'unità previsionale di base ad essa relativa — la n. 1.1.8.1 della tabella 01 — era stato previsto per l'anno 2000 pari a 135.772 miliardi in termini di competenza. A luglio, in sede di assestamento, il Governo propone con un emendamento al disegno di legge di assestamento del bilancio un aumento della previsione del gettito di questa imposta derivante dall'ordinaria gestione di ben 7.474 miliardi. A settembre, sempre nel disegno di legge di assestamento, il Governo fa approvare un'ulteriore modifica previsionale in aumento di ben 11.481 miliardi. In totale, il maggior gettito previsto per tale imposta assomma a 18.955 miliardi in termini di competenza, cifra pari al 14 per cento della previsione iniziale. Anche qui osserviamo che non è possibile.

L'IVA sugli scambi interni e comunitari è la seconda imposta dello Stato in ordine di gettito. Non è nemmeno possibile ammettere una tale enorme discrepanza tra le previsioni di luglio e quelle di settembre. Cosa è successo in questi due mesi? Non si venga a dire che c'è stato di mezzo il saldo dell'IVA 1999 effettuato con la dichiarazione del modello unico! L'incertezza dovuta a quest'autodichiarazione è modesta perché il gettito di questa imposta è determinato in gran parte dai versamenti mensili delle aziende e dai versamenti trimestrali dei professionisti e degli artigiani. Certo, si è verificata una

maggiore entrata per effetto del caro-petrolio, ma questo fenomeno — valutato comunque pari a circa 3 mila miliardi all'anno — era già attivo e ben quantificabile nella prima parte dell'anno.

Più complesso è il caso dell'IRPEF. Le due modifiche in aumento introdotte dal Governo nel disegno di legge di assestamento sono state di 4.797 miliardi a luglio, sempre in termini di competenza, e di ulteriori 5.263 miliardi a settembre, per un totale di 10.060 miliardi: il 4,4 per cento della previsione iniziale della legge di bilancio. Francamente è difficile che a dicembre del 1999 l'incertezza sul gettito della nostra principale imposta — l'IRPEF —, quando il 1999 era ormai quasi concluso, fosse così elevata. A maggior ragione è difficile credere che a settembre si debba aggiustare la previsione rispetto a luglio di oltre 5 mila miliardi. È vero che c'è di mezzo l'autodichiarazione del modello unico di oltre 20 milioni di contribuenti, ma a luglio 2000 i dati dell'economia nel 1999 sono ormai perfettamente conosciuti dall'amministrazione delle finanze e il loro impatto sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche non può non essere largamente prevedibile.

Anche le variazioni in aumento introdotte dal Governo sul disegno di legge di assestamento, relative alle imposte sui generi di monopolio — unità previsionale di base n. 2.1.4.1 della Tabella 1 —, pari a 977 miliardi a luglio e a ulteriori 1.300 miliardi a settembre, per un totale di 2.277 miliardi, suscitano notevole perplessità.

La previsione della legge di bilancio 2000 per tale unità previsionale di base era pari a 12.194 miliardi: le modifiche introdotte nel disegno di legge per l'assestamento ammontano pertanto, in complesso, a quasi il 19 per cento delle previsioni iniziali. Tale enorme variazione percentuale è inconcepibile: possibile che la lotta al contrabbando stia producendo quest'anno un così mirabile ed imprevedibile risultato? Possibile che tale risultato si sia configurato soprattutto nei mesi intercorrenti tra luglio e settembre?

Potremmo proseguire l'analisi per le rimanenti quattro modifiche introdotte dal Governo a luglio e poi a settembre nel disegno di legge per l'assestamento relativo all'anno in corso, ma ci sembra che la tesi che avevamo prospettato sia già ampiamente dimostrata: a nostro avviso, il Governo ha scientemente sottostimato il gettito delle principali imposte nella legge di bilancio approvata a fine dicembre. Il caso delle imposte sul *capital gain* per le azioni quotate in borsa è eclatante, e lo ha ricordato esplicitamente lo stesso ISTAT.

Inoltre, e più gravemente, il Governo, a luglio, nel disegno di legge per l'assestamento, ha fatto approvare variazioni delle previsioni di gettito delle principali entrate tributarie decisamente inferiori rispetto ai dati in suo possesso, sapendo quindi benissimo che, a fine settembre, avrebbe integrato tali previsioni con un nuovo maxi-emendamento relativo appunto alle entrate tributarie. Il Governo, cioè, ha nascosto, sia a dicembre 1999 sia a luglio 2000, una parte considerevole delle entrate tributarie che sapeva sarebbero affluite per competenza nella disponibilità dello Stato.

Accertato, secondo me, questo grave comportamento del Governo, è naturale e doveroso chiedersi il perché. Una grave difficoltà previsionale dei gettiti? Questa motivazione, che è quella accampata dai rappresentanti del Governo, può certamente avere una qualche sua validità per una piccola parte delle maggiori o minori entrate tributarie riscontrate, ma in complesso è da ritenersi assolutamente inadeguata, come abbiamo precisato anche per le sei imposte prima esaminate.

Un'eccessiva prudenza contabile che porta alla distorsione di ritenere virtù la sistematica sottostima delle entrate, onde avere i massimi margini di sicurezza nei riguardi di ipotetiche e possibili evenienze negative? Non lo crediamo nel modo più assoluto: nel Governo non comandano i contabili, ma i politici.

Un'incompetenza professionale amministrativa e contabile tale da determinare la grave inadeguatezza previsionale che abbiamo constatato? Lo escludiamo con

totale sicurezza, per la conoscenza e la stima che abbiamo delle capacità dell'amministrazione delle finanze. L'errore materiale di 480 miliardi compiuto al Senato, quando in un primo tempo la minore entrata prevista per l'unità previsionale di base « Altri introiti diretti » è stata stimata pari a 1.486 miliardi e successivamente corretta in 1.006 miliardi, non può essere un indizio di una generale tendenza a combinare pasticci nella previsione delle entrate tributarie.

No, a nostro avviso, la sistematica e reiterata sottostima delle entrate che abbiamo constatato quest'anno è frutto di una mente finissima, che si propone di conseguire con questa manovra due importanti obiettivi politici.

Il primo è nascondere l'effettivo aumento della pressione fiscale, che si verificherà anche nell'anno 2000, nonostante le solenni assicurazioni del contrario, espresse tra l'altro nel documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003. Di questo aumento si è ben accorto il governatore della Banca d'Italia, Fazio, che così ha dichiarato alla Camera, nel corso dell'audizione sul documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004 svoltasi il 18 luglio 2000 (vedi a pagina 13 del suo intervento scritto): « Nel 2000 si registrerà molto probabilmente un ulteriore aumento della pressione fiscale. I maggiori introiti attesi per l'anno in corso, non ancora quantificabili, saranno verosimilmente restituiti in larga parte attraverso sgravi fiscali dal 2001 ». Per quest'ultima parte, forse, il governatore sbagliava: avrebbe dovuto dire dal 2000.

Già nel 1999 è successo che, invece di una diminuzione della pressione fiscale dello 0,3 per cento, come formalmente promesso dal Governo, si è avuto, a consuntivo, un aumento della pressione fiscale dello 0,3 per cento, con un delta pari a 0,6 punti del PIL. È singolare come i *media* abbiano a suo tempo dato grande rilievo all'annuncio del Governo che la pressione fiscale sarebbe diminuita nel

1999, mentre non abbiano quasi rilevato, a consuntivo, che la pressione fiscale era aumentata.

Questo esempio certamente non unico — potremmo ricordarne vari altri — mostra quanto sia importante, purtroppo, l'effetto annuncio; pochi si curano poi di verificare se le promesse di annuncio vengono mantenute. Occorre osservare, inoltre, che per dimostrare nero su bianco che la pressione fiscale, anche nel 2000, sarà aumentata, nonostante le rassicurazioni del Governo in senso contrario e la parziale restituzione di cui al decreto-legge n. 268 del 30 settembre scorso, dovremo attendere il rendiconto dell'anno 2000, cioè il luglio 2001, quando si saranno già svolte le elezioni nazionali.

Il fatto di avere tenuto nascosta la reale entità delle entrate tributarie per quest'anno serve inoltre ad un secondo importante obiettivo politico: creare una riserva di risorse a disposizione della maggioranza e del Governo da distribuire in sede preelettorale onde ingraziarsi l'elettorato. Il decreto-legge n. 268 citato è la prima di tali distribuzioni preelettorali, ma ne parleremo tra poco nella sede appropriata. Altre risorse sono state create mediante la nota di aggiornamento del DPEF appena esaminata e rese disponibili negli anni 2001 e seguenti. È già previsto che tali risorse vengano utilizzate a fini preelettorali nella finanziaria per il 2001 che ci apprestiamo a discutere e ad approvare. Non si può non rilevare, infatti, la strettissima relazione esistente fra l'emendamento di aumento della previsione delle entrate tributarie per l'anno 2000, introdotto dal Governo al Senato nel disegno di legge di assestamento, a fine settembre, aumento di entità complessiva pari a 13.800 miliardi, e le maggiori entrate previste per il 2001 e per gli anni successivi dalla nota di aggiornamento del DPEF 2001-2004.

Tale modifica delle entrate per il 2000 è stata anche la giustificazione principale delle modifiche introdotte per le entrate tributarie dalla suddetta nota di aggiornamento del DPEF per gli anni successivi. Se le maggiori entrate previste per l'anno

2000, signor sottosegretario, fossero state rese note al Parlamento a luglio, sarebbero stati ben diversi sia i dati previsionali del DPEF 2001-2004, allora presentati, sia la discussione parlamentare ad essi relativa, nonché la risoluzione parlamentare approvata sul DPEF.

Con questo *blitz* emendativo del Governo fatto sul disegno di legge di assestamento per l'anno 2000, a fine settembre, il Parlamento, o meglio l'opposizione, è stata posta di fronte ad un fatto di grande importanza politica: l'emergere improvviso ed inatteso nel bilancio dello Stato di importanti risorse spendibili a fini elettorali, sia immediatamente nello stesso anno 2000 (vedi il decreto-legge n. 268 del 30 settembre 2000) sia negli anni 2001 e seguenti (vedi la legge finanziaria per il 2001 e la nota di aggiornamento del DPEF).

Non c'è che dire: il complesso marchingegno costituito dalla strategia emendativa del disegno di legge di assestamento per l'anno 2000 e dalla nota di aggiornamento del DPEF ha funzionato. Onore alla mente finissima che lo ha progettato e portato a compimento; il Governo e la maggioranza fanno e faranno la figura del Babbo Natale con i soldi dei contribuenti, nonostante il fatto che nel 2000 la pressione fiscale complessiva aumenterà ulteriormente. Con le maggiori entrate così raccolte potranno essere coperti, senza ledere i saldi di bilancio votati con la finanziaria 2000, gli incrementi di spesa corrente che si stanno verificando.

Queste osservazioni assumono per buone le dichiarazioni del Governo, si limitano a confrontarle con quelle rese nel tempo, a dicembre 1999 e a luglio e settembre 2000, e concludono nella dimostrazione della manifesta colpa del Governo nell'aver tenuto nascoste le maggiori entrate tributarie previste per l'anno 2000. Un secondo genere di osservazioni mette invece in dubbio le maggiori entrate tributarie previste dal Governo, sia riguardo al loro effettivo ammontare, sia riguardo al carattere strutturalmente stabile che il Governo ad esse attribuisce. Abbiamo già visto come sia insostenibile affermare che

l'imposta sostitutiva sui *capital gain* in borsa abbia un getto stabile. Più in generale sarebbe stato necessario che il Governo fornisse informazioni più dettagliate a giustificazione delle variazioni previsionali introdotte per le entrate tributarie negli emendamenti presentati al disegno di legge di assestamento per l'anno 2000. Concordiamo, a tale proposito, con i rilievi espressi dalla Corte dei conti nella recentissima audizione fatta alla Camera sulla finanziaria 2001.

Vorrei commentare ora l'utilizzazione nel 2000 delle maggiori entrate della previsione di assestamento per il 2000 stesso. Il Governo ha detto esplicitamente che tali maggiori entrate saranno utilizzate in tutto o in parte per restituire ai cittadini italiani una parte delle maggiori entrate tributarie mediante il decreto-legge n. 268 del 30 settembre 2000. È lecita questa utilizzazione? La legge n. 468 del 1978, con le sue successive modifiche, esclude tassativamente che possano essere utilizzate maggiori entrate o minori spese che si verificano nei capitoli di bilancio durante il corso dell'esercizio per la copertura di minori entrate o maggiori spese determinate da leggi approvate nello stesso anno. Infatti, all'articolo 11-ter della legge n. 468, tra le modalità di copertura finanziaria delle leggi che determinano maggiori spese o minori entrate, è stata da qualche anno eliminata la modalità di copertura prevista alla lettera c), che consentiva l'attribuzione delle maggiori spese o delle minori entrate determinate da una nuova legge a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria.

Il decreto-legge n. 268 del 2000 prevede 11.845 miliardi di minori entrate e 1.300 miliardi di maggiori spese, per un aggravio complessivo di 13.145 miliardi. Nel dibattito sul disegno di legge di assestamento del bilancio 2000, sia al Senato sia presso la Commissione della Camera, il sottosegretario Morgando, rappresentante del Governo, ha insistito molto sul fatto che tali minori entrate e

maggiori spese sono coperte mediante le maggiori entrate tributarie messe a disposizione dal disegno di legge di assestamento per effetto di una disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 4, dell'ultima legge finanziaria. È opportuno rileggere assieme tale disposizione: « Le maggiori entrate tributarie che si realizzassero nel 2000 rispetto alle previsioni sono prioritariamente destinate a realizzare gli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003. In quanto eccedenti rispetto a tali obiettivi, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999 n. 133, e le minori spese sono destinate alla riduzione della pressione fiscale, salvo che si renda necessario finanziare interventi di particolare rilievo per lo sviluppo economico ovvero far fronte a situazioni di emergenza economico-finanziaria ».

Al riguardo si impongono due osservazioni. Prima osservazione: le maggiori entrate tributarie considerate da questa norma non sono certo previsioni di entrata — come sono anche le previsioni della legge di assestamento —, ma sono entrate effettive. Il riferimento alle maggiori entrate tributarie che si « realizzassero » nel 2000 non lascia dubbi di interpretazione: devono essere entrate effettive, cioè entrate a consuntivo. Questa disposizione, pertanto, non è applicabile al caso in questione del decreto-legge n. 268 del 2000, almeno a nostro avviso. Questo decreto-legge, pertanto, non solo non è coperto, perché a tutt'oggi il disegno di legge di assestamento per l'anno 2000 non è ancora legge dello Stato, ma, anche quando lo diventerà, la previsione assestata di maggiori entrate non potrà essere utilizzata come copertura.

Seconda osservazione: per quanto riguarda il secondo periodo della norma in questione, non risulta possibile determinare le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale ai sensi della legge n. 133 del 1999. Il

Governo, infatti, non ha esercitato la delega per l'emanazione del decreto o dei decreti legislativi previsti dal comma 1 dell'articolo 1 di questa legge, che dovevano tra l'altro definire una procedura atta a determinare il maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, distinguendolo da quello dovuto allo sviluppo delle grandezze macroeconomiche e da quello dovuto ad interventi normativi.

Protestiamo vivamente per il mancato esercizio di questa delega da parte del Governo, che ha trasformato l'articolo 1 della suddetta legge n. 133 del 1999 in un mero effetto annuncio. Il Governo ha grossolanamente ingannato il popolo italiano. In un primo tempo ha fatto credere di avere intenzione di restituire ai cittadini il maggior prelievo fiscale, facendo approvare addirittura un'apposita disposizione nel collegato alla finanziaria 1999, la legge n. 133 del 1999. Poi, non esercitando la delega legislativa prevista in tale disposizione, è riuscito con furbizia a sottrarsi alla proclamata intenzione di restituzione: è il massimo!

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Teresio Delfino, che ha quattro minuti. Ne ha facoltà.

**TERESIO DELFINO.** Mi rivolgo al sottosegretario Giarda che, come esimio professore, mi potrà fornire qualche chiarimento in ordine a quanto egregiamente è stato esposto dal relatore e dai colleghi Possa e Armani. A me non interessa tanto discutere le cifre che il Governo ha deciso e che sono state approvate dalla Camera e modificate dal Senato e che verranno nuovamente approvate da questo ramo del Parlamento; a me interessano altre questioni, in particolare due. La prima attiene ad un elemento che ho riscontrato anche nella nota predisposta dal servizio bilancio della Camera dove si legge: « Riguardo alla determinazione delle entrate da impiegare per ridurre la pressione fiscale, la definizione contenuta nella legge n. 133 del 1999 sembra far riferimento alle maggiori entrate a legislazione vigente che provengono sia dall'azione di contrasto

diretta all'evasione grazie alla specifica attività di accertamento e di controllo sia più ampiamente dagli effetti sul gettito della disciplina a regime». Nelle pagine successive si legge ancora, a conclusione di un'analisi dettagliata delle maggiori entrate previste, che « Rispetto a quanto dichiarato ed indicato dal Governo, non è possibile effettuare un riscontro sugli scostamenti di gettito registrati che richiede la conoscenza, da un lato, delle modalità con le quali sono state elaborate le previsioni iniziali e, dall'altro, di dati di incasso in base ai quali è stata quantificata la successiva revisione ».

Signor sottosegretario, mi domando con quale serietà il Parlamento possa esprimere un voto sulle maggiori entrate dopo aver ascoltato il collega Possa che ne ha messo in dubbio la veridicità, tanto più che lo stesso Governo nei documenti ufficiali non indica gli elementi indispensabili per un riscontro obiettivo. Siamo di fronte a dei veri e propri atti di fede da parte della maggioranza, che trae grande soddisfazione nell'elargire entrate. Io certamente non mi oppongo alle elargizioni purché esse abbiano un fondamento obiettivo.

Denuncio qui il fatto che il Governo e la maggioranza non abbiano fornito dati chiari in nome di quella trasparenza che sembrava il nuovo modo di governare della sinistra.

Passo velocemente alla seconda questione che riguarda l'accordo fra Governo e regioni per il fondo sanitario nazionale. Prendiamo atto dell'incontro che vi è stato ma vorremmo capire, stando anche alle notizie di stampa e al dibattito sempre argutamente avviato dal sottosegretario Giarda, cosa significhi l'affermazione per cui, se le regioni non applicheranno fino in fondo l'accordo, il Governo darà un taglio e si tornerà indietro. Vorrei capire per quale ragione vi sia un atteggiamento così pregiudiziale — quasi ostile — nelle parole del sottosegretario rispetto ad un accordo siglato nella conferenza Stato-regioni; quell'accordo, a mio giudizio, è maturato per risolvere un'annosa questione (che ben ricordo, in quanto per

qualche anno ho avuto la responsabilità di una unità sanitaria locale): definire finalmente la partita del fondo sanitario nazionale. Ringrazio il sottosegretario per i chiarimenti che mi vorrà dare.

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

**(Replica del Governo — A.C. 7156-B)**

**PRESIDENTE.** Prendo atto che il relatore, onorevole Casilli rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**PIERO DINO GIARDA, Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.** Signor Presidente, comincerò — come sempre — a dare risposta alle domande più facili. Per quanto riguarda la questione del fondo sanitario nazionale, sollevata da ultimo dall'onorevole Teresio Delfino, vorrei precisare che gli accordi sui livelli di spesa sanitaria (ovvero i valori contenuti nel DPEF) rivestono notevole importanza e riteniamo con una certa fiducia che siano realistici e sottoscritti in buona fede da ambedue le parti (Governo e regioni). Essi prevedono un livello di spesa sanitaria che con la legge di assestamento verranno finanziati integralmente.

Per l'anno 2000 il Governo ha praticamente rinunciato alle ragioni che lo portavano a ritenere che una parte degli sfondamenti di spesa sanitaria fosse da attribuire alla responsabilità delle regioni e non solo alle decisioni assunte sia in queste aule sia nelle sedi amministrative. Pertanto, siamo arrivati alla conclusione che, per impostare le nuove regole di finanziamento delle regioni (che dovranno valere a partire dal 2001), basate sulla compartecipazione regionale al gettito IVA, si dovesse chiudere il passato. Abbiamo ritenuto opportuno, pertanto, integrare le dotazioni del fondo sanitario nazionale per l'anno 2000 con emenda-

menti in parte approvati alla Camera e in parte al Senato. Per l'anno 2000, le regioni (qualora dovessero avere importi di spesa sanitaria superiori a quelli concordati) si sono impegnate a coprire l'eccedenza di spesa con proprie risorse. Come è noto, l'espressione « risorse » o « mezzi » — come fanno gli esecuti del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione — può essere considerata equivoca: si potrebbe trattare di minori spese in altri settori o di ricorso all'indebitamento o, infine, di nuove tasse. La soluzione più probabile è, qualora vi fossero superamenti del limite di spesa per il 2000, quella di coprirli con il ricorso all'indebitamento; è una soluzione che va bene dal punto di vista dei bilanci regionali, se le regioni hanno capienza e se vi sono le risorse e le coperture finanziarie per gli anni successivi. Tuttavia, per il rispetto del patto di stabilità e crescita europeo, qualora enti decentrati decidessero di finanziare eccessi di spesa mediante il ricorso all'indebitamento, ciò andrebbe nel conto del deficit: maggiori spese finanziate con il ricorso al debito implicherebbero un superamento del limite dei conti pubblici rilevanti ai sensi del Trattato di Maastricht.

Per il 2001 è stata raggiunta un'intesa diversa: per evitare la possibilità che, coprendo eventuali maggiori spese con il ricorso all'indebitamento e a mutui propri da parte delle regioni, si determinassero superamenti dei limiti definiti nei vincoli e nelle statistiche rilevanti per il patto di stabilità e crescita europeo si è chiesto che le regioni coprissero le eventuali maggiori spese con l'aumento delle imposte regionali.

Infatti, nel caso di maggiori spese finanziate da maggiori imposte non ci sarebbero conseguenze sul deficit. Il Governo considera questo impegno del finanziamento di eventuali maggiori spese mediante aumento delle aliquote dei tributi regionali come una parte essenziale dell'accordo, perché è ciò che ci garantisce rispetto al fatto che non ci siano effetti di sfondamento sui deficit pubblici per i

quali il Governo, il Parlamento e la Repubblica sono responsabili nei loro rapporti internazionali.

Dopo aver svolto un ragionamento serio, sono costretto ad arrivare a discorsi che hanno invece un po' il valore di battuta. Durante l'avvio dell'ultima Conferenza Stato-regioni, in relazione all'articolo del disegno di legge finanziaria che prevede quella possibilità e dà anche indicazioni su come si dovranno risolvere tali questioni è stata fatta una battuta, da parte di un presidente regionale, secondo cui ci sarebbero state proposte di correzione dell'articolo del disegno di legge finanziaria che prevede questa disposizione. Ci trovavamo ancora in una fase precedente all'avvio della Conferenza, quindi mi è stato facile dire che, se dovesse succedere ciò cui si era fatto riferimento, avrei avuto ancora il tempo di presentare un emendamento in quest'aula per ridurre il fondo sanitario di 10 mila miliardi: ma è stata una battuta, onorevole Delfino, sarà stata captata da qualche microfono segreto o anche dalla registrazione dei dati della Conferenza ed è diventata un elemento importante della vita pubblica italiana. Lei sa che a volte mi piace scherzare, ma la cosa è finita lì.

Ribadisco il mio completo convincimento che quell'accordo con le regioni è una cosa seria e sono persuaso che anche le regioni abbiano questa opinione e che tutti faranno di tutto per rispettarlo: naturalmente, come lei sa, il futuro non è del tutto nelle nostre mani.

Passo ora ad altre questioni che sono state sollevate negli interventi degli onorevoli Possa ed Armani, oltre che del relatore. Tali questioni possono essere classificate sotto vari titoli: sono questioni di sostanza, questioni di procedura — soprattutto di procedura parlamentare — e poi questioni che, se fosse qui l'onorevole Armani, chiamerei di teoria dell'illusione finanziaria (so che lui è un estimatore di Puviani), ma che nel linguaggio più comune sarebbero le questioni di furbizia politica, cui faceva più espressamente riferimento l'onorevole Possa.

Per quanto riguarda le questioni di sostanza, mi attengo al documento di assestamento, perché in questo momento non intendo addentrarmi in tutto il dibattito che c'è e che ci sarà sul disegno di legge finanziaria o sul decreto-legge. Qui dobbiamo valutare le correzioni che il Governo ha introdotto al Senato con un emendamento al disegno di legge di assestamento: 13.800 miliardi in più. La questione di sostanza è che questo emendamento indichi, per quello che conosciamo oggi e per l'anno 2000, una previsione ragionevolmente realistica delle entrate tributarie che andremo a realizzare nel corso di quest'anno. La mia risposta a questo interrogativo di sostanza, sul quale credo che tutta l'Assemblea debba essere tranquillizzata, è che noi pensiamo che la previsione risultante dalle correzioni che sono state introdotte fornisce una stima realistica del gettito, una stima che non è avventurosa. Non è una valutazione delle entrate per l'anno 2000 fatta allo scopo di fornire copertura — nei limiti in cui questo termine può essere utilizzato — ad un decreto-legge attualmente all'esame del Senato. Come faccio a convincere l'uditore che la stima delle entrate per l'anno 2000 è una stima realistica? Posso farlo mettendo a confronto il consuntivo del 1999 con le nuove stime. Il consuntivo 1999 per il totale delle entrate tributarie era pari a 610 mila miliardi di lire, al lordo dei rimborsi, mentre al netto dei rimborsi si aggirava circa su 580 mila miliardi di lire; le stime che vengono proposte per le entrate tributarie con questo assestamento sono pari a circa 633 mila miliardi di lire, con una crescita di 23 mila miliardi rispetto al consuntivo del 1999, che rappresenta una percentuale di crescita — non ho fatto in tempo a calcolarla esattamente — certamente inferiore al 4 per cento e probabilmente pari al 3,7 per cento, rispetto al 1999. Con un reddito monetario che sta crescendo di circa il 4,5-5 per cento, questa crescita delle entrate sembra essere molto modesta. In effetti bisogna tenere conto del fatto che il confronto del 2000 sul 1999, basato su dati grezzi, non può essere

appropriato, perché all'inizio dell'anno abbiamo disposto una riduzione delle aliquote che si aggira su un ordine di grandezza di circa 10 mila miliardi, che farebbero sì che, su basi omogenee, il gettito tributario aumenti di una percentuale appena inferiore al 5 per cento, grosso modo in linea con la crescita del PIL monetario.

Pertanto, mi sembra che, se lo analizziamo in termini complessivi ed aggregati, ci troviamo di fronte ad un sistema tributario che, nella sua globalità, fornisce, all'incirca, nel 2000 rispetto al 1999, una crescita non molto distante dal valore della crescita monetaria del PIL. Le stime che noi proponiamo, quindi, sembrano essere abbastanza ragionevoli e tali da non poter essere smentite da alcuno.

Vorrei altresì far osservare come, sulla base di dati che ho avuto modo di distribuire al Senato in occasione della discussione della nota di aggiornamento del DPEF, le previsioni a legislazione vigente di medio periodo del nostro sistema tributario incorporino, rispetto al 1999, una elasticità — mi scuso per l'uso di questo termine tecnico — leggermente superiore allo 0,9 per cento: ciò significa che, a fronte di una crescita del PIL monetario del 10 per cento, il gettito tributario aumenterebbe del 9 per cento: si tratta di una crescita meno proporzionale di un gettito tributario a legislazione vigente, come è giusto che sia, perché abbiamo incorporato nel nostro sistema le accise — imposte in somma fissa — che si sviluppano solo sulla base dell'andamento reale dell'economia e non sulla base dell'andamento del reddito monetario.

Per parlare ancora della cautela con la quale sono state fatte le previsioni, vorrei aggiungere, ad esempio, che il gettito dell'imposta sui guadagni di capitale nel 2001 è stato proiettato ad un valore monetario significativamente inferiore rispetto al consuntivo accertato nel 2000, al fine di tenere conto delle osservazioni avanzate basate sulla considerazione che sarebbe rischioso proiettare su un tributo di questo genere i valori dell'anno 2000, che potrebbero avere carattere anomalo.

Per quanto riguarda le questioni di sostanza, richiamandomi ai dati che ho già fornito, vorrei dire che è più facile fare delle previsioni sul totale del gettito delle entrate tributarie che non sui singoli tributi. In un certo senso, è vero che sui singoli tributi vi sono le discrepanze e le variazioni rispetto alle previsioni iniziali, fatte in sede di consuntivo 1999, che gli onorevoli Possa e Armani hanno messo in evidenza, però, se mi è consentito, vorrei fare un paradosso. Sarebbe come se noi pensassimo di arrivare alla stima della variazione del reddito delle persone che compongono quest'aula (630 deputati più qualche rappresentante non parlamentare del Governo), passando attraverso la stima delle variazioni dei redditi di ciascuno di loro. Penso che alla fine dell'anno, se verificassimo le stime che potremmo fare sui nostri redditi per il 2001, commetteremo dei gravissimi errori individuali. Se invece ci chiedessimo di stimare il reddito globale di queste 630 o 640 persone, penso che potremmo applicare delle regole macroeconomiche di crescita (che al massimo potrà oscillare tra il 5 e il 6 per cento). Lo stesso discorso può essere fatto per i tributi.

Indubbiamente dispiace vedere queste variazioni, però quando si è interessati alla sostanza delle previsioni è sempre preferibile confrontare i dati dei singoli tributi con l'analisi di tipo macroeconomico.

Per quanto riguarda la sostanza del gettito, penso che per il 2000 le previsioni che abbiamo fatto siano orientate alla cautela e alla prudenza. Naturalmente, se fossimo stati troppo prudenti e troppo cauti avremmo realizzato un risultato di cui l'onorevole Possa ha già parlato, cioè quello di trovarci alla fine dell'anno con una pressione tributaria in aumento anziché in calo.

Se l'emendamento di cui si è parlato prevedesse una cifra non di 13.800 miliardi ma di 23.800 miliardi e con il decreto-legge stabilissimo una riduzione d'imposta per una somma corrispondente, alla fine dell'anno ci troveremo dinanzi ad un aumento della pressione tributaria.

Vorrei assicurare l'onorevole Possa che il Governo farà di tutto per evitare che a fine anno ci si trovi dinanzi ad un aumento della pressione tributaria e ciò per due ragioni. La prima è quella di evitare che ci venga detto che abbiamo sbagliato delle previsioni proprio alla fine; la seconda è quella di non consentirle di andare alla televisione a dire che la pressione tributaria è aumentata mentre avevamo promesso che l'avremmo ridotta.

Speriamo di aver fatto bene le previsioni, ci auguriamo di averle fatte bene; pensiamo di averle fatte al meglio. Forse sui singoli tributi sbaglieremo ancora, ma quanto al totale abbiamo, per così dire, un certo grado di confidenza.

Sono state sollevate poi delle questioni (ad esempio quella dello 0,8 o dell'1,1) che avremo modo di affrontare nel corso dell'esame della legge finanziaria. Forse sarebbe utile chiedere al servizio bilancio di fare una specie di *excursus* storico di questi ultimi quattro anni, per vedere se ha avuto più ragione il Governo o gli istituti di ricerca, o la Corte dei conti. Penso che sarebbe utile sapere chi ha « azzeccato » meglio le previsioni sui saldi di finanza pubblica. Non sono sicuro, ma se facciamo questa « partitina » forse il Governo ci riesce meglio degli altri. Sarebbe comunque interessante fare una piccola verifica.

Confermo che la nostra stima dello 0,8, per il mantenimento di quell'obiettivo, è una stima realistica che abbiamo fatto per il piacere di farla bene e non per fare degli imbrogli. Vi sono poi questioni di procedura parlamentare e credo che su questo punto vi sia qualche problema, come giustamente ha evidenziato l'onorevole Possa richiamando il quarto comma dell'articolo 1 della legge finanziaria dell'anno scorso. Non ricordo chi abbia voluto quell'emendamento e se sia stato presentato prima al Senato o alla Camera.

GUIDO POSSA. L'ha presentato il senatore Vegas.

PIERO DINO GIARDA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la*

*programmazione economica*. Avevo un'altra memoria, pensavo fosse stato presentato qui alla Camera, ma sbagliavo. In quel quarto comma si prevedeva la restituzione delle imposte e ciò, in un certo senso, oggi è legge della Repubblica, ma nel sistema voluto dalla legge n. 468 è un'anomalia.

Una questione altrettanto sottile che deve essere meditata riguarda la procedura parlamentare da attuare per accertare queste maggiori entrate. Al Senato ho voluto la presentazione dell'emendamento per l'assestamento del bilancio sostenuto in parte anche dall'opinione di altri studiosi che ritenevano che fosse necessario un passaggio parlamentare. Certamente, l'intersezione tra l'assestamento del bilancio e la nota di aggiornamento ha creato un ingorgo dal punto di vista delle procedure, ma considero ancora giusta l'idea della necessità di un passaggio parlamentare sull'accertamento delle maggiori entrate e, nonostante gli inconvenienti che la questione ha provocato al Senato, manterrei la stessa posizione al riguardo, pur riconoscendo — lo ripeto — l'anomalia e il fatto che i tempi sono stati affrettati. È stato un caso che l'assestamento del bilancio fosse in discussione il 25 settembre, quando il Governo voleva varare la nota di aggiornamento il giorno 29, ed è una procedura anomala che esso sia approvato dopo la nota di aggiornamento.

Molti studiosi ritengono che non fosse necessario passare attraverso l'assestamento del bilancio per questa materia e che sarebbe stata sufficiente la relazione tecnica al decreto-legge per consentire l'accertamento delle maggiori entrate. Credo che dovremmo riuscire ad astrarci dalla questione specifica e scrivere alcune regole di base per procedere in una materia di questo genere. Ciò potrebbe essere utile anche per il futuro, qualunque sia il Governo che intenda avvalersi di norme quali quelle previste dal quarto comma dell'articolo 1. Sono convinto che il passaggio parlamentare sia stato utile, anche se ha causato molto disturbo al Governo che ha dovuto discutere contemporaneamente l'assestamento del bilancio

e la nota di aggiornamento al DPEF. Questa procedura dovrebbe essere riproposta nella speranza di non avere un ingorgo dei tempi come quello che abbiamo registrato; è auspicabile, infatti, definire alcune procedure da rispettare quando dovessero verificarsi situazioni di questo genere.

Vi è poi la questione della discrepanza tra previsioni e consuntivi anche a livello macro, oltre che sui singoli tributi. Quasi 10 anni fa con alcuni miei collaboratori, quando ero presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica, ci siamo posti il problema dell'origine delle divergenze tra previsioni e consuntivi; un gruppo di quattro di noi ha scritto un *paper* da cui risultava che la ragione fondamentale degli errori di previsione era costituita dagli errori della stima della *base line*, cioè dell'anno di partenza.

Con ciò s'intende che le previsioni fatte per l'anno successivo si « appoggiano » su stime di previsione relative alla chiusura dell'anno in corso: è l'errore sulle previsioni dell'anno in corso che determina la parte più rilevante degli errori di previsione per l'anno successivo. Ciò lo si può dimostrare con molti esempi e molti riferimenti che non sono solo di quest'anno, onorevole Possa. La storia delle previsioni di finanza pubblica nel nostro paese, almeno dei dieci o quindici anni passati, è in grado di mostrare questa straordinaria regolarità: la parte principale degli errori per un anno di previsione (ad esempio per il 2000) è dovuta al fatto che vengono utilizzati preconsuntivi relativi all'anno precedente (nell'esempio indicato il 1999) che si sono rivelati errati. È il trascinarsi della base sulla quale poggiano le previsioni che svolge il ruolo più importante nel determinare gli errori di previsione per un determinato anno. Vi sono, poi, il ciclo economico reale, gli errori materiali (a volte capita di farne) e gli errori di previsione in senso tecnico (con le conoscenze a disposizione e con il senno di poi si sarebbero potute fare previsioni diverse). La causa fondamentale degli errori, però, è l'adozione di una base che a consuntivo si rivela inesatta.

Le previsioni iniziali per il 1999, come quelle per il 2000, vengono fatte sulla base di dati stabilizzati fondamentalmente nel mese di luglio dell'anno precedente. Naturalmente, non sono in grado di escludere che possano esservi questioni strategiche, come lei ha messo in evidenza, quando si fanno le previsioni. Precedenti ministri delle finanze (nessuno dei quali partecipa più alla vita politica di oggi) erano sistematicamente *on the record* per tenere basse le previsioni sulle entrate; la storia parlamentare è piena di tali casi. I ministri delle finanze hanno la tendenza naturale a mantenersi bassi per essere sicuri di poter dichiarare che le previsioni erano sbagliate per difetto piuttosto che per eccesso.

Naturalmente, devo respingere la tesi secondo la quale vi sarebbe stato un meccanismo quasi doloso nella formazione delle previsioni iniziali per l'anno 2000 finalizzato a provvedere poi ad una riduzione delle aliquote per l'anno 2000, come proposto dal Governo con il decreto-legge. Penso che questa tesi non abbia fondamento, anche se effettivamente sentirsi recitare i « più » e i « meno » che l'onorevole Possa ci ha ricordato fa sorgere la domanda: è veramente necessario fare tutti quegli errori? Bisognerebbe fare alcune valutazioni per capire in che misura quegli errori di previsione sui singoli tributi, che non hanno conseguenze sulle previsioni complessive, potessero essere evitati.

Volevo però invitare gli onorevoli Possa ed Armani a riflettere sulle condizioni naturali nelle quali vengono effettuate le previsioni sulle entrate per l'anno successivo; le stesse previsioni per il 2001, contenute nel bilancio a legislazione vigente, sono state fatte, sostanzialmente, sui dati dell'estate. Forse la questione si attenua un po' con questo disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, perché esso è stato presentato a settembre anziché a giugno, come avveniva abitualmente. Può darsi, quindi, che la base sulla quale è stata costruita la previsione per il 2001 sia più realistica di quella che

caratterizzava le previsioni che erano state fatte sulla base dei dati di maggio e di giugno.

In conclusione, vorrei tranquillizzare l'intera Assemblea sul fatto che le previsioni fatte sulle entrate non sono ispirate all'azzardo, ma sono previsioni di entrata predisposte con cautela.

Vorrei anche significare che il Governo è seriamente intenzionato a produrre gradualmente riduzioni della pressione tributaria e che considera questo un proprio obiettivo. Questo dovrebbe tranquillizzare anche l'opposizione sul fatto che le previsioni 2000-2001, di cui avremo modo di parlare, sono realistiche! Se fossimo stati troppo pessimisti, avremmo un aumento della pressione tributaria; se fossimo stati troppo ottimisti, avremmo uno sfondamento dei conti pubblici! È certo che uscire con uno sfondamento dei conti pubblici e con un aumento della pressione tributaria è come porsi tra Scilla e Cariddi... Noi abbiamo cercato di scegliere la via che ci consentisse di arrivare alla fine con il rispetto dei conti pubblici e con una riduzione della pressione tributaria.

Può darsi — me lo auguro — che, « azzecheremo » tutti e due i risultati. Sono convinto che ce la faremo, perché abbiamo fatto le cose perbene, convinti di aver agito per il meglio perché qualunque delle due che sbagliassimo ci andrebbe male. Non abbiamo quindi interesse a mentire.

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

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238, recante disposizioni urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale (7285) (ore 17,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238, recante disposizioni

urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 7285)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari di Forza Italia e di Alleanza nazionale ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

L'onorevole Di Bisceglie ha facoltà di svolgere la relazione.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge di conversione del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238, è volto a predisporre gli interventi di natura organizzativa e le misure di sicurezza necessarie per lo svolgimento della conferenza internazionale per la firma della convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale, che si terrà nella città di Palermo dall'11 al 15 dicembre 2000.

Tale intervento trova precedenti sia nel decreto-legge 23 maggio 1994, n. 310, convertito con modificazioni dalla legge 27 giugno 1997, n. 426, emanato in occasione dello svolgimento del vertice G7 nella città di Napoli nel luglio 1994, sia nella legge 8 giugno 2000, n. 149, con la quale sono state introdotte disposizioni per il vertice G8 a Genova del prossimo anno.

È bene ricordare, in ordine alla genesi, che l'elaborazione di una convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale ha origine nella Conferenza ONU sul crimine organizzato che si è tenuta dal 21 al 24 novembre 1994 a Napoli e che ha visto la partecipazione di circa 170 delegazioni, in rappresentanza di 140 paesi e di 30 organizzazioni internazionali, nel corso della quale si è

delineato un piano di azione globale. Successivamente, presso gli uffici delle Nazioni Unite di Vienna, è stato istituito un comitato *ad hoc* intergovernativo per l'elaborazione del testo della convenzione e dei tre protocolli complementari, che erano rispettivamente volti a contrastare il traffico illecito di migranti; la tratta di esseri umani; la produzione ed il traffico illecito di armi.

I lavori di elaborazione sono stati seguiti — giova ricordarlo — in particolare dal Ministero della giustizia, comunque nel quadro di un'attività interministeriale.

Successivamente, il Governo italiano ha ancora offerto la disponibilità ad ospitare la fase finale del negoziato, che prevede la firma della convenzione a Palermo, con una scelta dall'evidente significato simbolico.

L'offerta è stata raccolta dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite la quale, con una risoluzione del dicembre 1999, ha deliberato di convocare in autunno a Palermo una conferenza politica ad alto livello per la firma della convenzione (che sarà denominata convenzione di Palermo) e dei tre protocolli supplementari, della durata di una settimana, con l'opportunità di discutere i seguiti e l'attuazione dei nuovi strumenti convenzionali in materia.

La vicenda parlamentare relativa alla disciplina della conferenza sul crimine internazionale di Palermo è piuttosto complessa e giova ricordarla. Il 20 marzo scorso il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge relativo, essenzialmente con lo scopo di fornire la copertura finanziaria per l'organizzazione della conferenza di Palermo. Già nel febbraio il Presidente del Consiglio, con proprio decreto 21 febbraio 2000, aveva costituito un comitato nazionale per l'organizzazione della conferenza, composto dallo stesso Presidente del Consiglio, dai ministri della giustizia, degli esteri, dell'interno, della difesa, dal presidente della giunta regionale siciliana e dal sindaco di Palermo. Successivamente, la composizione del comitato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 aprile 2000, è stata integrata includendovi anche il mi-

nistro delle finanze. Successivamente, ancora, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 agosto 2000, essa è stata integrata includendovi anche il presidente della provincia. È bene ricordare che lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2000 ha istituito anche un consiglio scientifico con compiti di ausilio al comitato nazionale, del quale fanno parte studiosi ed esperti nel settore della lotta alla criminalità organizzata, con il compito di elaborare iniziative derivanti dall'approvazione della convenzione.

Presso il comitato nazionale opera pure l'ufficio del coordinamento organizzativo, composto dal personale dei ruoli delle amministrazioni statali e locali interessate (regione siciliana, provincia e comune di Palermo) con compiti di organizzazione generale. A capo dell'ufficio è stato nominato il generale Roberto Jucci con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 aprile 2000. Infine, il piano operativo degli interventi necessari per lo svolgimento della conferenza sarà predisposto da una commissione speciale operante nella città di Palermo presieduta dal prefetto e composta dai vari soggetti, tra cui il presidente della giunta regionale, il presidente della provincia, il sindaco, il questore, il provveditore generale per le opere pubbliche, il capo dell'ufficio tecnico erariale, il sovrintendente ai beni artistici e storici, il sovrintendente ai beni ambientali e architettonici e il comandante provinciale dei vigili del fuoco.

Il 27 giugno 2000 la Commissione affari costituzionali del Senato ha approvato il testo del disegno di legge governativo in sede deliberante. Quindi un ampio schieramento aveva esaminato il disegno di legge e aveva apportato anche alcune modifiche relative sia alle autorizzazioni di spesa sia a disposizioni di carattere ordinamentale. In ogni caso, era stato approvato — lo ripeto — in sede deliberante.

Il dibattito presso la Commissione affari costituzionali della Camera, avviato il 13 luglio 2000, si è incentrato sostanzialmente, rispetto al testo che è perve-

nuto dal Senato, su due disposizioni non presenti nel testo originariamente approvato dal Governo e introdotte nel corso dell'esame al Senato attraverso emendamenti condivisi da un largo schieramento parlamentare, che hanno generato perplessità dal punto di vista della legittimità costituzionale e della necessità dell'intervento con legge. Mi riferisco alla disposizione che integrava con il presidente della provincia di Palermo la composizione del comitato nazionale per l'organizzazione della conferenza, istituito con decreto del Presidente del Consiglio, modificando in tal modo con norma di legge un provvedimento amministrativo, e la norma che, in deroga ai principi generali sulla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni contenuti nello statuto della regione Sicilia, interveniva con legge in materia urbanistica consentendo una variante al piano regolatore comunale di Palermo. Tali problemi sono stati evidenziati da molti in seno alla Commissione nel corso dell'esame in sede referente svoltosi nel mese di luglio. D'altro canto, da più parti è stata segnalata anche la necessità e l'esigenza di giungere ad una tempestiva approvazione del provvedimento. Pertanto, proprio per la vicinanza temporale della data prevista per lo svolgimento della conferenza, il Governo ha ritenuto necessario adottare un provvedimento d'urgenza, appunto un decreto-legge, le cui disposizioni ricalcano le norme del disegno di legge approvato dal Senato, pur discostandosene per il maggior livello di impegno finanziario conseguente alle osservazioni fatte pervenire in materia di sicurezza dall'ONU e per la soppressione, o la modifica, di disposizioni introdotte dal Senato.

Al riguardo, ho ampiamente esposto lo stato delle cose nella relazione che ho svolto in aula il 25 settembre scorso, cui mi permetto di rinviare, perché in essa ho anche evidenziato in modo specifico i tre articoli del provvedimento e i relativi contenuti. Credo che in questa sede sia importante ricordare, in particolare, che nel testo del decreto-legge non compaiono più né la norma che integrava con il

presidente della provincia di Palermo la composizione del comitato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2000, né la previsione per cui i progetti di recupero dei cantieri culturali della Zisa costituiscono variante al vigente piano regolatore generale. Al posto di quest'ultima previsione, compare l'autorizzazione a ricorrere a procedure semplificate di appalto.

La Commissione affari costituzionali, accogliendo una richiesta formulata dal Governo, ha deciso comunque di proseguire l'esame del disegno di legge, rendendo questo testo identico a quello del decreto-legge ed inserendovi una clausola di sanatoria degli effetti del decreto-legge n.238 del 2000. L'Assemblea della Camera ha iniziato l'esame del disegno di legge nella seduta del 25 settembre 2000 e lo ha proseguito in quella del 4 ottobre 2000, nel corso della quale si è registrata la mancanza del numero legale. Essendo tuttavia iniziata nel frattempo presso questo ramo del Parlamento la sessione di bilancio e non potendosi pertanto procedere all'esame di progetti di legge comportanti oneri finanziari, la Commissione affari costituzionali ha ripreso l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge, al quale non si applica il suddetto divieto.

PAOLO ARMAROLI. E quattro!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Al testo del decreto-legge sono state apportate alcune modifiche, di cui ricordo le più rilevanti. La prima è l'introduzione di un articolo 01, che stabilisce che ai lavori della conferenza partecipino rappresentanti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, rendendo visibile e normando così la sostanza di richieste formulate da esponenti della minoranza che, è giusto ricordarlo, erano già state accolte da parte del Governo e su cui il relatore si era espresso favorevolmente in modo inequivoco già nel corso dell'esame del disegno di legge. Si tratta di richieste dirette a consentire un coinvolgimento nella conferenza non solo dell'esecutivo ma anche dei due rami del Parlamento.

Un'altra modifica è quella riguardante l'introduzione del comma 4-*bis* dell'articolo 1, che prevede l'obbligo di una relazione governativa, da trasmettere alle Camera entro novanta giorni dalla conclusione della conferenza, sul suo esito, sulla sua organizzazione e sulle spese sostenute. Anche in questo caso la Commissione ha accolto — giova ricordarlo — un emendamento della minoranza, peraltro rivolto allo scopo di assicurare un'informazione del Parlamento proprio sull'esito della conferenza e sulla destinazione delle risorse erogate con il provvedimento in esame. Infine, vi è l'indicazione all'articolo 1, comma 1, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che hanno integrato la composizione del comitato nazionale per l'organizzazione della conferenza, integrazioni che, come abbiamo visto, hanno permesso di avere la presenza del ministro delle finanze e del presidente della provincia di Palermo. Queste sono sostanzialmente le modifiche apportate nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge nella Commissione affari costituzionali.

Sempre nel corso dell'esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera, si è chiarito che l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 1, che consente alla regione siciliana di destinare fino a 35 miliardi di lire, a valere sui fondi disponibili ad essa attribuiti per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, si rende necessario per permettere alla regione un mutamento di destinazione di fondi assegnati in base ad una legge statale ed altrimenti inutilizzabili a questo scopo. Si tratta, cioè, di fondi derivanti da una legge statale e non di crediti d'imposta: anche questo è stato chiarito, proprio per quanto attiene alla natura di regione a statuto speciale della Sicilia.

Chiariti questi aspetti, l'auspicio è che il disegno di legge di conversione del decreto-legge, così come modificato, possa essere tempestivamente approvato da questo ramo del Parlamento.

Mi pare, infatti, che la discussione, l'esame e l'approfondimento di una serie di aspetti abbiano permesso, per un verso, di avere un testo pulito, per un altro verso di modificarlo anche in rapporto ad esigenze e a richieste emerse nel corso del dibattito da parte della minoranza. Ho detto che l'auspicio è che il disegno di legge, così modificato, possa essere tempestivamente approvato per fare in modo che il Senato lo converta entro il termine del 29 ottobre 2000, raccogliendo un consenso altrettanto ampio quanto quello che si era raccolto attorno ad analoghi provvedimenti diretti ad organizzare importanti manifestazioni internazionali che l'Italia è chiamata ad ospitare.

Giova ricordare che il provvedimento ricalca sostanzialmente quelli da me richiamati all'inizio. Si pensi, in particolare, alla legge n. 149 del 2000 sull'organizzazione del vertice G8 a Genova nel 2001, che ha raccolto il consenso pressoché unanime dell'Assemblea della Camera, che contiene una disciplina per molti versi simile, autorizzando le spese necessarie e la deroga alle norme di contabilità generale dello Stato. Tale deroga, in questo caso, in considerazione anche dei tempi ormai ristrettissimi, si rende assolutamente necessaria. Ho voluto ricordare anche questo aspetto proprio a seguito della discussione in Commissione dalla quale è emerso che si tratta di un provvedimento che ricalca sostanzialmente il contenuto di altri che hanno avuto ampio consenso e sono stati approvati proprio per la loro rilevanza.

Ritengo che sia responsabilità di tutti creare le condizioni per uno svolgimento ottimale della conferenza, anche in virtù degli obiettivi della stessa, volti ad individuare e assumere forme, modalità e strumenti più incisivi ed efficaci per combattere la criminalità organizzata transnazionale. È interesse di tutti che il nostro paese, in quanto paese ospitante, dia un contributo efficiente e utile per sé, la sua comunità e la comunità internazionale. Anche da qui, dunque, un rinnovato au-

spicio, con i miglioramenti apportati e suscettibili di perfezionamento, di una rapida approvazione del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per l'interno.

**MASSIMO BRUTTI, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

**FRANCO FRATTINI.** Signor Presidente, ritengo che, innanzi tutto, si debba ripetere qualche considerazione che ebbi già modo di esprimere in quest'aula in sede di discussione sul disegno di legge con analogo oggetto. Non ripeterò, ovviamente, i concetti espressi allora, ma richiamerò solo un principio che preme moltissimo al nostro gruppo: sull'obiettivo del provvedimento Forza Italia non solo concorda, ma — come è stato correttamente ricordato dal relatore — ritiene di avere le carte in regola. Il provvedimento che vuole assicurare un impegno internazionale attraverso una convenzione per meglio combattere la criminalità organizzata transnazionale ha visto il nostro gruppo impegnato, da sempre, fin da quando il Presidente del Consiglio era Silvio Berlusconi, perché questa iniziativa fosse realizzata. Infatti, si è tradotta molti anni dopo, dal 1994 siamo arrivati al 2000, in una convenzione internazionale — già pronta — e in tre importanti protocolli ormai quasi ultimati e pronti per l'esame finale.

Detto ciò, per quanto riguarda l'oggetto dell'iniziativa, le nostre perplessità si erano indirizzate, fin dall'esame del primo provvedimento giunto in Commissione affari costituzionali, vale a dire il disegno di legge approvato dal Senato, su alcune questioni connesse al corretto legiferare. Noi ci chiedevamo allora se fosse proprio necessaria una legge per organizzare una conferenza, sia pure particolarmente autorevole come quella in cui si firmerà un'importante convenzione.

Di fronte alla risposta della maggioranza e del Governo — « sì, perché occorre spendere dei soldi » — dicemmo allora che forse si sarebbe potuto pensare prima al modo ed alle formule, anziché destinare *ad hoc* un atto di rango legislativo per organizzare soltanto questo evento che, al di là della sua importanza, resta pur sempre una conferenza.

Quando poi sono state inserite nel provvedimento disposizioni come quella urbanistica — come ha ben ricordato il relatore —, abbiamo sollevato più di un'obiezione. Abbiamo sollevato critiche di fondo rispetto ad una legge che avrebbe preteso di impingere la potestà legislativa esclusiva della regione siciliana garantita dal suo statuto di autonomia.

Siamo quindi arrivati oggi ad una disposizione che, nella ricostruzione del relatore, emerge correttamente come il frutto di una decisione del Governo di accelerare i tempi, grazie al decreto-legge, per conseguire quello che gli mancava: l'effetto normativo immediato e la possibilità di avviare la spesa.

È chiaro che a questo punto però qualche divergenza rispetto alla ricostruzione che è stata fatta dal relatore è d'obbligo, perché noi dicemmo allora, quando si discusse se attivare la via dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge, che, avendo il Governo, in base ad una sua scelta, preferito l'adozione del decreto-legge per accelerare i tempi ed avviare le opere che altrimenti non avrebbero potuto essere concluse per dicembre, il Governo stesso avrebbe dovuto accettare poi la strada più difficoltosa sotto il profilo regolamentare, costituita dall'iter di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge.

Come tutti hanno ricordato, non si trattò di una questione soltanto procedurale, ma anche politica. Il Governo volle portare in aula il disegno di legge e la maggioranza condivise questa impostazione; non ci sono state poi le condizioni per proseguire in tale senso, a seguito dell'inizio della sessione di bilancio.

Ci chiediamo oggi se non sarebbe stata un'occasione utile per risparmiare qualche

giorno in più aderire sin da allora all'idea di portare più rapidamente in aula il disegno di legge di conversione del decreto-legge, visto che da parte nostra non erano state sollevate questioni di sostanza e di fondo. Abbiamo sollevato e solleviamo alcune questioni puntuali, sulle quali molto rapidamente tornerò ancora oggi. Noi abbiamo sempre chiesto che, nell'ambito di questa conferenza, fosse previsto un ruolo maggiore per il Parlamento rispetto a quello attribuito dal testo originario del decreto-legge — non dal testo corretto, come ha ricordato il relatore — che non prevedeva alcun ruolo di rappresentanza formale e sostanziale per le Assemblee legislative, Camera e Senato.

Per noi questo è sempre stato un punto di fondo. Io stesso avevo proposto un emendamento al testo del disegno di legge che era giunto in quest'aula prima dell'interruzione del suo esame. A questo proposito vi è un'altra divergenza — derivante da una semplice lettura degli atti parlamentari e da un esame delle relative vicende — tra quanto ha detto il relatore nella sua esauriente relazione e quanto, invece, ho constatato direttamente partecipando, come tutti, ai lavori dell'Assemblea.

Il mio emendamento intendeva né più e né meno dare una rappresentanza al Parlamento, così come si prevede oggi, alla luce di un dibattito che è proseguito in altra sede, cioè quella dell'esame del decreto-legge, ma allora la Camera, con un voto di maggioranza, lo bocciò. Ricordo a me stesso che quell'emendamento era di un tenore e di una formulazione letterale, se possibile, ancora più blandi di quelli che oggi apprezzabilmente la Commissione affari costituzionali ha introdotto, salvo poi dire una parola sui possibili perfezionamenti di quel testo, che però è un passo in avanti.

Credo che questo passo avanti non sia — mi rivolgo al relatore nel pieno rispetto del lavoro da lui svolto — una concessione fatta dalla maggioranza all'opposizione; è stato il frutto di un lavoro dell'opposizione che ha saputo in qualche modo imporre democraticamente la doverosa

partecipazione delle Assemblee parlamentari, alla quale crediamo profondamente. Mi rendo conto che il relatore non ha forse inteso rappresentare questa modifica nel senso in cui io l'ho interpretata, magari maliziosamente, ma è fuor di dubbio che, nel momento in cui si lavora con tempi contingentati sul disegno di legge e l'opposizione ha qualche margine di manovra in meno, si boccia senza nemmeno prenderlo in considerazione il mio emendamento, per poi tornarci sopra a distanza di pochi giorni, quando invece l'opposizione ha qualche margine di manovra in più — perché c'è il disegno di legge di conversione di un decreto-legge —, e si accoglie in pieno la domanda dell'opposizione. È un ripensamento a 360 gradi o questo è il frutto proprio di quella procedura parlamentare che, dando più armi all'opposizione nella legge di conversione del decreto, rende meno agevole alla maggioranza dire di no, specialmente se le richieste dell'opposizione sono sensate?

Tutto è bene quel che finisce bene, ed io sono soddisfatto di questo passo avanti e quindi, a conclusione del mio intervento, vorrei dire che questo testo presenta alcuni spazi di miglioramento. Alcuni emendamenti, presentati sia da noi sia dai colleghi di Alleanza nazionale, sono volti a far sì che la rappresentanza sia indicata in un atto dei Presidenti delle Camere e in un organo, chiaramente temporaneo, che dovrebbe assumere la forma di un comitato composto da deputati e da senatori. Dico questo perché lasciare nel vago l'attuazione di questo ruolo di rappresentanza del Parlamento potrebbe essere pericoloso.

Mi rendo anche conto che vi sono vincoli internazionali che rendono difficile definire il contenuto dei poteri di questo comitato di rappresentanza che io auspico; ma che questo potere di rappresentanza si espliciti attraverso un organismo che abbia un *nomen iuris* all'interno della norma mi sembra necessario.

Con questa precisazione che si tradurrà negli emendamenti che discuteremo nella seduta di domani il passo avanti che

oggi registriamo apre la strada ad una soluzione positiva di questo provvedimento.

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

**PAOLO ARMAROLI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario Brutti, nella terra di Pirandello (la citazione dello scrittore di Girgenti capita a proposito, perché stiamo parlando di una conferenza sul crimine transnazionale a Palermo, in terra di Sicilia) i paradossi sono un po' come gli « 8 settembre »: non finiscono mai. Vorrei perciò illustrare l'ennesimo paradosso che stiamo vivendo in quest'aula. Sembra che questa conferenza di Palermo stia più a cuore all'opposizione che alla maggioranza. Tutti i paradossi hanno un granello di verità o quantomeno di veridicità.

Vado ad esporre brevemente il mio assunto. In Commissione affari costituzionali, quando si è discusso sull'originario disegno di legge di iniziativa del Governo (approvato in sede deliberante dalla competente Commissione del Senato), il provvedimento fu sbertucciato, non solo dall'opposizione, ma anche dalla maggioranza, sotto i profili sui quali si è intrattenuto poco fa l'onorevole Frattini: mi riferisco, ad esempio, alla pretesa di modificare per legge un piano regolatore, alla faccia del federalismo; se questo è il vostro federalismo, abbiamo fatto bene ad esprimere voto contrario, in quanto del federalismo esso ha solo la vuota apparenza.

In secondo luogo, nella seduta della Camera del 4 ottobre scorso, è mancato il numero legale: la maggioranza si è squagliata, mentre erano presenti molti deputati dell'opposizione: evidentemente, ci è stata una sorta di disaffezione della maggioranza su tale provvedimento; è una disattenzione tanto più colpevole in quanto erano circa le 20,55 e si sapeva benissimo che, se entro la mezzanotte di quel giorno non si fosse approvato il disegno di legge, avrebbe avuto inizio la

sessione di bilancio e, quindi, non si sarebbe più potuto votare sul provvedimento.

In terzo luogo, oggi siamo di nuovo in discussione generale, non più sul disegno di legge di iniziativa del Governo, bensì sul disegno di legge di conversione di un decreto-legge, ma vedo che gli iscritti a parlare sono soltanto due illustri deputati di Forza Italia (l'onorevole Frattini e l'onorevole Leone), nonché due deputati del gruppo di Alleanza nazionale (il collega Proietti e il sottoscritto): non vedo nessuno della maggioranza! Non si sono iscritti a parlare i deputati della maggioranza, quasi che il provvedimento in esame possa essere attribuito all'interesse dell'opposizione e non anche della maggioranza che, in questa occasione, è sideralmente lontana dal Governo. Non è la prima volta: ormai, la storia ci ha abituati a verificare che questo Governo è sorretto dalla maggioranza come la corda regge l'impiccato. Mi meraviglio, dunque, del fatto che la maggioranza sia assente o — se si vuole — remi contro.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Siamo qui, onorevole Armaroli.

MARETTA COCA. Volevo chiedere di essere iscritta a parlare, ma era scaduto il termine.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, che fine ha fatto la *baby Jane* della maggioranza? Non c'è. Non parla; non si è iscritta a parlare. Ne sono molto lieto, ma vorrei aggiungere...

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Ne abbiamo parlato per otto volte in Commissione!

PAOLO ARMAROLI. Sono molto lieto che puntualmente sia qui presente l'onorevole Jervolino Russo, presidente della I Commissione. Come dicevo, la maggioranza non si occupa o sembra non occuparsi e preoccuparsi del provvedimento. *I care*, direbbe l'onorevole Veltroni, ma non

si può pretendere che sia presente anche lui, in tutt'altre faccende affaccendato. Tanti saluti, dunque, al motto *I care*.

Se la coerenza è la virtù degli imbecilli, debbo dire che questo Governo — gliene do merito, signor sottosegretario Brutti — è popolato di geni; come la donna (anzi, più della donna) esso è mobile, qual piuma al vento: nel giro di 30, 40 giorni, ha cambiato quattro volte opinione. Prima, come ricordava il relatore Di Bisceglie, che dimostrerò come sia vittima del Governo (dovrebbe citarvi per danni morali e materiali, tra poco dirò perché), ha optato per la strada del disegno di legge, poi ha cambiato opinione ed ha emanato un decreto-legge. In seguito, nella seduta del 12 settembre, facendo fare una figuraccia — come poi dimostrerò — all'incolpevole onorevole Di Bisceglie, ha cambiato un'altra volta opinione ed ha dichiarato che si accontentava del fatto che gli emendamenti al decreto-legge rifluissero nel disegno di legge, con un codicillo finale di sanatoria del decreto-legge, che abbandonava alle ortiche. Infine, quando è cominciata la sessione di bilancio, per cui il disegno di legge non poteva più essere discusso e votato, ha optato un'altra volta per il decreto-legge.

Perché, allora, dicevo che l'onorevole Di Bisceglie vi dovrebbe citare per danni? Perché le conseguenze di questa oscillazione del Governo si sono riverberate negativamente sul relatore. Nella seduta della Commissione affari costituzionali del 12 settembre l'onorevole Di Bisceglie, esordendo, illustrava le ragioni che avevano determinato l'urgenza di adottare il decreto-legge. Subito dopo interveniva il sottosegretario Brutti, che evidentemente non aveva informato l'incolpevole ed inconsapevole onorevole Di Bisceglie, e, dopo aver sottolineato le novità normative contenute nel decreto-legge n. 238 del 2000, peraltro già illustrate dal relatore, dichiarava che il Governo era disponibile a procedere nell'esame del disegno di legge n. 7170, il cui testo poteva essere opportunamente modificato, e così via.

Signor sottosegretario Brutti, non poteva, qualche momento prima della seduta

del 12 settembre, informare l'inconsapevole relatore che il Governo aveva cambiato opinione? Perché lo ha fatto parlare a vuoto, facendogli fare una brutta figura, non per colpa sua, ma per colpa vostra?

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ma non è vero!

PAOLO ARMAROLI. Non lo avete fatto, e questo è grave, evidentemente, non solo perché avete fatto perdere tempo all'onorevole Di Bisceglie (il quale è stato condannato in questi due mesi alla fatica di Sisifo, facendo un'infinità di relazioni, che ormai non si contano più: sono come le sette bozze di Bozzi, ai tempi della prima bicamerale), ma anche al Parlamento, che si è dovuto occupare di strumenti normativi diversi del tutto a vuoto.

Quindi, il Governo voleva guadagnare tempo, ma in realtà lo ha perso e lo ha fatto perdere al Parlamento: se questo non è disprezzo per il Parlamento, mi domando che cosa sia il disprezzo!

Tra l'altro, queste cose non le dico soltanto io, ma, magari in forma più eufemistica, le ha dette anche il Presidente della Camera. Come ho ricordato in Commissione, il Presidente Violante nella seduta del 4 ottobre aveva stigmatizzato il comportamento del Governo. Mi è stato ribattuto dalla presidente della Commissione, l'onorevole Rosa Jervolino Russo (che, per carità, dirige i lavori della Commissione in maniera impeccabile e con la sua autorevolezza, quando ci sono scontri, come capita tra maggioranza e opposizione, giustamente si comporta un po' come il Conte zio, usando l'imperativo «trancare, sopire», giustamente, ripeto, perché questo è il compito della Commissione, non agitare gli animi, ma cercare di rasserenarli), che non era esatta la mia affermazione secondo cui il Presidente Violante aveva stigmatizzato il comportamento del Governo. Mi ha ricordato che il Presidente Violante si era limitato a dire semplicemente che la procedura era singolare. Anche se il Presidente Violante lo avesse usato, signor presidente Jervolino, il termine «singolare» non avrebbe rap-

presentato né una croce di cavaliere né un sigaro per il Governo, che non si negano a nessuno; in realtà il Presidente Violante ha detto qualcosa di più, presidente Jervolino, anche se il senso da lei dato era molto corretto. Nella seduta del 4 ottobre — pagina 135 del resoconto stenografico — il Presidente Violante ha detto: «Contesto la correttezza del "raddoppio" tra disegno di legge e decreto-legge» e, poco più avanti, aggiunge: «la procedura è, secondo me, discutibile». Questo ha affermato il Presidente della Camera e noi gliene siamo grati, perché, effettivamente, non avrebbe potuto dire di meno.

Veniamo ora alla relazione dell'onorevole Di Bisceglie, il quale è diventato pazzo, pover'uomo, perché questa palla che gli passava sulla testa di continuo gli ha anche confuso le idee (dico ciò aderendo alle sofferenze dell'onorevole Di Bisceglie). Egli ha usato un aggettivo estremamente eufemistico quando ha detto che la procedura usata dal Governo è stata complessa: sì, onorevole Di Bisceglie, anche l'opposizione concorda con l'uso di questo aggettivo, perché la procedura è stata a dir poco complessa. Lei, onorevole Di Bisceglie, fa appello alla responsabilità dell'opposizione: onorevole Di Bisceglie, vorremmo tranquillizzarla, perché l'opposizione è stata sempre responsabile e, come lei sa, ha con la propria responsabilità colmato le lacune di una maggioranza irresponsabile, perché senza il nostro contributo alcune posizioni in politica internazionale non sarebbero state assunte.

Vorrei smentire, perché sono un po' pignolo in quanto vecchio professore universitario, quanto da ella affermato, vale a dire che ella e la maggioranza avrebbero accolto, nella seduta del 4 ottobre scorso, la richiesta avanzata dall'opposizione di coinvolgere il Parlamento nella conferenza di Palermo. È vero il contrario. Glielo dimostro molto semplicemente leggendole il resoconto stenografico della seduta del 4 ottobre — pagina 144 — in cui il Presidente dice: «Passiamo ai voti. Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sull'emendamento Frat-

tini 1.1 », vale a dire quello che prevedeva il coinvolgimento del Parlamento nella conferenza di Palermo, « non accettato dalla Commissione né dal Governo ». Il testo è chiaro: l'emendamento in questione non è stato accettato né dalla maggioranza della Commissione, né dal Governo, tant'è vero che io — scusate se cito me stesso — poco prima del voto dissi che l'atteggiamento della maggioranza parlamentare — non del Governo — mi sembrava masochistico, perché ricordate i pellirosse della Louisiana i quali, secondo un grande scrittore, erano soliti tagliare il ramo dell'albero sul quale stavano seduti. È masochismo puro il fatto che una maggioranza parlamentare dica di no al coinvolgimento del Parlamento in una conferenza internazionale dell'importanza quale quella di Palermo sul crimine transnazionale.

Signor sottosegretario Brutti, lei che è stato anche all'università di Firenze per qualche anno...

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. No, sono stato chiamato, ma non ci sono andato.

PAOLO ARMAROLI. No? Sbaglio? In ogni caso conosce Firenze e forse avrà avuto modo di sciacquare i panni in Arno!

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. È una figura retorica che va bene lo stesso.

PAOLO ARMAROLI. Magari non nel 1966 perché ci fu l'alluvione e ce li bagnammo un po' tutti quanti.

Lei sa che c'è un'espressione toscana che dice: qui siamo alle porte con i sassi! Ossia, siamo all'ultimo atto. Se vuole, ricorrendo al gergo calcistico, le dirò che ci troviamo in zona Cesarini. Oggi è il 16 ottobre e il 29 ottobre, data di scadenza del decreto, arriverà tra pochi giorni. Voi con il vostro zigzagare state dando una grande opportunità all'opposizione. Onorevole Di Bisceglie, se l'opposizione volesse, se l'opposizione fosse irresponsabile,

la prego di credermi che il decreto-legge decadrebbe perché, con una opposizione di oltre 250 deputati (e nell'opposizione non mancano dei proceduralisti che sanno all'occorrenza fare ostruzionismo), in tredici giorni sarebbe materialmente impossibile convertire in legge il decreto-legge entro i termini stabiliti.

La voglio tranquillizzare, sottosegretario Brutti (*Commenti del sottosegretario Brutti*), ha motivo per essere inquieto o comunque non tranquillo, ma la voglio tranquillizzare: Alleanza nazionale, la Casa delle libertà non intendono arrivare a tanto. Però chiediamo soddisfazione e la chiediamo anche a nome di quella maggioranza parlamentare che disse di no al coinvolgimento del Parlamento nella conferenza di Palermo.

Ed allora se nelle prossime ore (auspicio anzi che lei faccia delle dichiarazioni in questo senso, al termine degli interventi) lei darà delle garanzie serie e certe che gli emendamenti dell'opposizione volti al coinvolgimento del Parlamento per la conferenza di Palermo (*Commenti del sottosegretario Brutti*) ... c'è un emendamento da me presentato e un altro dall'onorevole Frattini, ma il senso è unico. Attenzione, ci riferiamo non al solo coinvolgimento, perché noi non vogliamo deputati e senatori pupazzi, che stiano lì alla conferenza a vedere che cosa accade. No! Deve essere un comitato costituito da un numero ridotto di deputati e senatori. Nel mio emendamento — ma per carità, mi appello al Comitato dei nove! — si prevede un comitato nominato dai Presidenti delle Camere composto da sei deputati e sei senatori, in cui siano rappresentate in maniera paritetica maggioranza e opposizione, che partecipi non solo alla conferenza in quanto tale, ma anche a tutti gli atti preparatori della conferenza stessa. A queste condizioni non verrà meno la nostra responsabilità per una rapida conversione del provvedimento.

Se invece il Governo e la maggioranza opinassero in maniera diversa — cosa che possono fare, come è avvenuto più volte in queste settimane —, allora non ci potrà essere il nostro consenso e probabilmente

— ma questo, la prego di credermi, sarebbe per noi un dispiacere — il decreto-legge non potrà essere convertito in legge (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

ANTONIO LEONE. Ritengo che comunque un merito questa maggioranza ce l'abbia nonostante l'incoerenza e l'imbecillità, di cui ha parlato il collega Armaroli; l'incoerenza ha infatti prodotto per così dire dei buoni frutti. Il fatto che una leggina — perché in sostanza si tratta di questo — sia stata ampiamente discussa vuoi nella forma del disegno di legge vuoi in quella del decreto-legge è già un buon risultato.

Che poi questa incoerenza sia una forma di arroganza che ha sempre contraddistinto questa maggioranza nei passaggi forti dell'azione governativa, è un altro discorso. Quando parlo di arroganza mi riferisco al fatto che — a proposito di quello che non ha detto il collega Di Bisceglie, peraltro, onesto nell'*excursus* di una delle tante relazioni precedenti — un emendamento del collega Frattini, sul quale era stato espresso parere favorevole dal Governo e dalla Commissione, era stato poi respinto dall'Assemblea. Io c'ero quella sera, era la maggioranza che non c'era *in limine litis*, anzi *in limine*, prima che scadesse il termine per discutere provvedimenti finanziari a causa dell'inizio della sessione di bilancio.

A proposito di arroganza, la maggioranza riteneva che, a colpi di maggioranza, si potesse procedere bocciando l'emendamento di cui si è parlato ampiamente e che poi è stato fatto proprio dal Governo con la riformulazione di cui oggi discutiamo. Se ricordo bene, si respinse un emendamento che rappresentava il cappello che mancava a questa norma. In un intervento espressi la mia stizza, tra virgolette, perché si trattava di un emendamento di buon senso che spiegava il contenuto della legge omessa nella formulazione della maggioranza. Tanto è vero,

fuorché nel titolo, non si aveva traccia dell'oggetto della norma e la minoranza ritenne di presentare un emendamento per precisare di cosa si stesse parlando; naturalmente fu respinto senza pietà, così come senza pietà era stato respinto l'emendamento Frattini.

Il Governo ha inteso poi fare retro-marcia e accogliere i desiderata della minoranza perché non poteva più procedere a colpi di maggioranza: i colpi c'erano, ma non c'era la maggioranza, tanto che mancò il numero legale. Diciamocele queste cose; riconosco l'onestà del presidente Jervolino Russo quando dice che è discutibile un uso contemporaneo, procedura che è stata seguita per altre materie molto importanti, in barba a tutto quello che si è prefisso questo Governo quando ha parlato di delegificazione, di *deregulation* e di snellimenti. Mi sembra che in tutto ciò vi sia una contraddizione politica tra l'annuncio e l'azione e bisogna riconoscerlo.

Entriamo, dunque, nel merito: non si tratta di una polemica politica, ma di dati di fatto che emergono ancora una volta con questo provvedimento. Nel momento in cui il gruppo di Forza Italia constata che sono stati recepiti elementi essenziali affinché questo decreto-legge sia convertito in legge perché, portando in Italia questa conferenza, si è voluto dare un segnale forte non solo all'Italia, ma anche all'Europa riguardo alla questione della criminalità transnazionale, ben venga tutto ciò, è un merito condiviso dal gruppo di Forza Italia, non solo ora, ma anche durante il Governo Berlusconi perché nessuno si è sottratto all'intendimento recepito con questo decreto-legge, ma come dare concretezza al segnale forte che l'Italia ha voluto dare? Non lasciando l'iniziativa al Governo di parte, ma attestando la partecipazione dell'intera Repubblica, con il coinvolgimento delle Camere. Era questo il senso dell'emendamento presentato dal collega Frattini, accolto parzialmente dal Governo, considerato che sono agli atti emendamenti che riteniamo ulteriormente correttivi della linea che il Governo aveva intrapreso.

Se questi due elementi venissero recepiti dal decreto-legge, evidentemente — la mia è quasi una dichiarazione di voto — i deputati del gruppo di Forza Italia voteranno a favore, pur continuando a denunciare l'atteggiamento del Governo nei metodi, non nel merito, come in questo caso. A proposito di incoerenza, collega Armaroli, riteniamo che anche questo episodio possa essere di esempio per l'esiguo cammino rimasto all'azione di Governo di questa maggioranza (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale e del deputato Bampo*).

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

**LIVIO PROIETTI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, in effetti ci troviamo di fronte ad un provvedimento che in sé, al di là del valore simbolico sicuramente rilevante, al quale accennerò tra breve, non può essere annoverato come epocale per un'Assemblea legislativa. Si tratta, in realtà, semplicemente di autorizzare la spesa per opere straordinarie connesse all'organizzazione di una conferenza internazionale e di consentire al prefetto di Palermo di seguire procedure accelerate per la costruzione delle opere pubbliche necessarie.

Detto questo, però, il provvedimento ha assunto una rilevanza assolutamente trasmodante rispetto a ciò che in effetti è per il metodo legislativo seguito, assolutamente — consentitemi il termine — schizofrenico.

Perché questo — per parafrasare la pucciniana Mimì dell'ultimo atto della *Bohème* — «andare e venire» di un Governo che, in diverse occasioni, ha avanzato richieste differenti al Parlamento? A mio parere, ciò sta a significare una cosa sola: non si è avuta perfetta cognizione e conoscenza dello stato di sostanziale fibrillazione che ha attraversato ed attraversa la maggioranza parlamentare in quest'aula, soprattutto su questioni ed argomenti che attengono alla politica internazionale. Inoltre, non si è avuta co-

gnizione dei tempi parlamentari, perché determinate scansioni della nostra vita, della vita di questa Assemblea, sono note a tutti e dovrebbero essere ben conosciute anche dal Governo. Non si è avuta neppure conoscenza di un percorso che, dal marzo 2000 ad oggi, è passato attraverso una prova elettorale che ha addirittura determinato — e questo, francamente, il Governo dell'epoca non lo pensava — le dimissioni di un Presidente del Consiglio dei ministri a cagione del risultato negativo.

Tale congerie di circostanze ha fatto sì che, in due occasioni (non solo in questa ma anche nell'esame del disegno di legge ordinario), ci siamo ridotti all'ultimo giorno, all'ultimo momento, all'ultima fase per legiferare. Ancora una volta l'opposizione è chiamata a fare uno sforzo di responsabilità su argomenti che attengono al prestigio internazionale dell'Italia, poiché l'eventuale mancata approvazione nei termini di questo decreto-legge, opportunamente emendato, provocherebbe di fatto l'impossibilità per le amministrazioni locali e per quelle comunque delegate dallo Stato sul territorio di predisporre le opere necessarie per l'organizzazione della conferenza e di fare in modo che la stessa si svolga nella più assoluta tranquillità e sicurezza. In sostanza, la mancata approvazione del provvedimento potrebbe causare addirittura l'annullamento della conferenza, con delle conseguenze facilmente immaginabili sul prestigio internazionale dell'Italia (già tanto vulnerato negli ultimi tempi) soprattutto all'interno dell'organizzazione delle Nazioni Unite. Sarebbero conseguenze devastanti, pur essendo noi in presenza di un atto che potremmo — come ha fatto il collega Leone — definire una «leggina». Siamo, infatti, in presenza di uno di quei casi nei quali la mancata e accorta previsione della scansione dei tempi parlamentari fa sì che una modestissima disposizione assuma un significato assolutamente abnorme: in questo caso si trattava non di decidere se organizzare una conferenza internazionale (cosa già decisa: che ritengo debba essere condivisa da

tutti, perché è sintomo di prestigio del nostro paese in campo internazionale), ma di organizzare una conferenza sul crimine transnazionale organizzato soprattutto con riferimento alla tratta degli uomini, all'immigrazione clandestina e al commercio illecito delle armi. Si tratta quindi di tre argomenti rispetto ai quali l'opinione pubblica è particolarmente sensibile e nei confronti dei quali — me lo consentano i colleghi e il rappresentante del Governo — Alleanza nazionale si è dimostrata e si dimostra particolarmente sensibile! Infatti, noi, non da oggi, ci siamo distinti per un atteggiamento intransigente nei confronti di quelle organizzazioni criminali che sfruttano la disperazione di quelle persone che arrivano dai paesi poveri del terzo mondo e che non riescono nei propri paesi a trovare occasioni per un'esistenza dignitosa; sfruttano quella disperazione per organizzare quei viaggi allucinanti e disumani di uomini, donne e bambini, arrivando poi a quegli episodi gravissimi nei quali sono rimasti coinvolti non solo dei poveri immigrati, ma anche numerosi e valorosi agenti delle nostre forze dell'ordine. Quella di un atteggiamento fermo, di repressione, di collaborazione tra gli Stati, di coinvolgimento delle organizzazioni sovranazionali in quella lotta, è sicuramente una questione rilevante, rispetto alla quale il nostro paese — che è uno degli Stati più colpiti dal fenomeno della tratta degli uomini e dell'immigrazione clandestina, ad opera di organizzazioni internazionali criminali — può e deve dare un significativo appoggio anche simbolico organizzando la conferenza e facendolo proprio nella città di Palermo che, per tutta una serie di ragioni storiche, rappresenta sicuramente un luogo che assume un particolare significato simbolico.

Tuttavia, vi è un « ma ».

Non si può seguire il Governo nel suo ondivago atteggiamento quando si arriva sostanzialmente a duplicare un percorso parlamentare e quando, nei fatti, a distanza di pochissimi giorni, due disposizioni assolutamente coincidenti vengono all'attenzione del Parlamento seguendo

due percorsi parlamentari assolutamente diversi e che sono disciplinati, per loro precipua natura, da norme e regolamenti diversi. Da un lato vi è il disegno di legge con i suoi tempi contingentati, scansionati e quindi prevedibili prima ancora che esso venga portato all'attenzione dell'Assemblea; dall'altro vi è la conversione di un decreto-legge che ha un inizio certo, ma una conclusione incerta, perché si tratta di una delle poche occasioni in cui i tempi di discussione non sono contingentati.

Vi è quindi il sospetto che, da un lato, si volesse tentare la strada del disegno di legge per guadagnare tempo, in un momento di « affollamento » parlamentare di provvedimenti di natura in gran parte elettorale, che devono essere licenziati prima della sessione di bilancio e, dall'altro, che si volesse conculcare il diritto dell'opposizione a far valere la proposta estremamente ragionevole di coinvolgere anche il Parlamento nella conferenza (stante anche la particolare situazione dell'ordine pubblico) con un comitato costituito, nel modo più autorevole, di rappresentanti della nostra Assemblea e del Senato che si occupano precipuamente di queste vicende. Si comprende allora (lo apprendiamo finalmente oggi) che — non voglio dire *obtorto collo*, ma, tanto per usare un'altra espressione latina, *maiora premunt* — davanti ad un atteggiamento che non definisco ostruzionistico, ma di contrapposizione dell'opposizione sul punto, il Governo oggi decida di accogliere questa proposta estremamente ragionevole e quindi accetti una forma di stimolo — non voglio dire di controllo — e di adesione più problematica all'attività che il Governo svolgerà in quella sede.

Signor Presidente, mi avvio a concludere con alcune brevi considerazioni su un aspetto del provvedimento al nostro esame che a mio parere non è marginale. Faccio parte del Comitato pareri della Commissione bilancio e quindi non so se nelle more sia stato espresso il parere della competente Commissione in ordine alla regolarità del provvedimento, che potremmo definire contabile, e quindi alla non interferenza del provvedimento con

l'articolo 81, comma 4, della Costituzione. Infatti, nello stampato che viene distribuito dai nostri (come al solito) solerti e documentati uffici, non è contenuto il parere favorevole della Commissione bilancio, mentre vi sono gli autorevoli pareri del Comitato per la legislazione, della Commissione VIII (sugli aspetti relativi ai lavori pubblici) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali per quanto attiene al coinvolgimento della regione Sicilia nel provvedimento. Non trovo il parere della Commissione bilancio. Se ben ricordo, il competente Comitato per i pareri della Commissione bilancio è convocato domani. Dunque, per quanto attiene ad aspetti che sembrano marginali ma che per il Governo ed anche per i parlamentari diventano purtroppo, a volte, antipatiche ma necessarie formalità, come quella, appunto, dell'accertamento della regolare copertura ed imputazione delle spese previste dal provvedimento, mi auguro che nulla abbia da osservare la Commissione bilancio.

Per la verità, in base alla mia modesta esperienza, ho qualche perplessità sulla disposizione che autorizza la regione Sicilia a destinare fino a 35 miliardi, a valere sui fondi disponibili ad essa attribuiti, per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, sia per la forma, visto che tra l'altro non si prevede un eventuale futuro ristoro delle somme per la regione siciliana, sia per il fatto che, comunque, in questo modo, si influisce sul bilancio della regione. Tuttavia, come sappiamo, la regione Sicilia, oltre ad avere gli stessi diritti di tutte le altre regioni, per la sua autonomia speciale e per il suo particolare statuto, ha diritti ancor più rafforzati in materia di legislazione e di appostazioni nel suo autonomo bilancio, per cui non vorrei che vi fossero problemi da questo punto di vista.

Anche per tali aspetti, occorre una considerazione: visto che tutta la discussione è stata in punta di fioretto, non voglio a questo punto, in conclusione (*in cauda venenum*) usare né la spada né la clava, ma mi si consenta di osservare che sul provvedimento in esame vi è stata una

certa insipienza da parte del Governo, per cui rischiamo di rimanere « appesi » fino all'ultimo rispetto ad un risultato che in nessuna fase l'opposizione ha inteso mettere in discussione come risultato finale: l'Italia deve organizzare questa conferenza e, soprattutto, deve essere protagonista per quanto riguarda gli specifici problemi della tutela dell'ordine pubblico, nazionale ed internazionale, dell'immigrazione clandestina, quindi della tratta di uomini e donne, della produzione e commercio irregolare di armi. Con questo auspicio e con questo forte richiamo al Governo, che implica anche una censura, concludo auspicando che vengano confermate le modifiche introdotte nel testo della Commissione con emendamenti presentati sostanzialmente dall'opposizione, perché si possa positivamente concludere questa vicenda (*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.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 7285)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Di Bisceglie.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Signor Presidente, innanzitutto credo sia giusto sottolineare che, quando ho parlato di vicenda complessa sul piano parlamentare, e non su altri piani, come erroneamente è stato qui ricordato dall'onorevole Armaroli...

PAOLO ARMAROLI. Non erroneamente, maliziosamente!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Il quale, per altro verso, mi ha fatto oggetto di moltissime attenzioni...

PAOLO ARMAROLI. Se le è meritate.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Lo ringrazio, anche se per altri versi potrei essere preoccupato.

In ordine...

PAOLO ARMAROLI. In disordine!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. In ordine a tali aspetti, è giusto ricordare che il Senato aveva approvato il provvedimento in sede deliberante e ciò sottolinea la convergenza di tutti i gruppi. Inoltre, gli emendamenti approvati erano stati proposti in maniera *bipartisan*, per così dire, sia dalla maggioranza sia dalla minoranza. Quindi lo spirito iniziale del provvedimento era tale per cui esso non soltanto aveva la convergenza piena di tutti i gruppi, ma era stato anche modificato in maniera convergente da parte di tutti i gruppi. Per quanto riguarda la Camera, bisogna ricordare che l'atteggiamento della minoranza non è sembrato ugualmente convergente e costruttivo. Affermo ciò perché i rilievi mossi al testo giunto dal Senato sono stati evidenziati da esponenti sia della maggioranza sia della minoranza con la presentazione, tra l'altro, di emendamenti soppressivi o correttivi di entrambe le parti. Ciò a dimostrazione del fatto che si è trattato di una vicenda parlamentare complessa.

Il testo cui si era giunti, peraltro, ha chiarito una serie di aspetti, è stato ripulito da norme ritenute discutibili e, comunque, non conformi, quindi suscettibile di un'ampia convergenza che, tuttavia, in una prima fase non vi è stata da parte della minoranza.

Per toccare alcuni dei nodi qui ricordati, io stesso più volte, anche nella relazione svolta in questa sede il 25 settembre, ho ribadito la necessità di una gestione della conferenza che veda le istituzioni parlamentari e i suoi organismi pienamente coinvolti. Ciò era stato affermato già in Commissione e sottolineato anche dal Governo sia Commissione sia in aula. Quindi la volontà c'era...

PAOLO ARMAROLI. Perché avete detto di no all'emendamento Frattini?

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Tuttavia, credo anche che noi tutti dobbiamo avere presente che questo tipo di provvedimenti ha dei precedenti. Se si vuole essere coerenti, quindi, facendo riferimento ai provvedimenti riguardante il G7 a Napoli e il G8 a Genova, bisogna ricordare che sono stati approvati da tutti e né nell'uno né nell'altro caso vi è una traduzione visibile normativa del coinvolgimento del Parlamento. Questo è il nodo, dopodiché — come abbiamo già detto fin dall'inizio — siamo d'accordo sul coinvolgimento del Parlamento, ma non ci sembra formalmente bello, per così dire, specificarlo in questo provvedimento con una norma precisa in cui si dicesse che...

PAOLO ARMAROLI. Il Parlamento allora è brutto?

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Mi scusi, ma nel momento in cui, onorevole Armaroli, ho letto le sue dichiarazioni sul provvedimento riguardante Genova, non ho trovato nemmeno una parola riguardante il fatto che si sarebbe dovuto tradurre l'aspetto della presenza e del coinvolgimento del Parlamento in quel provvedimento.

PAOLO ARMAROLI. Sbagliando s'impara!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Per l'amor del cielo.

PRESIDENTE. Onorevole Armaroli, questa è la replica del relatore, non la sua replica!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Nel momento in cui vi erano state assicurazioni in tal senso da parte del Parlamento, e ciò era stato detto anche a nome della Commissione, non ci pareva che vi dovesse essere una normazione di questo coinvolgimento: questo è il punto.

Successivamente, poiché non si è ritenuto che fossero sufficienti le assicurazioni del Governo e quanto era stato detto, abbiamo cercato di verificare in

Commissione come si potesse tradurre tale richiesta. Ho anche detto che la formulazione attualmente inserita nel testo al nostro esame è suscettibile di perfezionamento, se si ritiene che debba essere previsto che i rappresentanti siano designati dai Presidenti. Credo che ciò possa essere riportato e lo stesso vale per quanto riguarda le modalità di tale presenza.

Vorrei che fosse chiaro che fin dall'inizio avevamo detto di essere d'accordo, ma essendo in presenza di una conferenza internazionale, non mi consta — ma anche in questo caso con i limiti di conoscenza — che altri paesi che hanno ospitato consessi simili abbiano fatto una simile previsione. Tuttavia, come ripeto, dato che si ritiene più opportuno che in qualche modo sia visibile la presenza del Parlamento, si è fatto quello che da taluno è stato definito un passo in avanti, rendendo visibile tale presenza. Ho voluto chiarire questo aspetto sottolineando la mancata previsione di tale norma in altri provvedimenti precedenti ed esprimendo, in ogni caso, la volontà di fare in modo che vi fosse tale coinvolgimento.

Credo che debba essere chiarito un altro aspetto, che mi pare sia stato sottolineato in particolare, dall'onorevole Proietti. Mi sembrava di aver già detto in precedenza che i 35 miliardi non sono riferiti ai crediti d'imposta relativi ad un particolare finanziamento delle regioni a statuto speciale, ma sono un'assegnazione di fondi statali indirizzati all'edilizia residenziale pubblica, per i quali vi è la necessità di una legge statale al fine di modificarne l'utilizzo.

Ho chiarito questo punto perché in Commissione a più riprese è emerso questo elemento, che abbiamo approfondito e chiarito nel senso che ho testé riportato. D'altra parte, ciò è necessario perché questi importi possano essere utilizzati per le misure necessarie allo svolgimento della conferenza.

In ordine alla questione relativa al parere della Commissione bilancio che è stata sollevata, giova forse ricordare che, quando è giunto in aula un analogo

provvedimento, era già stato espresso un parere favorevole da parte della Commissione bilancio. In ogni caso la Commissione bilancio, prima che inizi l'esame degli articoli, esprimerà il proprio parere e, poiché non è stata modificata la copertura, non penso che esso possa essere difforme...

ANTONIO LEONE. Non si sa mai.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Certo, non si sa mai, ma non essendo stata modificata la copertura, non penso che possa essere difforme da quello che è già stato espresso in riferimento al disegno di legge. Detto questo, sono dell'avviso che, come è stato detto, tutto è bene quel che finisce bene.

In ogni caso credo sia sempre utile per appuntamenti di questo genere che vi sia il massimo di convergenza innanzitutto perché è interesse di tutti che il paese ospitante — in questo caso il nostro — possa fare, come si dice, bella figura; in secondo luogo, perché questi sono temi ed obiettivi sui quali vi è la consapevolezza comune che oggi vi è la necessità di strumenti riconosciuti da più paesi per combattere efficacemente la criminalità organizzata; infine, perché è evidente che, se questi strumenti si assumono in base ad una decisione convergente, possono essere applicati in modo più efficace.

Mi auguro che, anche sulla base della discussione che si è svolta e del percorso che abbiamo seguito, sia pure complesso ma che mi auguro possa essere istruttivo per altri appuntamenti, ci possa essere una convergenza che consenta una rapida conversione in legge del decreto-legge.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per l'interno ha facoltà di replicare.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, colleghi, il Governo prende atto con soddisfazione del fatto che si viene creando, stando a quanto risulta dal dibattito odierno e dalle prese di posizione dei gruppi parlamentari presenti, un clima di

convergenza tale che possiamo sperare che il decreto-legge venga convertito nei tempi prestabiliti e sulla base di una disponibilità da parte del Governo e della maggioranza, che si era già manifestata e che ora verrebbe a formalizzarsi nell'approvazione di un emendamento che va nella direzione auspicata dai gruppi dell'opposizione.

Vorrei rapidamente richiamare questa vicenda; non pretendo di persuadere i colleghi intervenuti (il collega Armaroli, il collega Leone, il collega Proietti), tuttavia mi sarà permesso allontanare dal Governo una critica, quasi un'accusa, che ho colto in particolare nell'intervento dell'onorevole Leone, quelle secondo la quale vi sarebbe stata da parte del Governo una sorta di arroganza. Francamente non credo che sia così. Sono entrato nella Commissione affari costituzionali del Senato rappresentando il Governo su questa specifica questione con l'idea, da un lato, che il provvedimento fosse semplice e limpido in quanto ripercorreva linee normative già seguite a suo tempo nel 1994 per l'organizzazione del G7 della stessa conferenza di Napoli e, dall'altro, che vi fossero una convergenza tra i gruppi parlamentari ed un interesse specifico del maggiore gruppo di opposizione ad approvare al più presto il provvedimento. Erano stati presentati in Commissione vari emendamenti ed il primo di fronte al quale mi sono trovato veniva dal gruppo di Forza Italia. In esso si sottolineava che nel comitato organizzatore previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra le varie autorità presenti, non c'era il presidente della provincia perché in quel momento era il solo rappresentante politico istituzionale che esprimesse una posizione politica diversa da quella del Governo nazionale e del governo regionale. Riconobbi che i colleghi dell'opposizione avevano ragione e mi impegnai, a nome del Governo, a modificare immediatamente il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ma mi fu risposto di no e che tale previsione avrebbe dovuto essere inserita nella legge.

Poiché vi era un largo orientamento della Commissione in questo senso, il Governo si rimise alla Commissione.

Successivamente si passò ad esaminare una proposta che aveva come primo firmatario il presidente del gruppo di Forza Italia La Loggia volta a prevedere una modifica del piano regolatore di Palermo per legge. Abituato come sono a guardare in astratto ai limiti istituzionali propri di un intervento legislativo, risposi che mi sembrava piuttosto strano. Erano tutti d'accordo, la Commissione manifestò un orientamento conforme alla posizione del senatore La Loggia ed il Governo si rimise alla Commissione. Il provvedimento così modificato è stato trasmesso alla Camera.

Nel frattempo, trascorrevano i giorni e vi era l'esigenza (a mio giudizio giustificata) da parte del Governo di condurre al più presto in porto il disegno di legge per organizzare la conferenza di Palermo. Ebbene, nella Commissione affari costituzionali della Camera ebbi la conferma che le preoccupazioni — che avevo cercato di esprimere e di far valere nella competente Commissione del Senato — erano condivise anche da altri: infatti, colleghi dell'opposizione, ma anche della maggioranza, si chiesero per quale motivo fossero contenute certe norme in quel provvedimento e come potesse essere possibile che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse modificato con legge; inoltre, ci si chiedeva come fosse possibile modificare con legge un piano regolatore del comune. In quell'occasione, a tali obiezioni, risposi che ci si sarebbe dovuti rivolgere alla Commissione affari costituzionali del Senato, che si era espressa all'unanimità in tal senso. Ebbi anche modo di affermare che il Governo avrebbe voluto che il disegno di legge fosse approvato, in quanto si doveva organizzare la conferenza anticrimine di Palermo, indetta dall'ONU e non dal Governo. Chiedemmo dunque aiuto, in modo da condurre presto in porto quell'iniziativa.

L'estate è trascorsa e ha visto una polemica incentrarsi su quelle parti del disegno di legge che erano state introdotte

dal Senato; nel frattempo, si rendeva necessario iniziare i lavori per la conferenza. A quel punto, il Governo adottò un decreto-legge, che recepiva le indicazioni che erano provenute dall'opposizione — e non solo — nella Commissione affari costituzionali della Camera.

Alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo le ferie, ci siamo trovati di fronte ad una questione nuova: in modo drastico e con *vis* polemica ci veniva chiesto che alla conferenza fosse presente anche il Parlamento e non solo il Governo. Un po' perché la questione posta corrispondeva ad un elementare buonsenso istituzionale, un po' perché sono stato sempre sensibile all'esigenza che vi sia una rappresentanza ed un controllo da parte degli organi parlamentari, espressi sin dall'inizio (essendo del tutto concorde con il relatore Di Bisceglie) una piena disponibilità a fare in modo che il Parlamento venisse coinvolto. Ripeto, la mia scelta fu motivata in parte da considerazioni di buonsenso istituzionale e in parte dalla mia sensibilità personale; infatti, quando ero presidente del Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione e sicurezza, mi dolsi per aver ricevuto una settimana prima un semplice invito alla conferenza di Napoli. Espresi, dunque, la mia piena disponibilità a fare in modo che il Parlamento fosse coinvolto; al riguardo, vorrei ricordare l'espressione che ho più volte usato in Commissione e in aula: ho parlato di un coinvolgimento del Parlamento e, segnatamente, degli organi parlamentari più direttamente impegnati e competenti in materia (la Commissione parlamentare antimafia e il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza). Avevo una certa titubanza sull'opportunità di prevedere, con una norma di legge, un organo *ad hoc* e manifestai la disponibilità del Governo ad accogliere un ordine del giorno e a fare il possibile per il coinvolgimento del Parlamento. Tuttavia, esisteva una certa preoccupazione che la disponibilità del Governo non fosse sufficiente o, addirittura, celasse un retropensiero.

Nel frattempo, trascorrevano i giorni: questo ondeggiamento (del tutto discutibile) e la doppia procedura seguita (che merita in astratto tutte le critiche che sono state rivolte) derivavano dall'esigenza, avvertita dal Governo, di arrivare ad un provvedimento definitivo; si pensava di ricorrere al disegno di legge per fare prima, in quanto non si sapeva che cosa sarebbe potuto accadere nel corso di un dibattito sulla conversione di un decreto-legge.

Tra l'altro, vorrei dire per inciso (parliamoci chiaro, è bene essere franchi) che oggi non ho avuto modo di ascoltare, in quest'aula, il punto di vista dei deputati del gruppo della Lega nord Padania; mi auguro che le parole di saggezza pronunziate dai colleghi Frattini e Armaroli — che ancorano l'atteggiamento dell'opposizione sul disegno di legge di conversione ad una precisa formalizzazione della presenza parlamentare alla conferenza — siano condivise dai deputati del gruppo della Lega nord Padania; diversamente, saremmo da capo.

La necessità di fare presto, dunque, ha costituito il filo rosso che ha costantemente guidato l'azione del Governo; proprio per tale esigenza da noi avvertita siamo disponibili alle richieste che provengono: vi è un sospetto, vi è una preoccupazione? Volete che si ricorra ad una norma di legge? Ebbene, siamo disponibili ad una norma di legge. Si vuole che vi sia un comitato? Ebbene, siamo disponibili ad un comitato, istituito dalle Presidenze del Senato e della Camera, che sia rappresentativo e partecipi alla conferenza. Per inciso, quella di Palermo rimane una conferenza dell'ONU avente un oggetto specifico sul quale l'ufficio ONU di Vienna ha lavorato da mesi: la definizione di una convenzione e dei protocolli giunge in termini già fundamentalmente predisposti alla conferenza di Palermo.

Tuttavia, la conferenza è certamente un momento di discussione ed è giusto, io credo, che a questo momento di discussione partecipi una rappresentanza organicamente definita, con un *nomen iuris*, come diceva il collega Frattini, del Parla-

mento, perché anche questo dà maggiore forza alla presenza italiana, riassumendo le diverse componenti culturali e politiche che si cimentano sul terreno dell'elaborazione culturale, giuridica e istituzionale nell'azione antimafia.

Mi sembra che, così rappresentata la posizione del Governo — e non credo di aver forzato la realtà —, quest'ultimo non possa essere accusato di arroganza.

Credo sia assolutamente necessario trovare un punto di convergenza e convertire questo decreto in legge. Se il problema è quello della formalizzazione del coinvolgimento del Parlamento, anche se è un po' strano, come diceva l'onorevole Di Bisceglie (ma comunque non è in contrasto con i principi, anzi esprime un principio di valorizzazione della funzione del Parlamento che non possiamo che condividere), noi lo accettiamo. Concordiamo su un testo che sia il più vicino possibile alla formulazione suggerita dall'opposizione. Voglio sperare che un atteggiamento di disponibilità come questo non sia ricambiato con la stessa moneta con la quale fu ricambiato l'atteggiamento di disponibilità manifestato al Senato di fronte ad una norma assolutamente cervellotica con la quale si voleva modificare un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con la legge: quell'atteggiamento di disponibilità, infatti, fu ricambiato con critiche e rampogne ulteriori da parte dell'opposizione. Io confido che in questo caso ciò non avvenga e ribadisco che nel merito l'interesse e l'impegno del Governo è a fare il più presto possibile nel convertire il decreto-legge in legge, affinché la conferenza si possa organizzare e sia, come dicevo, la conferenza dell'ONU alla quale partecipa lo Stato italiano nell'insieme delle sue componenti: il Governo, che naturalmente ha la responsabilità di firmare la convenzione ed i protocolli, ma anche una rappresentanza del Parlamento.

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

**Discussione del disegno di legge: Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito (5506).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5506)**

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 25 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 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti;

Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

*(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 5506)*

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

**GIOVANNI MELONI, Relatore.** Signor Presidente, data l'ora cercherò di essere il più breve possibile.

Nel dicembre 1998 il Governo ha presentato un disegno di legge al fine di colmare una lacuna esistente nell'ordinamento a proposito di immigrazioni clandestine. Infatti, la normativa vigente e, in particolare, l'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, emanata con decreto legislativo n. 286 del 1998, punisce chiunque favorisca l'ingresso di stranieri nel territorio dello Stato, in violazione delle norme del medesimo testo unico.

Niente invece è previsto nel caso in cui si ponga in essere un'attività volta a favorire l'ingresso in altro Stato dello straniero clandestinamente presente nel nostro paese. Risulta evidente che tale lacuna non agevola, anzi indebolisce un'efficace e complessiva strategia di contrasto dell'immigrazione clandestina e risulta incoerente con gli impegni assunti dal nostro paese in ambito internazionale e, in particolare, con quelli derivanti dal trattato di Shengen.

Il disegno di legge al nostro esame, pertanto, delinea nuove fattispecie incriminatrici nel caso descritto, vale a dire

quando venga favorito l'ingresso di stranieri, già presenti illegalmente nel nostro paese, in un altro Stato.

Al fine di conseguire tale risultato, che io ritengo opportuno, potevano essere seguite due strade. Il disegno di legge governativo ipotizza una prima strada, consistente nell'inserire al citato testo unico n. 286 del 1998, dopo l'articolo 12, un nuovo articolo 12-bis che prevede la fattispecie di cui ho parlato in precedenza. Il disegno di legge, se da un lato prevede la fattispecie di immigrazione clandestina di transito in modo strutturalmente non dissimile dall'immigrazione clandestina verso il territorio dello Stato, dall'altro se ne discosta non insensibilmente. Ciò perché: in primo luogo, solo l'immigrazione clandestina di transito richiede l'elemento soggettivo ulteriore del dolo specifico del fine di lucro, che per l'altra ipotesi costituisce, invece, circostanza aggravante; in secondo luogo, nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso al fine di destinare le persone alla prostituzione o al suo sfruttamento ovvero riguardi minori da impiegare in attività illecite al fine di sfruttamento, la pena prevede da 4 a 12 anni di reclusione, mentre la medesima fattispecie, secondo la normativa in vigore, se riferita allo Stato italiano, comporta una pena più grave, precisamente da 5 a 15 anni di reclusione; in terzo luogo, ulteriori differenze nella sanzione si hanno nell'ipotesi che il fatto sia commesso da tre o più persone o vi sia stato l'ingresso dall'altro Stato di cinque o più persone ovvero se per commettere il fatto siano stati utilizzati servizi di trasporto internazionale o documenti falsi.

La Commissione, che ha condiviso subito e interamente l'intento del Governo, ipotizza invece un'altra strada per ottenere il medesimo risultato in un modo che a me sembra più efficace. Si propone, in sostanza, di novellare l'articolo 12 del citato testo unico, limitandosi ad introdurre al comma 1 la fattispecie contemplata dal Governo e di coordinare conseguentemente il comma 3 del medesimo articolo 12 lasciando tutto il resto immu-

tato. Le ragioni di questa scelta sono innumerevoli. In primo luogo, riguardo al metodo, è sembrato più opportuno ottenere il risultato che si intendeva conseguire limitando al massimo la portata della novella, cosa che, ai fini di una corretta tecnica legislativa, non è mai male quando si riveli possibile; ma in questo caso la scelta di metodo si pone al servizio di alcuni profili che riguardano il merito. La Commissione ha ritenuto che il favoreggiamento dell'ingresso in altro Stato dello straniero clandestinamente presente nel territorio italiano debba trovare una disciplina sanzionatoria non dissimile da quella che si riferisce al nostro paese. È stato osservato che non vi è una ragione plausibile perché la nuova fattispecie si consideri integrata solo quando e se sussista lo scopo del lucro, ciò a prescindere dalle evidenti difficoltà probatorie. Infatti, la tutela che all'interno del nostro territorio si accorda alle frontiere dello Stato estero non deve, perlomeno nella materia di cui ci occupiamo, né essere né apparire più tenue o più tollerante di quella predisposta per le nostre frontiere, sia alla luce della più volte affermata necessità di sviluppare una forte cooperazione internazionale per combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina sia al fine di impedire che il territorio dello Stato possa diventare base di operazioni per l'ingresso di clandestini in altri Stati.

Ciò infatti indurrebbe — è di tutta evidenza — effetti sicuramente pericolosi anche per il nostro paese.

Inoltre l'uniformità della sanzione nelle ipotesi aggravate, in particolare nel caso di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o di sfruttamento di minori trova una giustificazione se si considera che, a ben vedere, in tale ipotesi il bene effettivamente tutelato è non solo e non tanto la frontiera dello Stato estero quanto piuttosto la persona. Non si giustificerebbe, dunque, una pena minore per il solo fatto che l'evento che si vuole impedire si produce all'estero piuttosto che in Italia. Si consideri che, se le pene

sono state considerate congrue per quest'ultimo caso, devono esserlo in misura non minore anche per l'altro.

Per queste ragioni la Commissione si augura che il testo predisposto e che si sottopone ora all'esame dell'aula possa ottenere una rapida approvazione, altrettanto unanime a quella ottenuta in Commissione.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** L'Assemblea è oggi chiamata ad esaminare il disegno di legge che introduce una nuova figura di reato nei confronti di chi favorisca l'ingresso di uno straniero, che già si trovi illegalmente nel territorio nazionale, in un altro Stato.

Tale previsione è evidentemente essenziale nell'ottica di un adeguato assetto normativo che miri efficacemente a reprimere in tutte le articolazioni il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Allo stato, come è stato evidenziato anche nel corso dei lavori in Commissione giustizia, vi è infatti nel testo unico sull'immigrazione una lacuna normativa evidente. L'Italia, peraltro, ai sensi dell'articolo 27 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, ratificato con legge 30 settembre 1993, n. 388, è infatti impegnata a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chi aiuti o tenti di aiutare a scopo di lucro uno straniero ad entrare o soggiornare nel territorio di una parte contraente, in violazione della legislazione di detta parte contraente relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri.

In Commissione giustizia, quindi, l'originario disegno di legge è stato opportunamente integrato recependo i rilievi formulati da più parti, soprattutto in ordine alla scelta di sanzionare in modo diverso la violazione delle norme sull'immigrazione clandestina a seconda che essa sia diretta verso il proprio territorio o verso quello di altri Stati.

Il Governo ritiene quindi che l'attuale formulazione del testo sia pienamente

rispondente agli scopi perseguiti e che pertanto quest'ultimo debba essere rapidamente approvato.

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

ANTONIO LEONE. La modifica legislativa di cui ci stiamo occupando, senza dubbio tardiva e insufficiente a colmare una lacuna, è sicuramente positiva.

Era infatti necessario colmare la mancanza di una fattispecie penale ad *hoc*, al fine di contrastare l'immigrazione clandestina. Quindi ben venga una nuova figura di reato!

La nostra adesione al Trattato di Schengen, così come ha ricordato il sottosegretario, ci imponeva sin da allora di prevedere normative adeguate dirette ad evitare che l'Italia continuasse ad essere il « ventre molle » dell'Unione europea in ordine alla difesa dall'immigrazione clandestina.

Nel non contrastare, come abbiamo fatto fino ad oggi, con sufficiente determinazione l'immigrazione clandestina, cosiddetta di transito (oggi parliamo di transnazionalità in più di un provvedimento), abbiamo violato il Trattato di Schengen.

Ciò ha soprattutto nociuto alla nostra stessa credibilità nei confronti dei nostri partner europei. Tutto questo è venuto alla luce in più di un'occasione, soprattutto quando i mezzi di comunicazione di massa, in particolare di proprietà pubblica, di fronte all'arrivo di migliaia di immigrati con navi stracariche a perdere, per limitare l'allarme della popolazione, hanno affermato che si trattava di persone che volevano usare il nostro territorio solo come transito verso altre destinazioni del nord o del centro Europa. Ciò, se possibile, rendeva ancora più grave la negligenza delle autorità italiane nel contrastare il fenomeno che rappresentava una violazione di precisi obblighi nei confronti dei partner europei.

Le norme previste da questa « leggina » sono abbastanza incisive e per questo riceveranno l'approvazione del gruppo cui

appartengo. Tuttavia, vorrei soffermarmi su altre questioni che emergono da questo modo di legiferare impostoci da una normativa che lo sovrasta. Che senso ha parlare di una nuova figura di reato e inasprire una serie di pene, quando le statistiche e le operazioni effettuate per limitare l'immigrazione clandestina anche transnazionale danno un risultato pari a zero? Al di là dell'ottemperanza alle direttive di un trattato, non dà nessun risultato creare nuove figure di reato e non essere capaci di arginare il fenomeno perché alla base di tutto vi è un'incapacità di prevenzione. Ciò è dovuto ad un atteggiamento rinunciatario e lassista del Governo — bisogna ammetterlo — e, in particolare, del ministro dell'interno Bianco che la settimana scorsa, quando una nave è stata abbandonata alla deriva con centinaia di clandestini a bordo, ha denunciato l'episodio. Mi sembra un'allucinazione politica che un ministro denunci e dia un allarme su una sua incapacità di controllo. Egli ha suggerito addirittura le azioni che il Governo avrebbe potuto intraprendere per aumentare la vigilanza sul mare. Ma si è mai chiesto il ministro Bianco dove siano finiti tutti gli accordi o i tentativi di accordi con le polizie balcaniche? Ricordo benissimo, come se fosse ieri, il momento in cui l'attuale presidente della Commissione affari costituzionali, allora ministro dell'interno, stipulò un accordo con le polizie balcaniche: la polizia serba, due ore dopo, sparava addosso ad alcuni nostri pescatori a bordo di pescherecci!

L'azione del Governo finalizzata alla prevenzione, per mancanza di incisività e di credibilità, non ha mai dato frutti.

È incomprendibile che un ministro per difendere le proprie coste o la propria legislazione — che prevede norme aspre, anche se non si riesce a catturare un solo scafista — non ricorra ad una serie di provvedimenti che possono essere assunti quando si è in guerra, perché con gli scafisti vi è una guerra. Per quale motivo chiedere l'aiuto delle polizie straniere, delle polizie europee? Mi sembra una *deminutio* delle prerogative di uno Stato

che, per essere credibile, deve ricorrere ad altri per difendere la propria legislazione.

La verità è che questo Governo è stato sempre preso da una sorta di buonismo, di pietismo, nei confronti di banditi che non esitano a gettare a mare, quando sono in difficoltà, il loro carico umano; tale atteggiamento è risultato del tutto fuori posto. D'altra parte, basterebbe dare un segnale forte e chiaro per diradare drasticamente gli sbarchi con i gommoni.

Crediamo difficile che questo Governo, al di là delle norme che il Parlamento può approvare, abbia la forza e la volontà politica di fare rispettare la sovranità dello Stato, la lettera e lo spirito dello stesso Trattato di Schengen.

Il nostro ministro dell'interno denuncia il pericolo dell'immigrazione clandestina, ma nulla fa per prevenirlo. Troppe volte esponenti della maggioranza hanno dichiarato che le nostre frontiere marine sono troppo lunghe per essere sorvegliate ma, guarda caso, la costa che è stata oggetto di sbarchi è limitata, perché si è trattato quasi sempre della costa pugliese. È possibile, allora, che non si sia in grado di controllare, ai fini della prevenzione, un tratto di costa limitatissimo rispetto alle coste dell'intero paese?

Vorrei ricordare brevemente che gli elementi costitutivi di uno Stato sono il territorio, il popolo e la sovranità; se viene meno la tutela della sovranità, come nel caso della scarsa difesa nel nostro paese dall'immigrazione clandestina, anche se solo di transito, lo Stato si affievolisce e si cade nell'anarchia e ciò è intollerabile. I cittadini che pagano le tasse hanno diritto a che lo Stato svolga i suoi compiti fondamentali, fra i quali la difesa esterna e la sicurezza interna, e dedichi magari minore impegno e minori risorse per riappropriarsi di intere fette dell'economia, come purtroppo è avvenuto, scandalosamente, con la vicenda dell'ENEL.

Non vorremmo che, di fronte al lassismo della maggioranza nei confronti dell'immigrazione clandestina, vi sia la speranza di attingere elettoralmente ad un serbatoio di voti che potrebbe forse rappresentare l'ultima ancora di salvezza; mi

si passi questa battuta, che ritengo possa avere un suo significato nel momento in cui ci si rende conto che si continua a legiferare, a produrre nuove figure di reato, ad inasprire le pene, ma che nulla si fa affinché queste pene, queste norme, vengano applicate. È questo il nodo, il problema, dell'intera azione governativa: non basta approvare norme, bisogna essere capaci di far sì che le stesse conseguano l'effetto voluto e vengano applicate.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Bonito, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

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

**(Replica del relatore - A.C. 5506)**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Meloni.

**GIOVANNI MELONI, Relatore.** Signor Presidente, intervengo brevemente per prendere atto che l'onorevole Leone riconosce che il provvedimento oggi in discussione è positivo; ciò, naturalmente, non può che fare piacere. Tale provvedimento consiste nell'introduzione di una nuova figura di reato, che non era previsto; il provvedimento ha tale giustificazione, che non avrebbe se così non fosse.

Rispetto alle pene previste per il reato simile di favoreggiamento dell'ingresso nel territorio dello Stato, non vi è alcun inasprimento, le pene rimangono quelle che erano. Sotto questo profilo, i rilievi dell'onorevole Leone, come egli stesso ha riconosciuto, non riguardano il provvedimento in esame.

Vi sono, poi, alcune considerazioni svolte dall'onorevole Leone sulle quali non mi soffermerò. Vorrei svolgere soltanto due osservazioni. Anzitutto, mi pare che i dati forniti a più riprese dal Governo, anche in quest'aula, dimostrino che il testo unico sull'immigrazione approvato nel 1998 ha una sua efficacia e sta ottenendo risultati sia in termini di re-

spingimento, sia in termini di numero di clandestini che approdano nel nostro paese e, segnatamente, nelle coste pugliesi.

La seconda osservazione che vorrei fare, che per qualche verso mi interessa forse anche di più, è che dall'intervento dell'onorevole Leone si desumerebbe una volontà quasi di accettare che in quel tratto di mare dell'Adriatico — in particolare nel canale d'Otranto — si crei una sorta di « guerra guerreggiata » in cui bisogna sparare e affondare.

ANTONIO LEONE. Non ho detto questo.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*. Lei ha disegnato una sorta di Stato che, per difendere la sua sovranità, usa le armi piuttosto che gli accordi; una sorta di Stato simile a quell'acqua di colonia di quell'uomo che « non deve chiedere mai » niente a nessuno. Non è così! La sovranità si difende soprattutto facendo accordi e soprattutto in questa materia perché, altrimenti, onorevole Leone, su questa materia, se anche ci mettessimo a sparare, quella guerra la perderemmo lo stesso. Con gli accordi forse vi è la possibilità di ottenere dei risultati diversi (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

ANTONIO LEONE. Non avevo detto questo!

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica.

Il seguito del dibattito è pertanto rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Simeone; Armosino ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Olivieri ed altri; Pecorella ed altri; Pisapia; Siniscalchi ed altri; Contento e Trantino; Pisapia; Pecorella; Pecorella ed altri; Carotti; S. 1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-3793-3810 — Senatori: Fassone**

**ed altri; La Loggia ed altri; Occhipinti ed altri; Salvato ed altri; Fassone ed altri; Di Pietro ed altri; Calvi ed altri; Senese ed altri; Folieri; Fassone ed altri; Centaro (approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione permanente del Senato); e Biondi e Costa: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione (463-1863/ter-1870/ter-3463-4425-5360-5391-5433-5523-5545-5702-5752-6339-6590-6631) (ore 19,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge: d'iniziativa dei deputati Simeone; Armosino ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Olivieri ed altri; Pecorella ed altri; Pisapia; Siniscalchi ed altri; Contento e Trantino; Pisapia; Pecorella; Pecorella ed altri; Carotti; d'iniziativa dei senatori: Fassone ed altri; La Loggia ed altri; Occhipinti ed altri; Salvato ed altri; Fassone ed altri; Di Pietro ed altri; Calvi ed altri; Senese ed altri; Folieri; Fassone ed altri; Centaro (approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione permanente del Senato); e d'iniziativa dei deputati Biondi e Costa: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 463)**

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 5 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 20 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 37 minuti;

Forza Italia: 35 minuti;

Alleanza nazionale: 34 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

Lega nord Padania: 31 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 463)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Il relatore, onorevole Finocchiaro Fidelbo, ha facoltà di svolgere la relazione.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel presentare all'Assemblea il lavoro di questi mesi, mi preme sottolineare innanzitutto come esso sia il frutto di una riflessione approfondita e assai responsabile che si è continuamente nutrita dei contributi e delle osservazioni che ci sono

venuti certamente dal serissimo lavoro svolto prima dai colleghi del Senato, poi dalla giurisprudenza costituzionale e dall'elaborazione preziosa degli studiosi del processo penale e, poi ancora, da una interlocuzione continua con la magistratura associata e con le diverse articolazioni associative dell'avvocatura italiana.

Ricordo questo percorso non solo per dare conto di un lavoro che è stato lungo e faticoso e che sostiene questo testo che presentiamo in aula, ma anche per sottolineare che ciascuno di noi — e, se mi è consentito, la relatrice innanzitutto — sente e porta piena la responsabilità di proporre l'adozione di un nuovo modello processuale penale.

Il principio del contraddittorio, costituzionalmente introdotto nel nuovo ordinamento, si sostanzia nell'articolo 111 in tre affermazioni, tutte ugualmente impegnative, ma anche suscettibili di dare luogo a regimi processuali e ad effetti diversi tra loro, a seconda delle scelte del legislatore ordinario. Le tre osservazioni sono le seguenti: in primo luogo, nel processo penale la legge assicura che la persona accusata di un reato abbia la facoltà davanti al giudice di interrogare e fare interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico; in secondo luogo, il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova; in terzo luogo, la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio dell'imputato del suo difensore, salva l'eccezione — puntualmente regolata — che questo sia avvenuto per consenso dell'imputato o per accertate impossibilità di natura oggettiva, oppure per effetto di provata condotta illecita.

Il regime dettato dall'articolo 111 della Costituzione si compone quindi di due regole positive (la facoltà dell'imputato di interrogare e far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico e la prova si forma nel contraddittorio) e di una negativa, che rafforza le precedenti e, cioè, che, salvo i casi regolati specifica-

mente, sono inutilizzabili le dichiarazioni rese a carico dell'imputato senza che il suo difensore abbia potuto porre domande.

Il punto è, dunque, come dare fecondità al principio del contraddittorio garantendo all'imputato non soltanto — rimedio negativo — l'inutilizzabilità ai fini della prova di ciò che sia avvenuto nel segreto delle indagini preliminari davanti al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria, ma garantendogli anche di poter confrontarsi con l'accusatore e che solo da quel contraddittorio nasca la prova.

In questo senso bisogna ricordare che il secondo comma dell'articolo 24 della Costituzione prevede il diritto alla difesa dal quale oggi, con il nuovo articolo 111, deriva il diritto al contraddittorio, che è principio costituzionalmente rilevante; si tratta di quel buon andamento della giurisdizione che consiste nella funzionalità e nell'efficacia dell'esercizio della giurisdizione medesima, vale a dire nella capacità del processo penale, così come è regolato, di determinare un corretto accertamento della verità processuale garantendo al contempo i diritti dell'imputato, il legittimo esercizio della potestà punitiva da parte dello Stato e i diritti delle persone offese dal reato (soggetti questi ultimi — è bene dirlo — dei quali non dovremmo e non avremmo mai dovuto dimenticarci nel momento in cui manifestiamo l'ambizione di fondare un processo equo).

Ciò a cui abbiamo lavorato e stiamo lavorando con questo provvedimento è la ricerca della migliore approssimazione possibile, non esistendo un archetipo perfetto, tra due esigenze che in un sistema democratico devono essere strette da nesso: il garantismo liberale da una parte, cioè la garanzia di fronte alla potestà punitiva dello Stato, e il finalismo repressivo dall'altra, vale a dire la funzionalità della tutela coercitiva. Nel dire questo so perfettamente che è nel rapporto tra diritto alla libertà, e dunque nelle garanzie processuali del cittadino, e autorità dello Stato che può con più esattezza misurarsi il livello democratico dell'ordi-

namento; al contempo so che nessun cittadino potrebbe accontentarsi di un processo incapace di perseguire e reprimere delitti seppure nell'osservanza rigida di ogni prescrizione processuale (compito difficile e passaggio delicatissimo).

Ciò a cui stiamo assistendo oggi in Commissione è la comune ambizione della maggioranza e dell'opposizione di ritrovare il senso e le forme più avanzate di ricomposizione di quel nesso tra opposte esigenze, entrambe essenziali per un sistema democratico (e non è un piccolo risultato). Al contrario, credo di poter affermare che nei nostri lavori, attraverso l'attuazione di una norma costituzionale così fortemente condivisa dal Parlamento, ci siano dei segnali di una nuova saldatura di quella frattura intervenuta nella stessa storia politica di questo paese, che veniva e viene descritta in maniera abbastanza grossolana come conflitto tra garantismo e giustizialismo. Il conflitto è spesso rappresentato in una caricatura persino grottesca che ha travisato ed ha tradito le buone ragioni e i legittimi argomenti. Questo conflitto — ammettiamolo — in passato ci ha anche fatto ritenere che lavorare solo sul garantismo liberale, piuttosto che solo sulla necessità coercitiva, valesse a rispondere alle esigenze che a questo punto, confusamente e legittimamente, venivano dalla collettività e dalla necessità di ottemperare ai fini generali dell'ordinamento, che ha prodotto anche — dobbiamo dirlo — contraddizioni ed inefficienze di sistema.

Quanto ho detto non è parlare d'altro, ma spiegare le ragioni delle scelte che la Commissione fino a questo momento ha compiuto e di quelle che si appresta a compiere con l'esame degli emendamenti nel Comitato dei nove in materia di limitazione dell'area del diritto al silenzio dell'accusatore che sia anche imputato.

La scelta che abbiamo già fatto è stata quella di non limitarci a cogliere nel sistema processuale la regola della inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini contro l'imputato da chi si sia per libera scelta sempre volontariamente sottratto al contraddittorio.

Abbiamo ritenuto che il diritto di difesa e la garanzia dell'imputato oggi consistano, nel nuovo quadro di riferimento costituzionale, nel diritto di controinterrogare l'accusatore, nella possibilità di contestare la sua deposizione, nella garanzia della prova che si forma in dibattimento e nel contraddittorio. In questa positiva declinazione della piena e feconda attuazione dell'articolo 111 esso coincide con l'interesse dello Stato e della collettività all'accertamento pieno della verità processuale, all'individuazione di eventuali responsabilità e all'interesse delle parti offese ad un processo che veda la prova dialetticamente formarsi nel pubblico dibattimento.

Se il testo all'esame dell'Assemblea vede già incisive modifiche rispetto al testo del codice vigente, per garantire l'effettività del contraddittorio, il dibattito di oggi e gli emendamenti che saranno presentati al Comitato dei nove insisteranno proprio sulla riduzione dell'ambito del diritto al silenzio, perché abbiamo due strade davanti a noi. La prima è quella di sospendere questo lavoro e, inalterato restando il testo, correre ancora il rischio di un dibattito nel quale chi è accusato taccia, perché conserva il diritto a tacere, in questo vi è un che di un eticamente inaccettabile. Ma il dibattito senza parola, senza possibilità di formare prova, è anche tradimento del diritto di difesa piena dell'imputato, dell'esercizio efficace della giurisdizione e dei diritti delle vittime. Certo, probabilmente, da un dibattito vuoto deriverebbero molte assoluzioni, ma questo conferma, piuttosto che assolvere, quell'inaccettabilità etica di cui prima parlavo. Pensate al paradosso di un soggetto che, sulla base di dichiarazioni rese da un coimputato, venga a soffrire un periodo di custodia cautelare assai lunga, veda poi il dibattito vuoto di parola per il rifiuto di deporre posto dallo stesso accusatore e vada quindi assolto.

Conservare all'imputato accusatore il diritto di tacere e di sottrarsi al contraddittorio significa (sto adoperando riflessioni della dottrina, dei professori Mantovani e Tonini) basare l'ordinamento

soltanto sull'affermazione dei diritti di libertà, senza collegarli a responsabilità individuali. Credo, invece, che nell'equilibrio tra libertà e responsabilità sia la cifra del giusto processo e questo equilibrio può restaurarsi affermando che ogni imputato ha diritto al silenzio, ma anche che, se ne dispone accusando altri, ha la responsabilità di sottoporsi al contraddittorio.

L'altra strada, dunque, è quella di proseguire nel lavoro di riduzione dell'ambito del diritto al silenzio dell'accusatore che sia anche imputato. È il punto di definizione che la Commissione ha davanti e devo ricordare che, su questa intesa di ulteriore riflessione, tutti i colleghi di maggioranza e di opposizione hanno ritirato gli emendamenti presentati in Commissione. Né vi è altra via, perché quella del possibile recupero delle dichiarazioni rese nella fase delle indagini resta esclusa dalla norma costituzionale. Ci incoraggia peraltro in questo senso il dibattito pubblico di tre giorni che sul tema, al convegno dei processualpenalisti, a Ferrara, individua nella riduzione dell'ambito del diritto al silenzio il luogo obbligato di ridefinizione del nuovo modello processuale.

Vorrei aggiungere un'ultima notazione: la Commissione è convinta della necessità di non avere remore nell'approvazione del nuovo testo. Il lungo lavoro che abbiamo alle spalle, anche per la ricchezza che ci è venuta dal dibattito al Senato, ci ha consentito un esame serio e approfondito delle questioni e noi troviamo doveroso sotto il profilo istituzionale e politico pronunziarci evitando di costringere la Corte Costituzionale a dettare di fatto al Parlamento indirizzi e principi per legiferare. Sentiamo peraltro la responsabilità che ci viene dagli obblighi assunti con l'Unione europea per l'adeguamento del nostro processo penale: responsabilità che avvertiamo più fortemente in ragione dell'impegno manifestato dal Capo dello Stato recentemente al Consiglio d'Europa.

È con questi intendimenti, signor Presidente, onorevoli colleghi, che consegno all'esame dell'Assemblea il nostro lavoro.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, oggi l'Assemblea inizia l'esame del progetto di legge che è stato già licenziato dal Senato relativo alle modifiche da apportare al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova. Si tratta di un provvedimento di estrema importanza e il relatore ha già detto con quanto responsabilità la Commissione abbia affrontato il suo esame e quale sia il peso che la stessa Commissione, il relatore, ma anche il Governo che ha partecipato pienamente ai lavori a ritmo serrato della Commissione, vi annettono, nel momento in cui si interviene su una materia tanto delicata.

Attraverso il provvedimento in esame, si tende a dare concreta attuazione alla riforma costituzionale recentemente apportata nell'articolo 111. Va da sé che la completa attuazione della riforma, per la molteplicità degli aspetti affrontati, non può prescindere da altre significative modifiche del sistema processuale vigente, che peraltro, almeno in parte, sono già all'esame di uno dei due rami del Parlamento.

Tuttavia, appare innegabile che il cuore della modifica costituzionale riguardi proprio la tutela del contraddittorio nella formazione della prova. Si richiede, infatti, oggi che la prova si debba formare nel corso del dibattimento attraverso la possibilità per le parti del processo di interloquire in posizione di assoluta parità. Si tratta di una materia di estrema delicatezza. È ancora viva l'eco delle polemiche suscitate dall'intervento della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sugli articoli 500 e 513. In presenza di dichiarazioni nei confronti dei terzi, si pone innanzitutto il problema di individuare i limiti entro i quali circoscrivere il diritto al silenzio. Non meno importante è individuare se, in che modo e in che misura siano utilizzabili nel dibattimento le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari.

Il testo oggi in esame mantiene ferma la scelta di fondo operata dal Senato di procedere nel senso della riduzione dell'area del diritto al silenzio per gli imputati che abbiano a rendere dichiarazioni nei confronti di terzi. Si tratta di un punto abbastanza assodato: si riduce l'ambito dei casi di connessione e, parallelamente, si riducono rispetto al regime oggi in vigore anche i numeri dei casi di incompatibilità a testimoniare. Si introduce, infine, con la previsione di opportune cautele la possibilità per l'imputato di rendere testimonianza anche nei casi di procedimenti connessi qualora nei confronti di quest'ultimo sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, proscioglimento o di applicazione della pena a seguito di patteggiamento.

Rispetto alla scelta del Senato, la Commissione giustizia ha introdotto, invece, dopo un lungo e meditato dibattito, significative modifiche nella nuova formulazione degli articoli 500 e 513 del codice di procedura penale. Il punto centrale di tali modifiche è rappresentato dalla diversa valenza processuale attribuita alle dichiarazioni rese nel corso di indagini preliminari dai soggetti menzionati in tale disposizione. Per quanto riguarda le dichiarazioni dei testimoni, possono essere utilizzate solo qualora il teste accetti, almeno in parte, di rispondere in dibattimento. Fatta eccezione per i casi di violenza, di minaccia o di promessa di altra utilità, salvo diverso accordo delle parti, le stesse possono essere lette solo per le contestazioni. Esse potranno inoltre, in caso di difformità, essere utilizzate solo per valutare la credibilità del teste. Per quanto riguarda l'articolo 513, si registra essenzialmente lo sforzo di conformare la nuova disciplina ai principi enunciati all'articolo 500 (vi è un riferimento esplicito). Passando ad altri aspetti, non vengono riprodotte nel testo in esame le modifiche introdotte dal Senato, invece, all'articolo 192 che, appunto, riguarda gli aspetti della valutazione delle prove. Si esclude, in particolare, che la cosiddetta testimonianza dell'imputato debba essere sottoposta ad un particolare regime di

valutazione analogamente a quanto avviene, ad esempio, per le dichiarazioni rese da un imputato di reato connesso.

In via transitoria, poi, si prevede che per i processi in corso si continuino ad applicare le disposizioni contenute ai commi 2 e 4 dell'articolo 1 della legge 25 febbraio 2000, n. 35. Se il procedimento è poi ancora nella fase delle indagini preliminari, si dovrà procedere, come previsto nel testo licenziato dal Senato, a un nuovo esame dei soggetti, per il quale il provvedimento in esame prevede l'escusione in qualità di testimoni. Le modifiche introdotte scaturiscono da un complesso e articolato dibattito che la Commissione giustizia ha fatto in questi mesi. Le scelte finali che verranno adottate, stante la complessità e la delicatezza della materia in discussione, non possono che essere frutto di un continuo ed accurato approfondimento dei temi in discussione che tenga conto, ove possibile, anche dei preziosi suggerimenti di tutti gli operatori del diritto e del mondo scientifico. Le soluzioni vanno cercate senza pregiudizi o preclusioni aprioristiche. Il testo in esame potrà ancora essere migliorato per alcuni aspetti dal confronto in aula, ma anche, come è stato deciso in base ad un accordo informale in Commissione, attraverso l'esame degli emendamenti nel Comitato dei nove.

La Commissione affari costituzionali, peraltro, ha già indicato nel parere espresso l'opportunità di verificare la possibilità di ridurre ulteriormente l'ambito del diritto al silenzio dell'imputato per realizzare pienamente il principio del contraddittorio, tenuto anche conto dei limiti che incontra l'acquisizione degli atti compiuti nella fase delle indagini.

Il Governo ritiene necessario tener conto di tale indicazione. Sembra in proposito da escludere la possibilità di rivedere il regime delle limitazioni che sono state apposte all'acquisizione e all'utilizzazione delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini, derivanti dalla espressa formulazione del nuovo precetto costituzionale dell'articolo 111 che è stato approvato. È certamente possibile, invece,

ritoccare ulteriormente le disposizioni relative all'area del silenzio per l'accertamento dei fatti.

Il Governo confida nell'approvazione del testo con il più ampio consenso possibile; d'altro canto, finora in Commissione si è lavorato con uno sforzo comune. Trattandosi di riforme processuali finalizzate ad accentuare le garanzie dei cittadini, appare opportuno trovare un terreno d'intesa prescindendo da considerazioni di parte.

È altresì importante che l'approvazione giunga in tempi rapidi (abbiamo il problema della Corte costituzionale). La riforma costituzionale ha determinato, infatti, negli operatori notevoli incertezze che vanno al più presto rimosse; ci auguriamo che la sentenza della Corte non arrivi prima del testo o che, comunque, con un testo base si sia messo un punto fermo rispetto alle eventuali pronunzie della Corte più immediate.

Il Governo, come sempre, continuerà ad impegnarsi nello sforzo di assicurare un fattivo contributo nella ricerca di una soluzione che soddisfi adeguatamente tutte le esigenze che sono state descritte.

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

**PIETRO CAROTTI.** Signor Presidente, innanzitutto avverto il dovere di ringraziare il relatore per la sua intelligenza, che ha consentito di arrivare ad un traguardo significativo sotto il profilo normativo, che era tutt'altro che scontato in virtù dell'estrema delicatezza del tema sul quale la Commissione ha lavorato e, se mi si consente il termine, anche sofferto, perché le questioni erano di grande momento.

Ci trovavamo, infatti, a dover attuare per la prima volta un modello processuale nuovo, come è già stato definito, che in qualche modo rovescia una filosofia e credo che ciò sia stato tradotto in maniera brillante nel testo che presentiamo all'Assemblea, che è certamente suscettibile di miglioramenti, ma che non rappresenta un punto di compromesso, bensì una

sintesi estremamente avanzata, una traduzione di principi costituzionali in norme ordinarie.

Vi è stata la collaborazione di tutti i gruppi parlamentari alla stesura, alla rivisitazione del testo ed alla possibilità di espressione per evitare ambiguità che, secondo me, sono un po' connaturate al nostro codice del 1989, non tanto per come è stato concepito, ma per come è stato poi realizzato ed anche modificato dagli interventi della Corte costituzionale. Questo problema, secondo una mia valutazione approssimativa, verrà risolto soltanto quando si eliminerà la distinzione in fasi del processo accusatorio. Il processo accusatorio ha tipicamente una sola fase, quella dibattimentale, ed il fatto che vi sia la necessità di una specie di principio di conservazione della prova, che deve poi scontrarsi con il diritto-dovere del contraddittorio, costituisce un punto di implosione giuridica che naturalmente non abbiamo sottovalutato.

Se si vuole dare una chiave di lettura a tutto quello che è avvenuto nei mesi che hanno preceduto la discussione in Commissione e in aula, la normativa deve essere interpretata in maniera più completa, perché non si disciplina solo la valutazione della prova ma si parla anche di acquisizione di prova di formazione e di prova di valutazione, quindi dei momenti logici, cronologici e giuridici che in qualche modo integrano il meccanismo e la dinamica processuale.

Grazie anche alle osservazioni di tutti i deputati della Commissione, tutti dotati di altissimo senso giuridico e di grandissima capacità, sono tornato a riflettere sul contraddittorio, a volte approdando a soluzioni diverse che hanno avuto il pregio di essere coordinate dalla relatrice al punto da incontrare l'unanimità sui punti fondamentali e qualificanti del testo. Ho l'opinione che il contraddittorio sia definito in maniera anomala e deviante quando si colloca tra le garanzie difensive. Non credo sia così; questa è una vecchia polemica che esisteva già nel settecento e anche nei secoli che hanno preceduto l'età del ripensamento razionale di tutta la

materia, perché il contraddittorio è una garanzia non di raggiungimento della verità — che è categoria filosofica — ma di approssimazione alla certezza, e quindi non è un regalo che si fa alla difesa quello di consentire di verificare le fonti d'accusa, bensì un regalo che si fa alla giustizia, perché tanto più il prodotto è frutto di contraddittorio, tante meno sono le probabilità che il giudice possa sbagliare attraverso un'idea deformata del meccanismo di prima acquisizione, formazione e poi valutazione della prova stessa, che è il cuore del diritto penale.

Non possiamo infatti dimenticare che il processo penale è strumentale, nel senso che è veicolo per l'applicazione del diritto penale; non è fine a se stesso, nel senso che non basta confezionare qualcosa di astrattamente molto pregevole, sofisticato e stimolante sotto il profilo intellettuale se poi non si arriva a far sì che il diritto penale abbia l'applicazione della sanzione a colui che è ritenuto responsabile. Proprio affinché la responsabilità sia accertata al di là di ogni ragionevole dubbio, vi è la necessità di applicare principi costituzionali.

Mi soffermerò sul merito delle singole questioni quando passeremo all'esame degli articoli e dei relativi emendamenti; non mi posso però sottrarre ora da una valutazione complessiva. Tra i vari percorsi che il relatore ha segnalato, e che abbiamo cercato di raccogliere con il contributo modesto di chi vi parla, non potevamo non tener conto della storia. Come qualcuno ha affermato, il diritto processuale ricorda la storia, anche se poi non la riproduce in una norma esplicita. Venivamo dalla riforma dell'articolo 513, da una valutazione di questo articolo fatta dalla Corte costituzionale sulla scorta di un testo che non è quello modificato con l'articolo 111 e che aveva scoperto « le vesti del re » cercando di contemperare i principi del diritto al silenzio (del sacrosanto e riconosciuto diritto del soggetto di non rilasciare dichiarazioni che direttamente e indirettamente possano incidere negativamente sulla propria persona), dell'aspetto fenomenologico — e, cioè, che a

volte le dichiarazioni di un coimputato, di un imputato di reato connesso o di reato collegato finiscono per incidere sulla responsabilità degli altri —, e del meccanismo della conservazione della prova in una specie di scissione schizofrenica tra imputato e testimone che convivono nella stessa persona.

Si è arrivati così ad una soluzione che poteva essere appagante sotto il profilo astratto della geometria processuale ma non nel rispetto dei principi ai quali tutti noi siamo stati abituati. Si è così assistito nei mesi scorsi alla realizzazione di un contraddittorio virtuale: noi facevamo contestazioni a persone che restavano mute; era presente un invitato di pietra il quale, per il solo fatto di non rispondere, consentiva l'utilizzazione di quanto precedentemente dichiarato.

Se dovessi tornare ai tempi del liceo, chiamerei « allegazione » e non « contestazione » la parte documentale che è servita per parlare con una persona che non è dialogante, e quindi si assiste ad una specie di sommatoria di monologhi (quella che interviene e addirittura con possibilità di valutazione) sotto il profilo della formazione del convincimento del giudice.

Il primo percorso intrapreso (in maniera molto più significativa di quanto non appaia ad una prima lettura) è quello della riduzione della platea di coloro che hanno diritto al silenzio. L'eliminazione di alcune figure processuali va certamente nella direzione della completa realizzazione di un contraddittorio non virtuale, ma reale. Teniamo, ovviamente, conto che anche il contraddittorio reale trova un limite invalicabile nell'impossibilità di usare la tortura per far parlare chi non vuole parlare.

In ogni caso, la possibilità di perimetrare la platea di coloro che hanno diritto al silenzio, in maniera più rigorosa e più aderente alle fenomenologia del meccanismo processuale, ha portato ad un primo approdo: ridurre la possibilità del ricorso al silenzio da parte di soggetti che non hanno motivi per invocarlo. Ciò è stato ricordato anche dal sottosegretario che, per la verità, ha fatto un'invasione di

campo nell'articolato del provvedimento, che dovremo discutere successivamente. In ogni caso, se il procedimento — divenuto processo — relativo alla persona che potrebbe invocare il silenzio ha raggiunto un traguardo di definitività in ordine alla valutazione della responsabilità, non si può invocare il silenzio, tranne che in alcuni casi esplicitamente previsti e, pertanto, si ha l'obbligo di sottoporsi alla *cross examination* e alla valutazione difensiva.

Trovo, altresì, particolarmente brillanti alcuni correttivi che tendono alla realizzazione non solo di un contraddittorio astratto, bensì di un contraddittorio concreto, nel momento in cui vi è la limitazione del ricorso ai collegamenti di reato per la parte che non ha partecipato all'acquisizione e formazione della prova in senso tecnico. Infatti, un imputato può avere poco interesse a sapere che i difensori di altri imputati hanno realizzato un perfetto contraddittorio in cui si è parlato in termini di chiamata in reità rispetto ad un soggetto che non ha avuto la garanzia della presenza difensiva.

Dunque, tutta la prima parte che mira a correggere e a ridurre la possibilità del ricorso ai collegamenti di reato, alla connessione, alla riunione e separazione dei procedimenti rappresenta un primo approccio non approssimato, ma di grandissima caratura e di imponente effetto pratico, sotto l'aspetto della possibilità di realizzare un contraddittorio completo. Questo è, comunque, il primo atto della tragedia che si consuma con il processo penale, in quanto ha assunto caratteristiche di centralità la stesura degli articoli 500 e 513 del codice penale, che rappresentano due facce della stessa medaglia, anche se hanno valore diverso: credo sia l'unico caso della numismatica in cui la medaglia ha un valore da una parte e un valore diverso dall'altra parte! In ogni caso, i principi che sottendono ad entrambi i provvedimenti (sugli articoli 500 e 513 citati) hanno convinto me e i colleghi del mio gruppo parlamentare a

sostenere con forza l'intelaiatura e lo scheletro del provvedimento di cui oggi chiediamo l'approvazione.

Signor Presidente, non ritengo sia necessario apportare modifiche di sostanza, in quanto il lavoro svolto in Commissione ha portato ad una soluzione che, forse, potrebbe essere migliorata sotto il profilo dell'eleganza: tuttavia, se si procede rincorrendo la frontiera mobile di ciò che è migliorabile, si va in territori che non hanno più confini. Pertanto, ritengo che il provvedimento, così com'è, non possa che meritare un giudizio assolutamente positivo.

Mi riferisco, in particolare, a due sottilissime tematiche che abbiamo dovuto affrontare. La prima attiene alla valutazione della difformità rispetto alle dichiarazioni precedentemente rese. La seconda (che è stata, a ragion veduta, ritenuta centrale) riguarda l'impossibilità di accettare che la semplice pressione psicologica sul teste o sull'imputato di reato connesso, solo perché produce un atteggiamento agnostico dal punto di vista dibattimentale, consenta la mancata realizzazione di un pieno contraddittorio.

Questo porta anche a dover risolvere un problema che ci siamo posti per verificare quale fosse la possibilità di accertamento nel caso in cui vi fosse un rifiuto di rispondere, oppure un silenzio, o una menzogna gravata dall'elevato sospetto di promessa di denaro, di minaccia oppure di violenza. Naturalmente, l'ipotesi formalmente più corretta sarebbe stata quella di sospendere il procedimento e di attendere un giudizio sull'episodio minatorio o comunque coattivo della volontà. Questo, però, avrebbe portato alla paralisi generale di tutti i processi in corso, per cui si è arrivati ad un punto che secondo me è non soltanto di equilibrio, ma anche di alto contenuto scientifico. Analogamente, l'impossibilità di fare contestazioni, se non sulla scorta di dichiarazioni già rese nel dibattimento, quindi di non parlare ai muti, ma ai dialoganti, è un completamento di quanto è contenuto nel

principio costituzionale di cui al nuovo articolo 111 che il Parlamento ha approvato qualche mese fa.

Quindi, volendo mantenere la promessa a me stesso ed anche a beneficio di tutti coloro che mi stanno ascoltando (che per loro fortuna non sono molti: avendo astrattamente la possibilità di annoiare 630 persone, ne ho annoiate 15, quindi sono francamente soddisfatto di quanto è avvenuto), concludo dicendo che credo vi sarà il convinto sostegno del mio gruppo parlamentare, oltre che mio personale. Sono anche convinto che non mancherà il sostegno delle opposizioni, perché già vi è stato in Commissione ed io sono persuaso che l'atteggiamento che verrà assunto in Assemblea dimostrerà ciò cui ha già accennato la presidente Anna Finocchiaro, ossia che nella Commissione giustizia quando sono in gioco i diritti di tutti i cittadini anche il clima politico arroventato si raffredda improvvisamente e si riesce a fare qualcosa che tutti i cittadini attendono (*Applausi*).

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

**MICHELE SAPONARA.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il testo unificato relativo alle modifiche al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova è solo uno, anche se il più importante ed il più innovativo, degli istituti processuali diretti all'attuazione dell'articolo 111 della Costituzione.

Quest'ultimo, oltre a prevedere che il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova, prevede altresì che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico, disponga delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa e possa, al pari dell'accusa, acquisire ogni mezzo di prova a suo favore.

Orbene, mentre queste due ultime esigenze potranno essere soddisfatte con i provvedimenti sul gratuito patrocinio e la

difesa d'ufficio e con quello sulle indagini difensive, all'esame rispettivamente della Camera e del Senato, nessun intervento è stato attuato o programmato circa il primo punto. Quest'ultimo, a mio avviso, è importante, atteso che riguarda il diritto di difesa, che deve essere pieno.

L'articolo 111 usa l'espressione: « al più presto possibile ». Attualmente, a norma dell'articolo 369 del codice di procedura penale, il pubblico ministero invia un'informazione di garanzia solo quando deve compiere un atto al quale il difensore ha diritto di assistere. Oggi può accadere, con la legge Carotti, che se il pubblico ministero non deve procedere ad ispezioni, perquisizioni, sequestri o accertamenti tecnici non ripetibili, la persona sottoposta ad indagini viene a conoscenza dell'esistenza del procedimento solo alla conclusione delle indagini preliminari. Così l'indagato-imputato non ha potuto esercitare il suo diritto di difesa, che poteva consistere anche nell'individuazione di un alibi per la data del fatto o di testimoni a difesa. A questo proposito ho presentato un emendamento secondo cui l'indagato ha diritto di conoscere l'esistenza di un procedimento a suo carico al massimo entro un mese dall'iscrizione nel registro degli indagati. Con questa disposizione si potrà conciliare il diritto di difesa con le esigenze investigative che potrebbero essere compromesse dalla conoscenza immediata dell'esistenza del procedimento da parte dell'interessato.

Quanto al tema in discussione, cioè la formazione e valutazione della prova, e la sua rispondenza all'articolo 111 della Costituzione, mette conto fare alcune premesse ed osservazioni.

Noi di Forza Italia e il Polo della libertà in generale abbiamo fortemente voluto che il giusto processo fosse introdotto nella Costituzione, vincendo la diffidenza iniziale di altre forze politiche che, successivamente, hanno condiviso e si sono adoperate affinché quella norma fosse approvata all'unanimità o quasi. Abbiamo quindi avvertito subito la necessità di una legge attuativa di quella norma costituzionale, quanto meno nella parte

relativa al principio del contraddittorio e della valutazione della prova, tant'è che al Senato il provvedimento è stato approvato in sede deliberante. Alla Camera, come ci è stato dato atto da tutti, il gruppo di Forza Italia e il Polo in generale hanno fornito un contributo rilevante al miglioramento della disciplina licenziata dal Senato.

Mi piace ricordare in questa sede l'infaticabile attività svolta dall'onorevole Marotta, che tanto ha contribuito alla stesura di questo provvedimento e che io ringrazio a nome del mio gruppo; allo stesso modo ringrazio a nome del mio gruppo, ma credo che il ringraziamento sia condiviso da tutti, come ha anticipato l'onorevole Carotti, l'onorevole Finocchiaro che, con un'infaticabile attività, ha cercato di portare avanti l'esame di questo provvedimento, smussando le asperità che si presentavano sia da una parte sia dall'altra. Certamente, l'argomento è delicato e gli sforzi per pervenire ad una soluzione ottimale a volte sono stati ardui, ma siamo sulla buona strada e riteniamo, con gli emendamenti presentati, di fornire un ulteriore valido contributo alla soluzione dei problemi.

L'articolo 111 della Costituzione prevede, come principio generale, che il processo penale sia regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova; prevede altresì che possano esserci casi in cui la prova non abbia luogo in contraddittorio e sarà la legge a regolare detti casi. Orbene, il nostro sforzo è quello di evitare che le eccezioni diventino la regola e che il principio del contraddittorio non venga del tutto e non di rado vanificato.

Uno dei casi che presentano eccezioni è il seguente. Non vi è contraddittorio per effetto di provata condotta illecita (stabilisce l'articolo 111), vale a dire quando il testimone o l'imputato del reato commesso sia stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di danaro o di altra utilità affinché deponga il falso o non deponga. In questi casi il contraddittorio viene meno.

Orbene, come viene accertata e provata tale condotta illecita? Questo è un argomento molto interessante. Non ignoriamo — la comprendiamo anche se non la condividiamo, perché contraria allo spirito della Costituzione — la cultura della « non dispersione dei mezzi di prova » o « del recupero del sapere investigativo » di cui sono permeati molti magistrati, non solo per neghittosità, ma perché sono stati a ciò autorizzati dalla sentenza n. 361 della Corte costituzionale. Tuttavia, l'approvazione della modifica dell'articolo 111 della Costituzione è successiva a quella sentenza; anzi, alcuni dicono che essa è contro quella sentenza, tanto che i progetti di legge costituzionale sono stati presentati dal 4 novembre 1998 in poi, mentre la sentenza è del 2 novembre. Quindi, accertamento rigoroso di quelle circostanze. Siamo pertanto contrari alla formulazione del comma 3 dell'articolo 15 che parla di modalità o di altre circostanze da cui desumere elementi concreti idonei a provare l'attività illecita prevista dall'articolo 111; tanto che la I Commissione ha ritenuto tale formulazione troppo generica, consigliando quindi di correggerla.

Altro problema: chi deve decidere circa la sussistenza e la conclusione di quegli elementi concreti? Il giudice del processo o altro giudice in un procedimento incidentale, previa sospensione del processo principale?

Ci rendiamo conto dell'appesantimento del processo che potrebbe essere in contrasto con l'altro principio della ragionevole durata del processo stesso, pur previsto dall'articolo 111 della Costituzione.

Non vi è chi non veda, però, il rischio che il giudice che accetti in via incidentale l'attività illecita conosca subito del processo e anticipi il suo giudizio. Ed allora si potrebbe — ho presentato un emendamento a tale riguardo — demandare l'accertamento dell'eventuale condotta illecita al presidente del tribunale, sempre, naturalmente, sugli elementi forniti dalle parti. Comunque anche di questo si discuterà in

seno al Comitato dei nove e penso che si potrà raggiungere una soluzione soddisfacente.

Ma l'argomento più delicato, che è stato variamente considerato e dibattuto in dottrina e che deve essere responsabilmente risolto dal legislatore e quindi da noi, è quello relativo al silenzio. Contraddittorio significa parlare, confrontarsi, discutere e difendersi, e la legge deve apprestare ogni mezzo perché vi sia una dialettica processuale cioè perché vi sia un processo. Ciò perché, tra l'altro, la funzione giurisdizionale rientra tra i valori costituzionali. È necessario però che questi strumenti non siano in contrasto con la Costituzione e in particolare con il diritto di difesa previsto dall'articolo 24.

« *Nemo tenetur se detegere* »! È quindi pacifico che l'imputato ha diritto al silenzio per non autoincriminarsi. Il problema è se abbia diritto al silenzio quando accusa altri.

Il discrimine dovrebbe essere questo: non si ha diritto al silenzio solo quando non c'è alcun rischio, sia pure eventuale, che dalle sue parole possa derivare nocimento alla sua posizione. In concreto il discorso è diverso. Si cerca di ridurre il diritto al silenzio di coloro i quali si trovino in una situazione processuale apparentemente definita e non pericolosa per sé, e così l'imputato testimone non può essere obbligato a deporre sui fatti per i quali è stata pronunciata condanna nei suoi confronti se nel procedimento egli aveva negato la propria responsabilità ovvero non aveva reso dichiarazioni. Si è voluto garantire il contraddittorio con l'ipotesi prevista alla lettera *d*) dell'articolo 64 del codice di procedura penale.

In sostanza, l'imputato, che si accinga ad accusare altri, viene reso edotto che diventa testimone e che ne assumerà i relativi obblighi, quali quelli di testimoniare e di dire la verità, pena il procedimento penale per reticenza o per falsa testimonianza. Certo è questo un modo per responsabilizzare l'imputato che si accinga ad accusare altri.

Questo imputato o non accuserà altri o, accusando, sa di dover sostenere quella

accusa nel dibattimento o comunque di sottoporsi all'esame in dibattimento circa la fondatezza di quella accusa e di tutte le notizie in suo possesso.

Certo, in apparenza il meccanismo può anche sembrare convincente, ma siamo sicuri che non viene messa in pericolo la propria incolumità processuale? Spesso, infatti, è molto difficile distinguere tra responsabilità propria e responsabilità altrui e non è escluso che da una dichiarazione apparentemente innocua nei suoi confronti si possano trarre elementi e spunti per incriminarlo.

Altro problema: comprenderà il dichiarante *contra alios* l'importanza dell'avvertimento - diffida fattogli dal pubblico ministero? Certo, a verbale risulterà l'avvertimento. Ma chi è pratico di interrogatori sa che la principale preoccupazione dell'interrogando *in vinculis* o a piede libero è quella di non dispiacere al pubblico ministero precedente. E se questi è un abile investigatore o è un abile persuasore, non sarà improbabile che l'imputato accusi altri e si impegni, implicitamente, a fare il testimone, salvo poi pentirsene e magari vedersi coinvolto.

Ma quale valore dovranno avere quelle deposizioni? Sono parole disinteressate, quindi, da valutare con i criteri usati per le testimonianze disinteressate? A nostro avviso, testimonianze rese da persone che si siano trovate nella posizione processuale e psicologica del coimputato che è testimone, ma anche imputato interessato, potranno essere valutate ai fini della decisione solo se confortate da altri elementi. Comunque, sono sicuro che questi problemi saranno risolti in sede di Comitato dei nove allorché saranno esaminati tutti gli emendamenti della Commissione. Come già è avvenuto, Forza Italia si impegna a fornire ogni contributo di cui è capace, perché, come dicevo all'inizio, abbiamo interesse a sostenere il nostro programma: l'introduzione e l'applicazione dell'articolo 111 della Costituzione che rimarrebbe lettera morta se non vi fosse una legge di attuazione che sia la più rispondente possibile a quel dettato.

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

**VINCENZO SINISCALCHI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, sottolineiamo l'importanza di questo provvedimento e ci auguriamo che l'Assemblea approfondisca nel corso del dibattito, che certamente dovrà essere intenso riguardo alle possibilità emendative, l'importanza del provvedimento con un coinvolgimento il più possibile ampio e responsabile. Si tratta, infatti, di dare al paese un'importante legge ordinamentale e di completare un processo di riforme che affonda le radici nel lontano 1989 e che è stato voluto da tutte le culture processuali più avanzate perché il processo del 1989 costituisce un forte patrimonio della nostra democrazia.

Ci auguriamo che, pur nella ristrettezza necessaria dei tempi, l'Assemblea prenda cognizione piena dell'importanza di colmare le lacune presenti nel nostro processo penale, soprattutto dopo l'approvazione dell'importante riforma dell'articolo 111 della Costituzione. La norma si inserisce nella prima parte della Costituzione tra le disposizioni che costituiscono la fondazione dei diritti e degli ordinamenti della nostra Repubblica democratica.

La rivendicazione dell'importanza dell'articolo 111 della Costituzione risale proprio ai padri costituenti che scrissero le prime regole poi sintetizzate in questa cosiddetta riforma del giusto processo che è anche riforma del processo celere che si deve fare, si deve concludere e che per questo ha visto la vigile e attenta partecipazione del gruppo dei Democratici di sinistra.

È una riforma importante che deve superare, così come previsto dalla norma dell'articolo 111, l'inesistenza dei meccanismi, per così dire, saltati in aria dopo la riforma dell'articolo 513 del codice di procedura penale che ha subito gli interventi modificatori della Corte costituzionale. È una riforma che contempera alcune regole e che non rappresenta l'apertura di un sistema indiscriminato di fughe dalle regole del processo. Ogni

riforma processuale — come opportunamente è stato ricordato dalla relatrice di questo provvedimento, la presidente Finocchiaro Fidelbo — è un sistema di regole che servono per tutelare i diritti di tutti, ma soprattutto per portare a termine un processo. In particolare, ciò vale nel caso del nostro processo penale, che riesce raramente a concludersi in tempi giusti e compatibili con le domande di giustizia dei cittadini.

Credo che abbiamo fatto un buon lavoro non per fare saltare le regole, ma per cominciare a disegnare un quadro di interventi intorno ai principi che dovevano essere temperati. Mi riferisco al diritto di difendersi provando, al principio della parità delle parti nell'acquisizione delle prove (fondamentale in un processo a tendenza accusatoria qual è il nostro), al principio che tutte le accuse nei confronti dei coimputati o dei terzi devono essere provate e riscontrate nel dibattimento, al principio di non disperdere elementi di prova e di indagine.

Questo è stato il punto fondamentale, che viene forse enfatizzato con il potenziamento del richiamo del diritto al silenzio, come se una forma omertosa dovesse diventare regola dello Stato. Per diritto al silenzio noi intendiamo un diritto che non confligga (in questo senso abbiamo lavorato in Commissione e lavoreremo in Assemblea) con il diritto-dovere di accertare la verità dei casi giudiziari. Per tale ragione, ci convince il delicato lavoro che è stato compiuto in un clima certamente soddisfacente perché, finalmente, non vi è più il clima di coloro che hanno concepito il lavoro in Assemblea, in occasione di ogni discussione sulla giustizia, soltanto come un'occasione di scontro, di rivendicazione di garanzie nelle direzioni più bizzarre, contraddittorie ed estranee al fondamento delle garanzie democratiche previste nella nostra Costituzione, che francamente non ci pare abbiano bisogno di vessilliferi dell'ultima ora per le ragioni storiche che tutti conosciamo relativamente alle origini ed allo sviluppo della Carta costituzionale.

Il cuore del problema è proprio nella necessità di temperare tali regole. Su questo aspetto vi è stata l'esercitazione più difficile che, però, è stata alimentata — è stato molto opportuno ricordarlo — da un contributo notevole degli avvocati penalisti — anche questo va ricordato — e, soprattutto, da un contributo delle associazioni degli studiosi del processo penale. Per l'esperienza che posso ricordare per ragioni di tempo (per non usare sempre la parola età), questo è uno dei rari casi in cui l'università si è finalmente fatta sentire nel varo...

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. O, viceversa, il Parlamento ha sentito.

VINCENZO SINISCALCHI. ...di una riforma parlamentare e ciò è stato un bene; sarà stato merito di qualche « motore » particolarmente attivo, ma è stato un bene. Il testo del Senato, infatti, è stato migliorato.

Certo, non possiamo nasconderci il numero delle proposte di legge che sono state unificate in Commissione, proposte anche eterogenee relativamente al problema dell'articolo 111 della Costituzione, ma non contraddittorie. Penso alle numerose proposte di legge in tema di riforma dell'articolo 192 del codice di procedura penale: forse è un bene che nel testo in esame si sia proceduto ad una sorta di accantonamento, di rinvio, della riforma dell'articolo 192 citato, uno degli elementi di forte difficoltà nell'istituzione delle regole. Vorrei sottolineare l'importanza che assume anche qualche passaggio, in modo particolare, vorrei dire dal punto di vista anche della trasformazione necessaria della cultura delle parti nel nuovo processo penale: ed è il punto che riguarda l'articolo 64 del codice di procedura penale. Forse, noi siamo vicini alla soluzione di un problema che, con un brutto neologismo, è stato definito il problema dell'« impumone », cioè, dell'imputato che è anche testimone e viceversa. Forse, siamo vicini; io mi auguro che si superi questo problema.

Se riusciremo a portare avanti questo testo elaborato sulla riforma dell'articolo 64 e sulla riforma dell'articolo 500 del codice di procedura penale (che a questa norma è strettamente collegato), noi avremo veramente istituito delle regole che non consistono soltanto nella regola dell'intangibilità (giustissima) del diritto al silenzio, ma anche nella regola dell'obbligo di dire la verità da parte di chi, parlando di terzi, voglia acquisire la qualifica di testimone. Noi abbiamo fatto quindi un passo in avanti sulla strada di una chiarificazione perché l'imputato che parla di terzi acquista maggiore forza sul piano probatorio proprio nel momento in cui viene avvisato che egli, diventando testimone, ha un dovere di dichiarare, ha un dovere di parlare, ha un dovere di dire la verità e incorre nelle sanzioni nelle quali incorrono i testimoni falsi o reticenti. Mi pare un fatto importante che ci viene certamente dall'alimento che trae questa norma dall'articolo 111 della Costituzione, così come è stato riformato, che dice che le prove debbano essere raccolte nel contraddittorio e che nessuno possa essere testimone soltanto per una parte, nel senso che non venga verificata la sua testimonianza, la sua indicazione di reità nel contraddittorio dibattimentale. Questo è certamente un processo non del tutto accusatorio, ma a tendenza accusatoria: vi è chi auspica che finisca la fase delle indagini; ma la fase delle indagini è prevista ed è compatibile con la Costituzione! Oltretutto essa non può essere certamente ridotta ad un mero rito convenzionale buono per la perdita di tempo o per sperimentare un tempo di custodia cautelare particolare (che è anche un problema).

Abbiamo fatto un lavoro attento per separare il problema dell'acquisizione e della conservazione degli elementi di prova rispetto al problema della valutazione delle prove. Questo è un nodo sul quale probabilmente si tornerà nel corso della discussione, ma è un nodo delicato: il problema della valutazione concerne più l'articolo 192, ma riguarda anche il nostro testo. Il problema dell'acquisizione si rias-

sume praticamente in quell'ibrido nato dalla sentenza della Corte costituzionale modificatrice dell'articolo 513 per cui, attraverso il sistema delle contestazioni nei confronti dell'imputato che si avvale di quella facoltà, rispuntava comunque nel dibattimento la possibilità di leggere in forma di contestazione le dichiarazioni che erano state rese nel corso della fase delle indagini preliminari. Noi, però, non potevamo procedere su una sorta - come dire - di piano inclinato della distruzione completa del materiale di indagine o nella direzione di ridurre il dibattimento solamente ad una verifica degli atti irripetibili.

Mi pare, quindi, di dover dare atto anche all'opposizione di avere lavorato su questo terreno. Non possiamo però interpretare fin da ora, in questa sede, gli atti preparatori, questo punto di arrivo come un punto che già rappresenta, in un certo senso, l'annuncio dell'abolizione della fase delle indagini. Possiamo pensarlo, possiamo immaginarlo quando il processo - come era nell'antico diritto romano e, prima ancora, nel completo rito accusatorio - si traduce solamente nell'immediata convocazione a giudizio per la celebrazione del dibattimento.

Quindi è stato svolto un lavoro encomiabile di temperamento delle varie esigenze, quello che i giuristi chiamano lavoro di bilanciamento dell'interesse dello Stato alla non dispersione degli elementi di prova e dell'interesse delle parti ad una verifica piena degli elementi di prova.

Sottolineerei anche l'importanza di una definizione della limitazione dei casi di incompatibilità ad assumere l'ufficio di testimone, che mi pare sia una importante innovazione adottata da questo testo che - lo ripeto - ancora una volta si raccomanda all'attenzione dell'Assemblea anche per lo sforzo di distinguere il momento della valutazione complessiva, che è momento del giudice sottoposto al controllo delle parti, da quello di acquisizione, che è momento di tutte le parti processuali, nell'interesse dell'imputato come nell'interesse della parte che accusa.

Un'attenzione particolare è stata dedicata alla questione degli imputati nei

procedimenti connessi — traendola da tutti i vari testi che erano stati proposti, ma in particolare dal testo unificato approvato dalla Commissione giustizia del Senato — e a quella degli imputati nei confronti dei quali sia già stato pronunciato un determinato provvedimento. Anche sotto questo profilo, noi riteniamo che si possa portare avanti e puntualizzare sempre meglio questa discussione non soltanto di garanzie, ma soprattutto di regole chiare per l'operatore della giurisdizione.

Credo che a tutti, in quest'aula, stia a cuore, in definitiva, il recupero di una possibilità di esercizio della giurisdizione. Il processo perfetto non sarebbe certo quello che fa scomparire definitivamente la possibilità dell'esercizio pieno della giurisdizione, che è quella che evidentemente sta a cuore a tutti, e che sta a cuore a tutti noi che abbiamo fortemente voluto l'articolo 111 della Costituzione. È per questo che lavoreremo intorno all'articolo 16 di questa proposta di legge, che è quello nel quale si esprime, attraverso la modifica dell'articolo 500 del codice di procedura penale, il problema della possibilità della contestazione e della analisi, così come quello relativo all'accordo delle parti per le varie letture che devono essere compiute.

Vi è un buon testo di modifica dell'articolo 526 che sembra proprio la riproduzione diretta della norma dell'articolo 111 della Costituzione, cioè l'articolo 19 del provvedimento: la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi per libera scelta si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore, che è il ritorno alla norma processuale. Molti avevano dei dubbi sulla necessità di predisporre una norma costituzionale in materia strettamente processuale, ma questo articolo 19, attraverso il passaggio nell'articolo 111, oggi restituisce al processo un principio che è strettamente processuale.

Mi auguro che, attraverso questo testo, i cittadini, le parti processuali, gli avvocati e i magistrati riacquistino fiducia nel

processo penale; penso anche che dobbiamo occuparci dei risvolti che possono prodursi nei confronti dell'opinione pubblica per le leggi che approviamo in questa difficile materia. Essa è ancora frastornata dal concetto di rissa permanente intorno alla giustizia che ha caratterizzato i primi due anni di questa legislatura. Forse siamo anche in ritardo, potevamo fare più presto; potevamo avere già approvato la legge sulle indagini difensive che forse non vedrà la luce in questa legislatura; potevamo fare più presto la legge sull'articolo 192. Tuttavia, senza togliere assolutamente nulla al clima di collaborazione che si è creato attorno al provvedimento in esame, sappiamo che è stato impossibile, anche durante i lavori della bicamerale, tentare di affrontare questi problemi, anche per rispettabili esigenze, che però sono esclusivamente di carattere particolare e politico.

Mi auguro, quindi, anche un cambio di cultura: come qualcuno già osservava, infatti, è necessario modificare le culture, che però cambiano quando gli strumenti sono chiari; non si può certamente pretendere che una parte processuale si trasformi nell'altra parte e viceversa! Se le rispettive parti hanno regole chiare, eserciteranno in pieno il loro diritto di intervento e realizzeranno finalmente quel precetto giurisdizionale e legislativo che deve riprendere forza nel nostro paese, perché la giustizia deve essere molto più credibile di quanto adesso, in definitiva, sia. Mi auguro, per esempio, che dalla distinzione tra imputato e testimone tragga un elemento di forza il recupero della funzione del testimone, che continua ad essere piuttosto pretermessa ed obsoleta nel nostro sistema processuale. Se a questo punto sciogliamo l'odioso neologismo di cui ho parlato, scomponendolo nelle due figure, è segno che vogliamo credere che finalmente i testimoni parleranno, sia pure attraverso il controllo dei difensori, e che renderanno le loro dichiarazioni, restituendo così alla civiltà di questo paese la possibilità di cancellare

quella macchia di omertà che rappresenta veramente un compromesso per la credibilità della giustizia.

Vorrei concludere osservando, come già mi è capitato qualche altra volta, che forse di questo nostro sforzo comune, della relatrice, del Comitato ristretto prima e del Comitato dei nove ora, della Commissione giustizia — lo dico senza retorica, poiché ne sono convinto — potrebbe veramente compiacersi un grande riformatore, che credeva nelle riforme a tal punto che non le divideva dall'impegno nella propria stessa esistenza, colui che possiamo considerare il creatore del processo moderno, del processo accusatorio in Italia, ed era difficile allora, tant'è vero che salì sul patibolo, poiché era un martire della rivoluzione del 1799. Mi riferisco a Francesco Mario Pagano, che duecento anni fa auspicava questo tipo di processo e dava testimonianza, con il suo sacrificio contro la reazione sanfedista, di una volontà riformatrice di cui rinveniamo traccia nei suoi libri, che fortunatamente sono stati oggi ristampati!

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

**GIOVANNI MARINO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, con la legge costituzionale 23 novembre 1992, n. 2, sono stati finalmente inseriti nella nostra Costituzione i cosiddetti principi del giusto processo, che costituivano già da tempo patrimonio di molte altre nazioni ed inoltre erano stati recepiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ratificata dall'Italia nel 1955.

Sono principi di autentica civiltà giuridica, la cui mancata applicazione nel nostro ordinamento aveva determinato situazioni di grande iniquità, con ripetute numerose condanne del nostro Stato da parte della Corte europea. Con la legge costituzionale del 23 novembre 1999 si è posto termine ad una situazione ormai insostenibile e si è fatto compiere all'Italia un grande passo in avanti sulla via di una giustizia che tenesse conto di regole per

assicurare un processo veramente giusto, celebrato nel rispetto di regole di garanzia, che nel rito accusatorio devono trovare una sicura esaltazione.

Certo, il nostro è un processo accusatorio del tutto particolare, che non può considerarsi un modello ideale e che, comunque, ha stentato e stenta ancora a fare scomparire la vecchia mentalità che non riesce tuttora a liberarsi della vecchia filosofia del rito inquisitorio. Con il nuovo articolo 111 della Costituzione, si è posta fine alle polemiche e si è imboccata la via della chiarezza per ancorare il processo penale a principi che hanno addirittura rango costituzionale e non consentono più interpretazioni che hanno determinato incertezze e confusioni.

I principi recepiti nell'articolo 111 della Costituzione sono abbastanza chiari e si possono riassumere come segue: contraddittorio, parità delle parti, imparzialità e terzietà del giudice, ragionevole durata del processo, informazione all'accusato dell'accusa, garanzia dei tempi e condizioni di difesa, diritto al controesame, diritto di chiamare testimoni a discarico, diritto alla prova, formazione della prova penale in contraddittorio. Non ci si poteva fermare, tuttavia, alla mera enunciazione di tali principi, era necessaria — e lo è ancora — una legge ordinaria che ne disciplinasse la concreta attuazione ed è quello che si vuole fare con il provvedimento di legge in esame, che però non riguarda tutti i principi previsti all'articolo 111 della Costituzione, ma soltanto la specifica materia della formazione e valutazione della prova, vero cardine del processo penale.

L'opera del legislatore non può fermarsi a questa legge di attuazione, ma deve andare ben oltre, al fine di assicurare la piena e completa applicazione dell'articolo 111 della Costituzione. Mi riferisco, ad esempio, alla ragionevole durata del processo, all'effettiva parità tra accusa e difesa e quant'altro.

Per quanto riguarda le norme oggi in esame, la Commissione giustizia della Camera ha lavorato sul testo licenziato dal Senato l'11 novembre 1999. Sono stati

mesi di duro lavoro, avendo il testo del Senato suscitato — la conferma viene oggi dallo stesso Governo — profonde perplessità specie su taluni punti che rappresentavano e rappresentano gli aspetti più importanti del testo. Da qui la necessità di procedere ad attente riflessioni e alla rielaborazione di specifiche norme: un confronto serrato, duro e appassionante, che la maestria del presidente, onorevole Finocchiaro Fidelbo, ha saputo mantenere ad alto livello.

Data la complessità della materia, è stato istituito un Comitato ristretto che, però, non è stato in grado di licenziare uno schema da sottoporre alla Commissione che, alla fine, ha discusso su un testo elaborato dalla relatrice, anche sulla base delle opinioni emerse durante i lavori del Comitato ristretto stesso. In sede di discussione generale, desidero richiamare l'attenzione dei colleghi solo su alcuni punti del provvedimento in esame, riservandomi di intervenire nel prosieguo sugli aspetti più squisitamente tecnici, allorché si passerà all'esame dei singoli articoli e degli emendamenti.

Speciale attenzione nel corso dei lavori della Commissione hanno suscitato gli articoli 16 e 18 del testo in esame. L'articolo 16 del provvedimento riguarda l'articolo 500 del codice di procedura penale, relativo alle contestazioni nell'esame testimoniale, mentre l'articolo 18 riguarda l'articolo 513 del codice di procedura penale, relativo alla lettura e contestazione delle dichiarazioni rese dall'imputato e dalle persone indicate nell'articolo 210 nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare. Il cambiamento di rubrica del nuovo articolo 513 non è un fatto meramente formale, perché vi è stata una modifica che ha un certo peso e ne dobbiamo tenere ben conto.

L'articolo 500, così come modificato dal testo in esame, è stato più volte rielaborato dalla relatrice che, con certissima pazienza, ha tentato di pervenire alla fine ad una stesura della norma che assicurasse il pieno rispetto dei principi costituzionali. Basta fare all'uopo un ra-

ffronto tra il vigente testo dell'articolo 500 del codice di procedura penale e quello sul quale è ora chiamata a deliberare la Camera per cogliere subito le profonde differenze. Sono state introdotte opportune e necessarie modifiche per assicurare il rispetto dei nuovi principi costituzionali, tenendo come punto fermo e irrinunciabile che la prova si forma al dibattimento nel contraddittorio tra le parti.

Desidero richiamare alla cortese attenzione dei colleghi i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 16 del testo in esame, che rivestono una particolare importanza. Peraltro, lo stesso Comitato per la legislazione, nell'esprimere il suo parere, ha fatto delle osservazioni che riguardano proprio questo articolo.

A me pare, onorevoli colleghi, che i commi 3, 4 e 5 meritino un opportuno approfondimento. Quando, nel comma 3, prevediamo: « Quando, anche per la modalità della deposizione o per altre circostanze, vi sono elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia » o altro, facciamo un'affermazione molto importante, ma sarebbe opportuno precisare un po' meglio le modalità della deposizione e, soprattutto, le altre circostanze, perché queste ultime parole sono abbastanza generiche e potrebbero dar luogo non dico ad equivoci, ma ad interpretazioni che in un certo senso potrebbero allontanarsi dallo spirito dell'articolo 111 della Costituzione.

Altrettanto importante è arrivare ad una precisazione molto chiara in ordine al comma 4 del citato articolo 16 del testo in esame. Vi è poi il problema dell'accertamento della violenza o di altri fatti illeciti che hanno spinto il teste a deporre il falso o addirittura a non deporre. Per le conseguenze che queste circostanze determinano in ordine a queste deposizioni, a me pare che ciò imponga una ulteriore riflessione, forse da fare insieme al Comitato dei nove, per verificare come in realtà possano accertarsi queste circostanze illecite e, soprattutto, per definire i tempi per accertarle, che, se eccessivamente lunghi,

potrebbero complicare lo stesso svolgimento del processo penale principale.

Onorevoli colleghi, onorevole presidente della Commissione, anche in Commissione si era parlato di un altro caso, quello del teste il quale risponde alle domande del pubblico ministero e non a quelle del difensore o alle domande del difensore e non a quelle del pubblico ministero.

Quali conseguenze bisogna trarre da una circostanza siffatta e come dobbiamo qualificare queste dichiarazioni, come dobbiamo giudicare questo comportamento del teste e a quali conseguenze dobbiamo arrivare? Mi sembra che questo interrogativo sia ancora aperto ma ad esso dobbiamo rispondere in futuro.

Mi sono permesso di richiamare tutti questi aspetti perché le norme in esame hanno particolare importanza, come dimostra il fatto che la discussione è durata molti mesi, onorevole presidente Finocchiaro...

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Me lo ricordo bene!

GIOVANNI MARINO. ...per portare in aula un testo al quale hanno contribuito tutti in un'ottica di vera collaborazione, considerata l'alta posta in gioco. Il testo sicuramente non è perfetto e può essere ulteriormente perfezionato. Siamo certi che il dibattito che oggi ha avuto inizio sarà fecondo da questo punto di vista e il gruppo di Alleanza nazionale si dichiara fin d'ora disponibile ad ogni suggerimento che possa contribuire a migliorare il testo. È con questo spirito che intendiamo partecipare al dibattito, consapevoli dell'urgenza di una più concreta attuazione dei principi contenuti dell'articolo 111 della Costituzione. Questi intendimenti, già manifestati in Commissione, li confermiamo anche in questa sede (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

GIULIANO PISAPIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sento innanzitutto non

il dovere ma il piacere di ringraziare la presidente della Commissione, nonché relattrice, sia per il paziente e proficuo lavoro svolto negli ultimi mesi sia per la esauriente relazione su un tema così delicato come quello della formazione e della valutazione della prova, che mi permette di limare il mio intervento, tentando di rimanere nell'ambito dei nove minuti che mi sono concessi.

L'approvazione a larghissima maggioranza nel novembre 1999 della legge costituzionale, che ha inserito nell'articolo 111 della Costituzione i principi del cosiddetto equo processo, ha sollevato molti consensi ma anche alcune perplessità. La prima era proprio quella di chi riteneva che il Parlamento non fosse in grado di approvare, con un consenso ampio, norme di attuazione che prendessero in esame e risolvessero i problemi del nostro processo penale, e in particolare del diritto al contraddittorio e, in modo da arrivare finalmente ad una giustizia penale degna di un processo civile.

La principale delle osservazioni critiche proveniva da chi riteneva che quelle disposizioni introdotte dalla riforma, in particolare quella sul principio del contraddittorio e sulla valutazione della prova non dovessero entrare a far parte della Costituzione bensì dovessero formare oggetto di un intervento legislativo ordinario in quanto si trattava di principi che ben si sarebbero potuti ricavare dal complesso del nostro ordinamento costituzionale processuale. Essi non sarebbero stati altro che lo sviluppo del diritto di difesa sancito e garantito dall'articolo 24 della Carta fondamentale.

Non vi è dubbio che la necessità di un'esplicita costituzionalizzazione del principio del contraddittorio e degli altri principi sul cosiddetto equo processo si è imposta alla nostra attenzione a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 361 del 1998 che, come è noto, ha inciso profondamente sulla riforma dell'articolo 513, che questo Parlamento a larghissima maggioranza aveva approvato nel 1997. In tale pronuncia la Consulta ha individuato quali valori da tutelare, da un

lato, l'inviolabilità del diritto di difesa nell'imputato nella sua dimensione di diritto fondamentale della persona e, dall'altro, la funzione del processo penale quale strumento non disponibile delle parti, destinato all'accertamento giudiziale dei fatti di reato e delle relative responsabilità.

Non è stato, invece, riconosciuto un autonomo valore costituzionale al principio del contraddittorio nella formazione della prova, che è ben distinto da ciascuno dei due parametri individuati dalla Corte. Il contraddittorio, infatti, non è soltanto uno strumento attraverso il quale ciascuna parte concorre dialetticamente alla formazione della prova, ma è anche e soprattutto lo strumento indispensabile alla formazione del convincimento del giudice, che non può fondarsi esclusivamente su acquisizioni meramente cartolari. Il rischio, infatti, è quello dello svuotamento del dibattimento che, anziché luogo di formazione della prova, finisce con l'essere la sede in cui ratificare quanto acquisito, non dal giudice in dibattimento nel contraddittorio tra le parti, ma dal pubblico ministero o, addirittura, dalla polizia giudiziaria in sede di indagini.

La conseguenza dell'impostazione della Corte è stata quella di ritenere legittima l'acquisizione delle dichiarazioni predibattimentali rilasciate da chi, presentatosi al dibattimento, si avvale della facoltà di non rispondere. Si è introdotto, dunque, nel nostro ordinamento un vero e proprio fantasma processuale: il contraddittorio, in realtà, è stato surrogato dalla mera presenza fisica del dichiarante — non importa se silenzioso — davanti al giudice. Si tratta di una situazione che ha determinato non solo una compressione del diritto di difesa, sottraendo di fatto all'imputato la facoltà di interrogare chi lo accusa, ma anche una menomazione gravissima del ruolo del giudice, il quale è stato privato del diritto-dovere di verificare, nel contraddittorio tra le parti, l'attendibilità di quanto emerso nel corso delle indagini preliminari.

La sentenza n. 361 — come ha ricordato l'onorevole Marino — ha indotto il legislatore a costituzionalizzare i principi già sanciti in diversi trattati internazionali quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e il Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea generale dell'ONU il 16 dicembre 1966. Più specificamente, sono stati sanciti come principi costituzionali l'imparzialità e la terzietà del giudice, la tempestività dell'accusa e l'effettività della difesa, la parità delle parti del processo penale, con particolare riferimento alla garanzia dell'assunzione della prova nel contraddittorio tra le parti, salvo le eccezioni espressamente indicate in Costituzione.

All'affermazione di tali principi era necessario ed indispensabile far seguire la loro attuazione a livello di normativa ordinaria. Era, quindi, urgente adeguare il nuovo testo costituzionale alle numerose disposizioni del codice di procedura penale che rischiavano — e rischiano — censure di legittimità, con conseguenti vuoti normativi o aggravamento della frammentarietà e disorganicità dell'impianto del nuovo processo penale, già duramente messo alla prova dalla giurisprudenza costituzionale o da interventi legislativi spesso improvvidi e contraddittori.

È indubbio, del resto, che l'utilizzabilità di dichiarazioni rese fuori dal contraddittorio frantuma il sistema e altera il ruolo delle indagini, sancendo la permeabilità probatoria fra dibattimento e indagini che, invece, debbono essere profondamente distinte.

Il nostro lavoro è stato utile, proficuo ed unitario: avevamo davanti diverse opzioni, tra loro alternative. La prima consisteva nel ripristinare le norme presenti nel codice del 1989, stravolto da decisioni della Corte costituzionale e da decreti-legge approvati sulla base della logica dell'emergenza, che ha creato tanti danni non solo al diritto di difesa, ma anche all'obiettivo che tutti auspichiamo: limitare, per quanto possibile, errori giudiziari

(il che significa non solo la condanna di un innocente, ma anche l'assoluzione di un colpevole).

La seconda alternativa consisteva nel ripercorrere le scelte fatte nel 1997, che tentavano — e, credo, erano riuscite — a conciliare diverse esigenze, spesso anche contrapposte, nell'ambito del ruolo complesso del processo penale (basti pensare all'estensione dell'incidente probatorio): con le opportune deroghe al contraddittorio — perché così è previsto in Costituzione e in tal senso molti si erano battuti già nel 1997 — in caso di comprovata violenza, minaccia o corruzione nei confronti del teste o dell'imputato di reato connesso.

La terza possibilità era quella di imporre anche all'imputato l'obbligo di testimoniare qualora abbia reso dichiarazioni, in fase di indagini preliminari, accusatorie nei confronti di terze persone. Il principio cui si ispira tale ipotesi, mutuato dagli ordinamenti di *common law*, è quello per cui la qualità di imputato è compatibile con quella di testimone, ma l'imputato non può essere costretto a testimoniare. Questa profonda innovazione rispetto al nostro processo e alla nostra cultura giuridica presupporrebbe, però (anticipo alcuni argomenti di cui discuteremo in modo unitario in sede di Comitato dei nove), in contrasto con i principi base di un processo accusatorio, che il primo interrogatorio si facesse sempre davanti ad un giudice, in particolare al giudice per le indagini preliminari, per rendere effettivamente libera la scelta di avvalersi o meno della facoltà di non rispondere. E temo che tale soluzione finirebbe per determinare la paralisi della nostra giustizia penale.

Altra opzione era quella di limitare il più possibile i soggetti che possono avvalersi della facoltà di non rispondere. In tal senso si è orientato il Senato e, pur con le opportune modifiche, il testo licenziato dalla Commissione giustizia. Ne è scaturito un sistema equilibrato, che concilia diritto di difesa, principio del contraddittorio,

accertamento della verità e, quindi, tutela delle vittime e dell'intera collettività.

Alcune osservazioni, per finire, proprio per introdurre il confronto che ci sarà nel Comitato dei nove. Non mi convince l'articolo 2 del testo al nostro esame; credo sia necessaria una riflessione: la separazione dei procedimenti, se una sola delle parti indica l'imputato come teste, comporterebbe il rischio, soprattutto nei maxiprocessi, di una moltiplicazione all'infinito dei processi, con conseguenze inevitabilmente negative sia per i tempi della giustizia sia per il rischio di giudizi discordanti sullo stesso fatto-reato. Il secondo punto riguarda l'opportunità di un intervento per estendere ed adeguare le fattispecie dei reati di falsa testimonianza e di calunnia. Il terzo, su cui sarà necessaria una riflessione, è già stato richiamato dal collega che mi ha preceduto, l'onorevole Marino, e si basa su un'osservazione della Commissione affari costituzionali: è forse necessaria una migliore puntualizzazione di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 15, che modifica l'articolo 500 del codice di procedura penale.

Un'ultima considerazione. Ci saranno degli emendamenti tesi a modificare l'articolo 192 del codice di procedura penale. La Commissione giustizia della Camera ha abrogato la modifica che era stata apporata a tale norma dal Senato. È un problema delicato, comprendo perfettamente le preoccupazioni dei colleghi, ma sono convinto che più che cambiare l'attuale formulazione sia compito della cultura giuridica fare di tutto per evitare quelle interpretazioni che contrastano con la lettera e la *ratio* della norma, interpretazioni e applicazioni che tanti guasti hanno creato al nostro sistema processuale e che probabilmente hanno anche determinato non pochi errori giudiziari.

Concludo unendomi all'auspicio, che è stato di tutti, che continui il clima che ha caratterizzato il lavoro della Commissione in questi mesi, per arrivare ad un testo in cui i punti condivisi siano ben maggiori delle divergenze, che pure ci saranno.

Concludo con una frase che mi è particolarmente cara — ed ancor più caro mi è il suo autore —: nessuna scienza più di quella del diritto processuale penale ha bisogno di tener sempre vivo il contatto con la realtà, perché nessuno strumento giuridico è, più del processo penale, vicino alla coscienza del popolo, nel cui nome e nel cui interesse la giustizia penale è amministrata.

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

Onorevole Marotta, ha a sua disposizione 15 minuti.

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, presidente della Commissione giustizia, nonché relatrice del provvedimento in esame, signor rappresentante del Governo, illustri colleghi, io per la verità mi ero preparato un intervento piuttosto ponderoso, perché pensavo di essere stato iscritto a parlare per le vie normali, ma un disguido lo ha impedito, per cui dirò poche cose, non potendo dire tutto.

Innanzitutto, però, voglio esprimere una mia recriminazione contro il malvezzo di chi parla e poi se ne va: *locutus sum, Roma locuta est*. È come dire, in sostanza: io ho parlato, non mi interessa quello che diranno gli altri. Eppure ci dobbiamo confrontare, dobbiamo discutere insieme e come è possibile farlo in questo modo?

Tutti sanno che ho definito sciagurata la sentenza n. 361 del 1998 della Corte costituzionale e sono stato un facile profeta, perché, come potete notare, da quella sentenza è derivato quanto sappiamo.

Con la legge n. 267 del 1997 modificammo l'articolo 513 in maniera brillante, giungendo ad una soluzione armoniosa. Dopo aver fatto vari tentativi, affermammo che la persona dichiarante di cui all'articolo 210 del codice di procedura penale, in dibattimento, può avvalersi del diritto di non rispondere e solo con l'accordo delle parti possiamo leggere i verbali delle sue dichiarazioni. La Corte costituzionale ha affermato che ciò è

sbagliato. La Corte stessa aveva premesso che il materiale della prima fase può entrare nel patrimonio di conoscenza del giudice solo se è possibile che su di esso si instauri un contraddittorio tra il dichiarante ed il destinatario della dichiarazione, cosa che io condivido a pieno; tuttavia, la conseguenza non ha tenuto conto della premessa, perché si fa richiamo al sistema delle contestazioni acquisitive, che riguardano il testimone e non il dichiarante. *De iure condito* ciò non sarebbe stato possibile neanche per il testimone, signor Presidente: pertanto la sentenza è sbagliata, perché le contestazioni vengono fatte dalle parti per contestare in tutto o in parte il contenuto della deposizione. Ma allora una deposizione deve esserci e, se il dichiarante rimane muto, quale dichiarazione dibattimentale potrebbe esserci? Quindi, ciò vale anche per il testimone. Non è vero che il comma 2-bis autorizzi questa interpretazione, perché quest'ultimo stabilisce che le parti possono procedere alle contestazioni anche quando il teste rifiuta o comunque omette di rispondere sulle circostanze riferite nella dichiarazione pregressa. Quindi, deve esserci stata una dichiarazione dibattimentale e ciò è pacifico, perché una sentenza della Corte di cassazione del 1994 lo afferma espressamente: le contestazioni al teste si possono fare solo se il teste ha depresso. Pertanto, deve essere contestato il contenuto della deposizione, altrimenti la contestazione acquisitiva non può essere fatta. Da ciò sono nati tutti i nostri guai.

Come ha affermato l'onorevole Saponara, dopo la sentenza della Corte costituzionale il Parlamento non sapeva come legiferare: come si osserva il contraddittorio? Si introducono quelle dichiarazioni che, come diceva bene l'onorevole Carotti, non sono niente se non vengono filtrate e non entrano nel patrimonio di conoscenza del giudice secondo regole precise. Come potevamo introdurre nel patrimonio di conoscenza del giudice il materiale investigativo? Siamo dovuti intervenire modificando la Costituzione, cosa che io ritengo grave.

Ciò mi porta a sviluppare il secondo punto relativo al famoso silenzio che io non ritengo praticabile: vorrei sbagliarmi, ma non credo.

Qual è l'ipotesi? Che il dichiarante, che è imputato o coimputato, abbia fatto nella fase preliminare una dichiarazione *contra alios*, oltre che parlare del fatto proprio.

Volendo eliminare il diritto al silenzio, dobbiamo ritenere che questa persona abbia, per così dire, consumato il suo diritto di opzione facendo una dichiarazione *contra alios*. Hai parlato? Ed allora in un momento successivo non puoi più avvalerti del diritto al silenzio. Se ho parlato con il pubblico ministero, se ho parlato con i carabinieri, insomma se ho fatto dichiarazioni *contra alios*, non posso più avvalermi nel dibattimento del mio diritto al silenzio. Dunque, signor Presidente, non si tratta di ridurre ma di eliminare, perché ormai non vi è più alcuna ipotesi in cui si abbia il diritto al silenzio, se non sul fatto proprio, ma non è questa la fattispecie che stiamo prendendo in esame.

Vediamo se ora ciò è possibile. Che dice in proposito il provvedimento di legge al nostro esame? Ricordo che questo testo parla della formazione e della valutazione della prova, ma in attuazione della legge costituzionale di modifica dell'articolo 111 della Costituzione. Ebbene, cosa prevede tale articolo? In esso si dice: « La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi 'per libera scelta' si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio ». Ha parlato? Adesso non può più tacere. Ripeto, la norma costituzionale parla di « libera scelta ». Ma la « libera scelta » presuppone che io possa andare — mi si consenta di dire così — a destra o a sinistra!

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. E qual è il motivo della libera scelta?

RAFFAELE MAROTTA. La libera scelta è tra parlare e non parlare!

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Ogni volta?

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, abbiamo una copertura costituzionale del diritto al silenzio per queste persone. Questo, lo ripeto, non sono io a dirlo, signor Presidente, ma l'ha detto la dottrina quando ancora non avevamo approvato in via definitiva la riforma. Ricordo che la dottrina allora rimproverava alla Corte costituzionale di non aver esteso la pronuncia di illegittimità costituzionale al quarto comma dell'articolo 111. Ma la Corte non solo non fece questo, ma rigettò l'eccezione, e la rigettò con una motivazione sorprendente, stupefacente, affermando che queste persone sono solo formalmente ma non sostanzialmente dei testimoni, quindi mantengono il diritto al silenzio perché esso è l'irrinunciabile manifestazione del loro diritto di difesa. Questo sta scritto nella motivazione! Guai — così diceva la dottrina — se voi approvate la riforma costituzionale secondo quella versione (ricordo che il testo, approvato in prima lettura dal Senato era stato approvato dalla Camera il 27 luglio). Così facendo date rango costituzionale al diritto al silenzio! E noi non glielo abbiamo dato, perché la persona che per libera scelta non si sottopone all'interrogatorio davanti al giudice è la stessa che ha già parlato e ha già consumato, diciamo così, il suo diritto al silenzio, e quindi non ha più la « libera scelta » davanti al giudice!

Secondo la norma costituzionale, questo diritto ce l'ha chi, avendo già reso dichiarazioni di colpevolezza, si sottrae poi per « libera scelta » all'interrogatorio dell'avvocato. Signor Presidente, posso sbagliarmi ma non è così. Certo, l'argomento merita di essere ulteriormente approfondito. E colgo quest'occasione per citare quanto è stato sostenuto in dottrina. L'autore che ho letto, tra i tanti, è Vittorio Grevi. Egli scrive: « ... una sorta di copertura di rango costituzionale per le condotte processuali che la stessa presuppone, disciplinando le conseguenze sul versante probatorio. Più precisamente, se

si stabilisce in una norma costituzionale una regola di inutilizzabilità *contra reum* delle dichiarazioni rese in precedenza da soggetti che, in seguito, per « libera scelta » si sono sottratti all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore si finisce, in sostanza, per accreditare al massimo livello la legittimità del modello di condotta dei medesimi soggetti, quasi che il loro sottrarsi al contraddittorio sul fatto altrui corrispondesse all'esercizio di una facoltà riconosciuta, se non addirittura ritenuta meritevole di tutela sul terreno costituzionale». E ancora: «... qualora una regola del genere venisse davvero costituzionalizzata» — e noi l'abbiamo costituzionalizzata — «oltre alle prevedibili ripercussioni negative sull'attuazione del contraddittorio tra dichiarante ed imputato» — sono d'accordo con la sua dichiarazione a *Il Sole 24 Ore*, ma purtroppo non vedo come si possa fare — «ne scaturirebbe altresì un serio limite per eventuali futuri interventi del legislatore ordinario» — era questa, signor Presidente, la norma che avevamo approvato in prima lettura alla Camera il 27 luglio 1999 — «in particolare, per quanto riguarda l'eventualità di una modifica legislativa che, traendo spunto dagli insegnamenti (...), prescrivesse all'imputato, il quale avesse reso dichiarazioni in una fase preliminare, l'obbligo di rispondere in sede di esame dibattimentale, precludendogli così qualsiasi libera opzione». In questo modo non potrebbe più fare una libera scelta. La libera scelta, Signor Presidente, presuppone che si possa andare a destra o sinistra, che si possa rispondere o non rispondere.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Nell'articolo 111 non è scritto il momento in cui si deve scegliere!

RAFFAELE MAROTTA. Il diritto di opzione si consuma davanti al pubblico ministero o ai carabinieri da esso delegati. Se parlo, non posso più tacere, ma se non ho parlato, caro sottosegretario, non sorge la questione perché tutto ciò vale per le

dichiarazioni rese nel periodo preliminare, senza il contraddittorio. Se non ho parlato, *nulla quaestio*, vado dal giudice e, in quella sede, consumo o meno il mio diritto al silenzio; ma se l'ho consumato, la mia opzione si consuma! Cosa significa libera scelta? È una cosa molto seria, su questo non vi è dubbio. Libera scelta significa che io posso andare a destra o a sinistra e lo posso fare di fronte al giudice, durante l'interrogatorio da parte dell'avvocato o dell'imputato. Vorrei sbagliare su questa mia interpretazione dell'espressione «libera scelta» ma, a mio avviso, non mi sono sbagliato, perché la scelta presuppone che io abbia un'alternativa. Secondo me vi è un ostacolo di ordine costituzionale fissato da questa famosa revisione dell'articolo 111 che ha costituzionalizzato il diritto al silenzio delle persone di cui discutiamo.

Signor Presidente, lo ripeto, la certezza al 100 per cento dell'esattezza di tale interpretazione potrei non averla e sento il dovere di approfondire la questione, ma il problema esiste ed è grave.

Se, per avventura, lei ritenesse praticabile questa via, penso che il provvedimento dovrebbe essere rivisto interamente, da capo a fondo, e che, quindi, lo dovremmo rinviare in Commissione; non possiamo discutere di un provvedimento in Assemblea e di un altro in Commissione. Il provvedimento in esame va modificato articolo per articolo; anche l'articolo 113 deve essere modificato, perché abbiamo accolto il principio che col muto non si fanno contestazioni acquisitive, ma il problema rimane e ha riflessi anche sul diritto penale sostanziale. Dobbiamo verificare, ad esempio, i casi di non punibilità (articolo 384) e quelli di falsa testimonianza.

Signor Presidente, dobbiamo anche considerare che il diritto al silenzio spetta anche al prossimo congiunto dell'imputato e se affermassimo che l'opzione, il diritto potestativo (perché di questo si tratta) si consuma con la dichiarazione resa (o meno) davanti ai carabinieri o al pubblico ministero, la regola dovrebbe valere anche per il prossimo congiunto che, se avesse

reso una dichiarazione contro l'imputato, non potrebbe più avvalersi della facoltà di non rispondere in dibattimento.

La situazione è questa, il problema è gravissimo. Forza Italia ha voluto questa revisione costituzionale e purtroppo essa, conseguenza di quella sciagurata sentenza, ha determinato tali conclusioni. Abbiamo costituzionalizzato il diritto al silenzio nella fase dibattimentale e tale diritto riguarda la persona che ha già reso una dichiarazione davanti ai carabinieri e al pubblico ministero; se non avesse reso una dichiarazione contraria, il problema non sorgerebbe. È proprio quella dichiarazione che dobbiamo cercare di recuperare; se la dichiarazione non fosse stata resa, ovviamente, non dovremmo recuperare nulla.

La scelta si consuma là o non si consuma; se non venisse consumata, il problema non esisterebbe. Se fosse stata resa dichiarazione *contra alios* (di questo discutiamo), essa sarebbe stata fatta là e dovremmo capire come recuperarla nel dibattimento dove, secondo la revisione costituzionale, la persona ha diritto alla scelta. La conseguenza è che quella dichiarazione non la possiamo recuperare. Signor Presidente, secondo me il diritto al silenzio non lo possiamo limitare; d'altra parte, si tratterebbe di un'eliminazione, perché nessuna persona avrebbe diritto al silenzio se non i coimputati e gli imputati di reati connessi.

Signor Presidente, se questa via fosse praticabile, il provvedimento dovrebbe tornare in Commissione perché, lo ripeto, non si può discutere in Assemblea di un provvedimento e magari elaborarne un altro in Commissione.

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

**(Replica del relatore - A.C. 463)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Finocchiaro Fidelbo.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Signor Presidente, è ovvio che la relatrice sia rimasta particolarmente impressionata dalla quantità di apprezzamenti che i colleghi le hanno rivolto. Vorrei aggiungere immediatamente, però, che la soddisfazione che oggi, congiuntamente, possiamo esprimere relativamente al fatto che questo testo è all'esame dell'Assemblea non deriva da un accadimento naturale, ma è il frutto di un metodo di lavoro che la Commissione ha scelto. Tale metodo è consistito nel focalizzare, di volta in volta, i punti della discussione, nel chiarire le scelte di politica legislativa che la Commissione si prefiggeva e, per il raggiungimento degli obiettivi, nell'adottare le diverse soluzioni, in un'approssimazione successiva che ha mirato a raccogliere i consensi dell'intera Commissione o della maggioranza della stessa.

Affermo questo, colleghi, perché non possiamo pensare di giungere ad una rapida approvazione del testo se il metodo finora adottato venisse tradito sollevando di nuovo questioni che la Commissione ha già affrontato e — ritenevo definitivamente — risolto; se le riapriamo ad una ad una, ciascuno di noi sapendo che le soluzioni possono non essere le migliori possibili e che ciascuna di esse può lasciare insoddisfatta una parte di noi, ma all'interno di uno schema, di un percorso, di un metodo che ci siamo dati, è ovvio che perderemo anche il senso dello sforzo che stiamo compiendo.

Con la cortesia con la quale si è a me rivolto, mi rivolgo all'onorevole Saponara che ha sollevato alcune questioni: dall'informazione di garanzia, all'accertamento della provata condotta illecita con la possibilità di sospendere il giudizio e di dare luogo ad un giudizio incidentale o, addirittura, di ragionare in ordine all'incompatibilità del giudice che assume le circostanze che fanno ritenere che la condotta illecita sia intervenuta. Se continuiamo a ragionare di questo o, addirittura, ci interroghiamo se il diritto di difesa così come viene riorganizzato dall'articolo 111 si esaurisca e consista esclu-

sivamente nel diritto di tacere, allora probabilmente gran parte del lavoro che abbiamo svolto è fondato su un tragico fraintendimento, su un equivoco che pesa tra di noi! L'individuazione della questione relativa al diritto al silenzio è stata fatta — lo vorrei ricordare — dai colleghi di Forza Italia che, a seguito di questo accordo e sull'impegno della relatrice a ragionare, a completamento di un testo e di una scelta che la Commissione aveva fatto su questo tema, hanno ritirato tutti gli emendamenti e si è proceduto al rinvio alla sede del Comitato dei nove dell'approfondimento di tale questione.

Collega Marotta, lei è stato storicamente contrario all'impostazione che è stata riferita anche dalla relatrice. Io penso personalmente, con tutto il rispetto per l'analisi fatta da uno studioso così illustre come quello da lei citato, che l'analisi di quella parte dell'articolo 111 debba essere condotta con altri criteri ermeneutici. Penso in particolare che, quando si fa riferimento alla libera scelta, si fa riferimento alle ipotesi che non si verta, in caso di violenza, minaccia o altra situazione...

RAFFAELE MAROTTA. « Volontariamente »: c'è un altro avverbio!

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Il « volontariamente » si riferisce invece alle situazioni di impossibilità oggettiva. Ma questa è la lettura che ne dà la relatrice, peraltro confortata dalla dottrina.

Capisco bene che lei solleva un punto di questione, che è delicatissimo...

RAFFAELE MAROTTA. C'è il « volontariamente », per libera scelta...

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Onorevole Marotta, se lei mi avesse ascoltato fino in fondo, avrebbe sentito che io so bene che vi sono due incisi, ma che a ciascuno dei due possono darsi dei significati assolutamente compatibili con il radicare la lettura di quella norma come norma assolutamente eccezionale di chiu-

sura di un sistema che assume il contraddittorio come regola di esplicazione del diritto della difesa, di formazione della prova, e quindi il procedere corretto ed efficace della giurisdizione, di accertamento della verità processuale, di tutela dei diritti delle vittime del reato.

Poiché so bene che lei su questo punto continua a conservare delle perplessità, continueremo a discutere in sede di Comitato dei nove delle obiezioni che lei solleva che, come sempre, sono di grande qualità.

RAFFAELE MAROTTA. Ho già detto che al 100 per cento non sono ancora contrario!

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Ai colleghi tutti direi che il lavoro riprenderà nei prossimi giorni con lo stesso spirito, con la stessa capacità di ascolto e di attenzione che fino ad ora ciascuno di noi ha saputo dimostrare nei confronti dell'altro.

Ribadisco il mio impegno di relatrice affinché questo testo venga al più presto approvato dall'Assemblea, in modo da ottemperare anche a taluni impegni che abbiamo assunto nei confronti della Comunità europea, oltre che nei confronti del nostro paese, dopo l'approvazione, a stragrande maggioranza, con toni di unanimità, del nuovo articolo 111 della Costituzione.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

#### **Annunzio di un'informativa urgente del Governo.**

PRESIDENTE. Comunico che domani, 17 ottobre 2000, alle ore 12, avrà luogo un'informativa urgente del Governo sulle alluvioni del nord Italia.

Dopo l'intervento del rappresentante del Governo, potrà intervenire un depu-

tato per gruppo per cinque minuti, nonché un rappresentante per ciascuna delle componenti del gruppo misto.

**Discussione della proposta di legge costituzionale Tremaglia; Pisanu ed altri e Pezzoni ed altri: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero (approvata, in seconda deliberazione, dal Senato, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti) (4979-5187-5733-D) (ore 21,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge costituzionale, già approvata in seconda deliberazione dal Senato, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, d'iniziativa dei deputati Tremaglia; Pisanu ed altri e Pezzoni ed altri: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4979-D)**

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 23 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore e 25 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 52 minuti;

Forza Italia: 50 minuti;

Alleanza nazionale: 49 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 48 minuti;

Lega nord Padania: 48 minuti;

UDEUR: 46 minuti;

Comunista: 46 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 46 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora e 10 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 13 minuti; Verdi: 12 minuti; CCD: 12 minuti; Socialisti democratici italiani: 8 minuti; Rinnovamento italiano: 6 minuti; CDU: 6 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Patto Segni-Riformatori liberaldemocratici: 4 minuti.

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 4979-D)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Cerulli Irelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo ormai alla quarta, e spero definitiva, lettura di questo importante provvedimento di modifica costituzionale che riguarda gli articoli 56 e 57 che, come i colleghi ben sanno, è l'applicazione di quanto già normato nel nuovo testo dell'articolo 48 della Costituzione, come modificato da questo Parlamento con altra recente legge di modifica costituzionale.

Si tratta dell'istituzione della circoscrizione Estero come circoscrizione nella quale si esprimono i nostri connazionali residenti all'estero nelle elezioni del Parlamento nazionale. Questa istituzione prevista dall'articolo 48 ha comportato ov-

viamente la necessità di prevedere un numero di deputati e di senatori eletti in rappresentanza dei connazionali all'estero nell'ambito della circoscrizione Estero. Il numero stabilito da questa Camera e dal Senato nell'ambito di questo provvedimento è di 12 deputati e di 6 senatori. Queste due previsioni vanno a modificare gli articoli 56 e 57 della Costituzione. Questo numero rispettivamente di deputati e di senatori va ad essere sottratto, va ad incidere, dal numero previsto dalla Costituzione rispettivamente di 630 per i deputati e di 315 per i senatori.

Alla modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione è aggiunta una disposizione transitoria che a sua volta si compone di due precetti. Il primo precetto è rivolto al legislatore ordinario al quale si dice che la normativa ordinaria volta all'attribuzione dei seggi nell'ambito della circoscrizione Estero deve altresì provvedere contestualmente alle modifiche necessarie delle norme per l'elezione del Parlamento conseguenti alla variazione del numero dei soggetti assegnati alla circoscrizione Estero.

I colleghi ricorderanno, anche se non è scritto nel testo, che intesa largamente condivisa è quella di far sì che la legislazione ordinaria imputi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero al numero dei seggi eletti con il sistema proporzionale senza andare ad incidere nel numero e nella conformazione del collegi. Il secondo precetto è di carattere transitorio e riguarda l'eventualità, che tutti noi non auspichiamo, che alle prossime elezioni non si giunga con la legge ordinaria approvata e questo comporterà che in quella occasione si continuerà ad applicare il diritto previgente. Noi riteniamo che questa eventualità possa essere superata attraverso una rapida approvazione della legge ordinaria che è già in stato di avanzata elaborazione al Senato e che speriamo presto possa arrivare alla Camera. Pertanto auspico che questo provvedimento in quarta lettura possa essere sollecitamente approvato da questa Camera.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**FRANCO DANIELI, Sottosegretario di Stato per gli affari esteri.** Signor Presidente, intervengo brevemente per concordare con la relazione che è stata appena svolta dal collega Cerulli Irelli e per ricordare che siamo non solo alla quarta, ma addirittura alla quinta lettura, in quanto vi è stata una modifica introdotta al Senato, ma i tempi che avevamo previsto per consentire ai nostri connazionali all'estero di partecipare al voto esprimendo alcuni parlamentari — 12 deputati e 6 senatori — mi sembra a tutt'oggi noi li stiamo rispettando.

L'unico elemento di preoccupazione (augurandoci, naturalmente, che la modifica costituzionale venga definitivamente approvata), di cui ci dovremo occupare successivamente, riguarda i tempi per la legge ordinaria: ritengo, d'accordo con il collega Cerulli Irelli, che siamo ancora nella cadenza temporale che avevamo previsto, per cui vi sono tutti gli elementi che possono consentire di arrivare ad un'approvazione anche della legge ordinaria. Allo stato attuale, al Senato, alla riforma della legge elettorale nazionale è stata abbinata la discussione sulle modalità di elezione nella circoscrizione estera: il mio auspicio, naturalmente, è che si possa procedere in questa direzione, tuttavia nella consapevolezza che, se la discussione tra le forze parlamentari sulla modifica della legge elettorale nazionale non dovesse procedere, sarebbe opportuno, almeno a nostro avviso, procedere allo stralcio, e quindi ad un'autonoma discussione ed approvazione, della parte relativa alle modalità di elezione dei dodici deputati e sei senatori della circoscrizione estero.

Questa è una considerazione che rimetto alla valutazione dell'Assemblea, auspicando che si proceda in tal senso nel caso in cui non dovesse avere esito positivo il dibattito complessivo ed omogeneo sul sistema elettorale per la Camera ed il Senato. Mi auguro, però, per il momento, che si possa definitivamente procedere

all'approvazione della modifica costituzionale, così ponendo una pietra miliare e compiendo un ulteriore passo in avanti storicamente rilevante per l'affermazione di diritti fondamentali che riguardano la nostra comunità all'estero.

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

**MICHELE SAPONARA.** Signor Presidente, anche il gruppo di Forza Italia auspica una rapida approvazione della proposta di legge costituzionale in esame e preannuncia il proprio voto favorevole: d'altronde, il gruppo di Forza Italia ha sempre votato a favore dell'iniziativa dell'onorevole Tremaglia, che è stata poi condivisa anche da deputati di altri gruppi. È una vicenda che risale indietro nel tempo, su cui l'onorevole Tremaglia ha, giustamente, investito molto: a nostro avviso, la sua iniziativa merita un riconoscimento ed una gratificazione con una rapida approvazione della legge costituzionale.

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

**ENZO SAVARESE.** Signor Presidente, mi unisco alle considerazioni sia del relatore, che ringrazio per il lavoro svolto in questo lungo periodo, sia del collega Saponara. Ritengo che, approvando in quarta o quinta lettura la proposta di legge costituzionale che modifica gli articoli 56 e 57 della Costituzione, si renda un atto dovuto alla nostra comunità e ai molti italiani che vivono all'estero: lo abbiamo detto tante di quelle volte che, tutto sommato, mi sembra pleonastico ripeterlo e non lo farò per questioni di tempo, considerata l'ora in cui si svolge questo dibattito.

Permettetemi, però, due brevi considerazioni. In primo luogo, desidero esprimere il ringraziamento del gruppo di Alleanza nazionale, ma credo anche di tutto il Parlamento, all'onorevole Tremaglia per la sua battaglia in difesa degli italiani all'estero. Per certi versi, Mirko mi

ricorda Martin Luther King ed uno dei suoi ultimi discorsi, quando diceva di aver avuto un sogno, quello di rendere l'America più giusta attraverso l'integrazione: è un sogno che poi è divenuto patrimonio comune. Il sogno di Tremaglia sta per diventare realtà, ci auguriamo che mercoledì prossimo lo diventi: è il sogno di tutti, di chi ha vissuto all'estero, di chi vuole sentire più vicina la patria lontana.

L'ultima considerazione che desidero svolgere è l'apprezzamento per le parole del sottosegretario perché, se è vero che, approvando una legge costituzionale, approviamo un provvedimento necessario, ciò non è sufficiente. La Costituzione, ad esempio, prevedeva l'istituzione delle regioni, eppure le prime elezioni regionali si sono svolte nel 1970. Pertanto, mi è sembrato opportuno il richiamo ad una legge ordinaria, comunque necessaria, indipendentemente dalle vicende legate alla legge elettorale della quale si sta discutendo. Credo che non per una parte, non per una fazione, ma per gli italiani all'estero debba essere compiuto uno sforzo comune per uno stralcio — se dovesse essere il caso, come diceva il sottosegretario — al fine di dare la possibilità di eleggere i rappresentanti dei nostri italiani all'estero.

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

**TERESIO DELFINO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, moltissime parole sono state spese sul voto degli italiani all'estero, oggi siamo al compimento di un percorso di modifica costituzionale, che ci ha sempre visti assolutamente favorevoli. Quindi, ci uniamo all'auspicio del relatore e dello stesso sottosegretario, nonché dei colleghi che mi hanno preceduto, per sollecitare una rapida approvazione del provvedimento in esame.

Riteniamo si tratti di un percorso di civiltà, di un riconoscimento di diritti rispetto ad una realtà fondamentale per il nostro paese, quindi, siamo lieti di potere condividere ed esprimere una grande soddisfazione nella fase finale delle modifiche costituzionali.

Per quanto riguarda i tempi della legge ordinaria, credo che dobbiamo essere realisti, quindi sollecitiamo il Governo a presentare immediatamente un disegno di legge e a richiedere una corsia preferenziale perché non si può perdere nemmeno un giorno, dopo che abbiamo consumato le sette tradizionali paia di scarpe per cercare di dare un esito positivo alla battaglia di civiltà condotta dal collega Tremaglia, una battaglia di riconoscimento di diritti rispetto alla quale mi unisco all'apprezzamento dei colleghi.

Desideriamo ribadire senza infingimenti, senza auspici farisaici che è tempo di riconoscere che è necessario insistere e portare a termine tempestivamente il provvedimento in esame. Proprio partendo dalla considerazione che lei ha svolto, signor sottosegretario, è necessario che si agisca immediatamente senza perdere altro tempo, al fine di avere un disegno di legge specifico per recepire le modifiche costituzionali e assicurare, con una corsia preferenziale, anche alla legge ordinaria un rapido iter, per trasformare in realtà un'esperienza ostinatamente coltivata per molti anni e che, alla fin fine, anche un Parlamento, in altri tempi definito sordo e grigio, ha voluto riconoscere in questa legislatura. Sarebbe un peccato non completare l'opera; con questo auspicio e con il ringraziamento per chi ha lavorato in questa direzione, esprimeremo con soddisfazione un voto favorevole sul provvedimento.

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

Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano 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 17 ottobre, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

(ore 12)

2. — Informativa urgente del Governo sulle alluvioni nel Nord Italia.

(ore 15,30)

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

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000 (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (7156-B).

— *Relatore:* Casilli.

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

Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238, recante disposizioni urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale (7285).

— *Relatore:* Di Bisceglie.

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

S. 4792 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240, recante disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001 (*Approvato dal Senato*) (7346).

— *Relatore:* Acciarini.

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

S. 4791 — Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 239, re-

cante disposizioni urgenti in materia di finanziamenti per lo sviluppo ed il completamento dei programmi italiani a sostegno delle Forze di polizia albanesi (*Approvato dal Senato*) (7342).

— *Relatore*: Bartolich.

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

S. 4375 — Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999 (*Approvato dal Senato*) (7186).

— *Relatore*: Cerulli Irelli.

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

JERVOLINO RUSSO ed altri: Estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 5 della legge 2 agosto 1999, n. 264, in materia di accesso ai corsi universitari (7011).

e delle abbinate proposte di legge: CANGEMI; NAPOLI ed altri; TERESIO DELFINO ed altri (6914-7049-7217).

— *Relatore*: Soave.

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

d'iniziativa dei deputati: SIMEONE; ARMOSINO ed altri; CARMELO CARRARA ed altri; PISANU ed altri; OLIVIERI ed altri; PECORELLA ed altri; PISAPIA; SINISCALCHI ed altri; CONTENTO e TRANTINO; PISAPIA; PECORELLA; PECORELLA ed altri; CAROTTI;

S. 1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-3793-3810 — d'iniziativa dei senatori: FASSONE ed altri; LA LOGGIA ed altri; OCCHIPINTI ed altri; SALVATO ed altri; FASSONE ed altri; DI PIETRO ed altri; CALVI ed altri; SENESE ed altri; FOLIERI; FASSONE ed altri;

CENTARO (*Approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione permanente del Senato*);

e d'iniziativa dei deputati BIONDI e COSTA: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione (463-1863/ter-1870/ter-3463-4425-5360-5391-5433-5523-5545-5702-5752-6339-6590-6631).

— *Relatore*: Finocchiaro Fidelbo.

10. — *Seguito della discussione delle proposte di legge*:

GAETANO VENETO ed altri: Proroga del termine relativo alla conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari (7071).

S. 4625 — d'iniziativa dei senatori CIRAMI ed altri: Ulteriore proroga del termine previsto dall'articolo 9, comma 1, della legge 2 marzo 1998, n. 33, per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari (*Approvata dalla IX Commissione permanente del Senato*) (7122).

11. — *Votazione degli articoli e votazione finale del disegno di legge*:

Modifica dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613, concernente l'Associazione italiana della Croce Rossa (*Testo formulato dalla XII Commissione Affari sociali in sede redigente*) (3714).

— *Relatore*: Lumia.

12. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale:*

LANDI di CHIAVENNA ed altri: Modifiche agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione (3973).

— *Relatore:* Maselli.

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

Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito (5506).

— *Relatore:* Meloni.

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

CERULLI IRELLI: Norme generali sull'attività amministrativa (6844).

— *Relatore:* Frattini.

15. — *Seguito della discussione della mozione Pisanu ed altri n. 1-00473, concernente la mancata conversione del decreto-legge n. 111 del 2000, in materia di cancellazione dalle liste elettorali dei cittadini irreperibili.*

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

S. 4551 — Disposizioni in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e sulla revisione delle liste elettorali (*Approvato dal Senato*) (6975).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

**La seduta termina alle 21,50.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa alle 23,10.*