

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

857.

### SEDUTA DI LUNEDÌ 12 FEBBRAIO 2001

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **CARLO GIOVANARDI**

#### INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i> .....	V-XII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> .....	1-125

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	( <i>Discussione sulle linee generali</i> – A.C. 7327)	2
		Presidente .....	2
		Cola Sergio (AN) .....	12
<b>Proposta di legge: Accelerazione dei processi</b> ( <i>approvata dal Senato</i> ) (A.C. 7327) ed <b>abbinata (A.C. 3237)</b> (Discussione) .....	1	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la</i> <i>giustizia</i> .....	6
		Marotta Raffaele (FI) .....	7
		Parrelli Ennio (DS-U), <i>Relatore</i> .....	2
( <i>Contingentamento tempi discussione generale</i> – A.C. 7327) .....	1	( <i>Replica del relatore</i> – A.C. 7327) .....	15
		Presidente .....	15
Presidente .....	1	Parrelli Ennio (DS-U), <i>Relatore</i> .....	15

**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.
<b>Progetti di legge: Espulsione dello straniero e benefici penitenziari</b> (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (A.C. 7366) ed abbinata (A.C. 7367) (Discussione) .....	18	<b>Progetti di legge: Adozione ed affidamento dei minori</b> (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (A.C. 7487) ed abbinata (A.C. 79-187-1781-2379-3142-3573-4636-4993-6056-6343-6423) (Discussione) .....	38
(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7366) .....	18	(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7487) .....	38
Presidente .....	18	Presidente .....	38
(Discussione sulle linee generali – A.C. 7366) .....	18	(Discussione sulle linee generali – A.C. 7487) .....	39
Presidente .....	18	Presidente .....	39
Mancuso Filippo (FI) .....	19	Cola Sergio (AN) .....	48
Parrelli Ennio (DS-U), Relatore f.f. ....	19	Guidi Antonio (FI) .....	55
(La seduta, sospesa alle 13,30, è ripresa alle 14,30) .....	20	Li Calzi Marianna, Sottosegretario per la giustizia .....	47
<b>Annunzio delle dimissioni di un sottosegretario</b> .....	20	Prestigiacomo Stefania (FI) .....	51
<b>Proposte di legge</b> (Proposta di trasferimento in sede legislativa) .....	20	Serafini Anna Maria (DS-U), Relatore ....	39
<b>Ripresa discussione – A.C. 7366</b> .....	20	Tarditi Vittorio (FI) .....	49
(Ripresa discussione sulle linee generali – A.C. 7366) .....	20	(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 7487) .....	58
Presidente .....	20	Presidente .....	58
Cola Sergio (AN) .....	22	Li Calzi Marianna, Sottosegretario per la giustizia .....	59
Paissan Mauro (misto-Verdi-U) .....	25	Serafini Anna Maria (DS-U), Relatore ....	58
Tarditi Vittorio (FI) .....	20	<b>Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 5 del 2001: Trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali</b> (A.C. 7545) (Discussione) .....	59
(Replica del Governo – A.C. 7366) .....	27	(Discussione sulle linee generali – A.C. 7545) .....	59
Presidente .....	27	Presidente .....	59
Corleone Franco, Sottosegretario per la giustizia .....	27	Caparini Davide (LNP) .....	68
<b>Proposta di legge: Modifiche alla legge n. 354 del 1975</b> (approvata dalla II Commissione della Camera e modificata dalla II Commissione del Senato) (A.C. 2154-B) (Discussione) .....	32	Castellani Giovanni (PD-U), Presidente della VII Commissione .....	60
(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 2154-B) .....	32	Giulietti Giuseppe (DS-U) .....	63
Presidente .....	32	Rossetto Giuseppe (FI) .....	61
(Discussione sulle linee generali – A.C. 2154-B) .....	32	Vita Vincenzo Maria, Sottosegretario per le comunicazioni .....	61
Presidente .....	32	(Replica del Governo – A.C. 7545) .....	69
Cola Sergio (AN) .....	35	Presidente .....	69
Corleone Franco, Sottosegretario per la giustizia .....	34	Vita Vincenzo Maria, Sottosegretario per le comunicazioni .....	69
Vitali Luigi (FI), Relatore .....	32	<b>Disegno di legge: Disciplina dell'attività di Governo</b> (A.C. 7518) (Discussione) .....	73
(Replica del Governo – A.C. 2154-B) .....	37	(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7518) .....	73
Presidente .....	37	Presidente .....	73
Corleone Franco, Sottosegretario per la giustizia .....	37		

	PAG.		PAG.
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 7518)</i>	73	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	90
Presidente .....	73	Maselli Domenico (DS-U), <i>Relatore</i> .....	88
Armaroli Paolo (AN) .....	80	Menia Roberto (AN) .....	93
Calderisi Giuseppe (misto-P. Segni-RLD) .	82	Moroni Rosanna (Comunista) .....	98
Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U), <i>Relatore</i> ..	73	Niccolini Gualberto (FI) .....	91
Frattoni Franco (FI) .....	76	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 1563)</i> .....	103
Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	76	Presidente .....	103
<i>(Replica del relatore – A.C. 7545)</i> .....	86	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	103
Presidente .....	86	Maselli Domenico (DS-U), <i>Relatore</i> .....	103
Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U), <i>Relatore</i> ..	86	<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .	103
<b>Proposta di legge: Riconoscimento ai congiunti degli infoibati (A.C. 1563) ed abbinata (A.C. 6724) (Discussione)</b> .....	88	Presidente .....	103
<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 1563)</i> .....	88	Armaroli Paolo (AN) .....	108
Presidente .....	88	<b>Testo integrale della relazione del deputato Ennio Parrelli (A.C. 7366)</b> .....	109
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 1563)</i>	88	<b>Considerazioni integrative della relazione del deputato Anna Maria Serafini (A.C. 7487)</b>	116
Presidente .....	88	<b>Testo integrale dell'intervento del deputato Davide Caparini in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 7545)</b> .....	123
Armaroli Paolo (AN) .....	90		

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  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 12.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta del 9 febbraio 2001.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono trentatré.

**Discussione della proposta di legge S. 3813:  
Accelerazione dei processi (approvata  
dal Senato) (7327 ed abbinate).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, volto ad introdurre un meccanismo riparatorio delle violazioni del diritto alla decisione giudiziaria in tempi ragionevoli, che hanno dato origine a numerosi ricorsi presentati contro lo Stato italiano dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo. Ricordato che la proposta di legge prevede altresì strumenti di accelerazione dei processi civili ed amministrativi, ritiene che il provvedimento possa essere approvato nel testo licenziato dal Senato,

pur manifestando la disponibilità a valutare ulteriormente i profili relativi alla copertura finanziaria.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, sottolinea l'importanza del provvedimento, che mira ad evitare il fenomeno dei numerosi ricorsi avanzati in sede europea contro i tempi eccessivamente lunghi della giustizia italiana, prevedendo idonei meccanismi di tutela nell'ambito nazionale. Nell'auspicare la sollecita approvazione del testo licenziato dal Senato, preannunzia la presentazione di una nuova relazione tecnica al fine di garantire la piena copertura finanziaria del provvedimento.

RAFFAELE MAROTTA, pur condividendo pienamente le finalità cui si ispira il provvedimento, ritiene necessario apportare alcune modifiche di carattere tecnico al testo licenziato dal Senato; sottolinea, in particolare, l'esigenza di specificare con maggiore precisione i casi di definizione immediata del processo civile tramite pronuncia in camera di consiglio. Preannunzia, infine, la presentazione di alcuni emendamenti.

SERGIO COLA giudica il provvedimento un mero palliativo, frutto di un'operazione ipocrita e di facciata, che non produrrà alcun risultato in termini di accelerazione dei processi, bensì determinerà una loro ulteriore proliferazione, a causa delle numerose istanze di equa riparazione che saranno avanzate. Pur condividendo i rilievi tecnici formulati dal deputato Marotta, che evidenziano un

modo di legiferare superficiale ed affrettato, preannunzia che il gruppo di Alleanza nazionale potrebbe non assumere un atteggiamento contrario ad un provvedimento dal quale sottolinea comunque l'inutilità.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*, rilevato che nei confronti dei temi connessi all'amministrazione della giustizia tutte le forze politiche hanno manifestato generalizzata indifferenza, auspica che il provvedimento in esame possa proseguire il proprio *iter* senza alcuna strumentalizzazione politica.

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

**Discussione dei progetti di legge S. 4656-4673-4738: Espulsione dello straniero e benefici penitenziari (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (7366 ed abbinata).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 18*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ENNIO PARRELLI, *Relatore f.f.*, in sostituzione del deputato Saraceni, relatore, chiede che la Presidenza autorizzi la pubblicazione, in calce al resoconto della seduta odierna, del testo della sua relazione.

PRESIDENTE lo consente.

Prende altresì atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in replica.

FILIPPO MANCUSO, osservato che la maggioranza ed il Governo hanno disat-

teso le esigenze derivanti da una situazione carceraria di forte sofferenza non adottando a tempo debito veri provvedimenti di amnistia ed indulto, ritiene che il testo in esame rappresenti una « pietra tombale » sulla volontà di incidere positivamente sulle ragioni della pace sociale « sofferente ».

PRESIDENTE sospende la seduta fino alle 14,30.

**La seduta, sospesa alle 13,30, è ripresa alle 14,30.**

**Annunzio delle dimissioni di un sottosegretario di Stato.**

(*Vedi resoconto stenografico pag. 20*).

**Proposta di trasferimento in sede legislativa di proposte di legge.**

PRESIDENTE comunica che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il trasferimento in sede legislativa delle proposte di legge n. 7533 e n. 4927 ed abbinata.

**Si riprende la discussione del progetto di legge n. 7366 ed abbinata.**

VITTORIO TARDITI ritiene che il provvedimento in esame sottenda un'ambiguità di fondo, essendo sostanzialmente volto a modificare la cosiddetta legge Turco-Napolitano in materia di immigrazione. Pur esprimendo un orientamento favorevole ad autentici interventi di clemenza, ritiene che la normativa in esame non possa essere surrettiziamente finalizzata, peraltro in modo inadeguato, ad affrontare il grave problema dell'immigrazione clandestina.

SERGIO COLA, nel ritenere il provvedimento in esame ispirato ad una logica marcatamente demagogica ed elettoral-

stica, ne sottolinea gli intrinseci limiti tecnici, evidenziando, tra l'altro, la difficoltà di applicazione delle norme relative all'espulsione, da intendersi quale misura alternativa alla detenzione. Preannunzia quindi la più netta contrarietà del gruppo di Alleanza nazionale al progetto di legge e la presentazione di un elevato numero di emendamenti.

MAURO PAISSAN, pur giudicando parziale e modesto, rispetto all'intento originario, il provvedimento in esame, ritiene che con esso si compia un importante passo in avanti in materia di benefici penitenziari. Precisa altresì che il testo in discussione non contiene nuove ipotesi di espulsione, ma disciplina l'effettiva esecuzione del relativo provvedimento, dà atto al sottosegretario Corleone di aver fornito un valido contributo alla soluzione dei problemi del sistema carcerario.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, nel sottolineare l'utilità di un confronto tra le forze politiche sul provvedimento in esame, in luogo del suo tacito «insabbiamento», osserva che il testo unificato licenziato dal Senato introduce misure di razionalizzazione dell'istituto del rimpatrio, volte a rendere effettivo il provvedimento di espulsione, come previsto dalla cosiddetta legge Turco-Napolitano. Evidenziati quindi gli effetti deleteri derivanti dalla ventilata adozione di provvedimenti di amnistia ed indulto, ricorda le molteplici iniziative assunte nel corso della legislatura per fare del carcere un luogo di risocializzazione anziché una scuola di recidivi.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: Modifiche alla legge n. 354 del 1975 (approvata dalla II Commissione della Camera e modificata dalla II Commissione del Senato) (2154-B).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 32*).

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

LUIGI VITALI, *Relatore*, illustra il contenuto delle modifiche apportate al testo licenziato dalla II Commissione del Senato; ricorda altresì che il provvedimento è volto a semplificare le formalità relative alla concessione del beneficio della liberazione anticipata, trasferendo la relativa competenza al giudice di sorveglianza, al fine di ridurre i tempi eccessivamente lunghi che attualmente caratterizzano tale procedimento. Auspica infine la sollecita approvazione della proposta di legge, senza ulteriori modificazioni.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

SERGIO COLA, richiamate le difficili condizioni lavorative degli appartenenti alla Polizia penitenziaria, giudica il provvedimento in esame condivisibile e rispondente ad esigenza di giustizia.

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

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, ricordato che il Governo ha assunto iniziative per migliorare la condizione complessiva della Polizia penitenziaria, auspica la sollecita approvazione di una proposta di legge che ritiene utile ed ispirata ad equità.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione dei progetti di legge S. 130-bis-160-bis-445-bis-852-1697-bis-1895-3128-3228-4668: Adozione ed affidamento dei minori (*approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (7487 ed abbinate).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 38*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*, richiamati i dati emersi dalle analisi statistiche commissionate da istituzioni nazionali ed internazionali — in particolare dall'UNICEF — sulle adozioni e sugli affidamenti dei minori, illustra le modifiche introdotte dalla Commissione al testo unificato licenziato dal Senato, frutto dell'intenso lavoro svolto da tutte le forze politiche e della collaborazione — non formale — tra mondo politico-istituzionale, associazionismo ed operatori pubblici. Rilevato, inoltre, che sul delicato tema delle adozioni non sono opportune forzature, sottolinea l'utilità di deferire il provvedimento alla competente Commissione in sede redigente.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rilevato che sul testo in esame è emersa l'ampia convergenza delle forze politiche rappresentate in Commissione, evidenzia le sostanziali innovazioni normative recate dal provvedimento, volte ad adeguare l'istituto delle adozioni alle esigenze emerse dalla quotidiana esperienza, nel rispetto delle relazioni affettive del minore. Auspica quindi la sollecita approvazione del testo unificato.

SERGIO COLA, premesso che il provvedimento in esame è frutto di una proficua opera di mediazione svolta

presso la Commissione giustizia, preannunzia l'adesione del gruppo di Alleanza nazionale a qualsiasi iniziativa che consenta una tempestiva approvazione del progetto di legge, che riafferma i diritti della persona e della famiglia.

VITTORIO TARDITI sottolinea che il provvedimento sancisce il diritto del minore ad avere una famiglia e prevede un adeguato accertamento della stabilità della coppia adottante, introducendo semplificazioni procedurali volte ad agevolare l'adozione di bambini che versino in particolari condizioni; dichiara pertanto che il testo in esame risponde alle aspirazioni del gruppo di Forza Italia.

STEFANIA PRESTIGIACOMO, nel condividere l'esigenza di una nuova normativa in tema di adozione, ritiene che il grave ritardo finora registrato in materia sia interamente ascrivibile alla maggioranza; osserva, inoltre, che la priorità e l'urgenza attualmente conferite al provvedimento in esame siano dovute ad esigenze strettamente elettorali. Rivendica pertanto la necessità di un dibattito approfondito, evitando di giungere all'approvazione di una legge qualsiasi, frutto di una mediazione « al ribasso », e di trascurare questioni di estrema rilevanza, che attengono alla coscienza di ciascuno.

ANTONIO GUIDI, pur ricordando gli aspetti positivi contenuti nel testo unificato in esame, esprime amarezza per l'improvvisa accelerazione impressa alla sua discussione, a fronte delle frequenti affermazioni del ministro Turco sull'intangibilità della legge n. 184 del 1983; sottolinea altresì la necessità di un'approfondita riflessione su talune questioni fondamentali, al fine di pervenire ad un opportuno arricchimento politico e tecnico del testo in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*, nell'auspicare che il confronto parlamen-

tare continui ad essere caratterizzato dall'assenza di contrapposizioni pregiudiziali, manifesta disponibilità ad arricchire il testo adottato dalla Commissione, ritenendo che ciò non contraddica l'esigenza di una sollecita approvazione di una riforma importante, suscettibile di successiva verifica in corso di attuazione.

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

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 5 del 2001: Trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali (7545).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI CASTELLANI, *Presidente della VII Commissione*, in sostituzione del deputato Grignaffini, relatore, illustra il contenuto del provvedimento d'urgenza, volto a differire taluni termini in materia di concessioni televisive e radiofoniche, garantendo un quadro di certezza e di continuità agli operatori del settore, in attesa dell'elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze in tecnica analogica e digitale. Auspica quindi la sollecita conversione in legge del decreto-legge, eventualmente con le limitate modifiche che si rendessero necessarie a seguito del dibattito parlamentare.

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GIUSEPPE ROSSETTO, richiamati i temi qualificanti oggetto del provvedimento d'urgenza in esame, manifesta l'orientamento favorevole dei deputati della Casa delle libertà alla concessione della proroga dei termini per il rilascio

delle concessioni televisive locali, nonché alla diffusione delle frequenze televisive in tecnica digitale; esprime altresì la ferma contrarietà dell'opposizione all'ipotesi di introdurre nel provvedimento elementi estranei alla materia, ritenendo in particolare inaccettabile l'emendamento, preannunciato dalla maggioranza, volto a consentire l'ingresso di editori della carta stampata nel settore della televisione.

GIUSEPPE GIULIETTI sottolinea le ragioni per le quali ritiene che il provvedimento d'urgenza in esame corrisponda alle esigenze del settore dell'emittenza radiotelevisiva, assicurandone le condizioni di stabilità; osservato inoltre che l'opposizione non dovrebbe opporre incomprendibili barriere all'introduzione di modifiche volte a migliorare il testo in esame, sottolinea la necessità di imprimere un forte impulso alla tecnica digitale in un contesto concorrenziale ampliato.

DAVIDE CAPARINI chiede che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo del suo intervento.

PRESIDENTE lo consente.

Dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il presidente della VII Commissione rinuncia alla replica.

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*, nell'auspicare la sollecita conversione in legge del provvedimento d'urgenza, ne sottolinea la rilevanza: esso fissa, infatti, la data conclusiva per la definizione del sistema delle concessioni per le televisioni locali. Restituire dignità formale all'emittenza locale è per il Governo un preciso obbligo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*, rilevato

altresì che le problematiche della radiofonia trovano nel testo compiuta trattazione, preannunzia la presentazione, da parte del Governo, di un emendamento che ritiene ispirato a grande ragionevolezza ed invita le opposizioni ad un confronto sereno e costruttivo, tra l'altro, sulle questioni della capienza *multiplex* e dei limiti anti-*trust*. Sottolinea, infine, la particolare attenzione prestata al tema dell'inquinamento elettromagnetico.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Discussione del disegno di legge: Disciplina dell'attività di Governo (7518)**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 73*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, volto ad introdurre la figura dei viceministri nell'istituzione governativa, senza però attribuire loro poteri di indirizzo politico, ma solo deleghe relative all'area di competenza di strutture dipartimentali o di direzioni generali. Auspica infine la sollecita approvazione del provvedimento, nel testo elaborato dalla Commissione.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

FRANCO FRATTINI, nel ribadire le forti preoccupazioni del gruppo di Forza Italia per i gravi ritardi che si riscontrano in ordine al percorso di attuazione del decreto legislativo n. 300 del 1999, che, fra l'altro, ha ridotto a dodici il numero dei Ministeri, paventa il rischio di una paralisi operativa dell'attività del futuro

Esecutivo; preannunzia quindi la presentazione di emendamenti volti a consentire di apportare, entro dodici mesi dall'inizio della legislatura, i necessari correttivi al suddetto decreto legislativo, al fine di evitare pericolosi irrigidimenti del sistema amministrativo. Pur condividendo la scelta di introdurre nell'istituto governativo la figura dei viceministri, dichiara che l'atteggiamento finale della sua parte politica sul provvedimento dipenderà dal recepimento delle proposte emendative preannunziate.

PAOLO ARMAROLI, evidenziata l'assenza dei deputati della maggioranza dal dibattito su un qualificante provvedimento del Governo, paventa il rischio che l'Esecutivo di centrosinistra, dopo aver ragionevolmente fissato a dodici il numero dei Ministeri, voglia compiere l'«astuta manovra» di lasciare in eredità al prossimo gabinetto la gestione di una riforma «incompiuta» ed «inattuabile»: a nome del gruppo di Alleanza nazionale, si riserva pertanto di esprimere un giudizio di merito sul provvedimento condizionata-mente all'accoglimento delle proposte emendative di carattere tecnico preannunziate dalla Casa delle libertà.

GIUSEPPE CALDERISI, rilevato che il gravissimo ritardo nell'attuazione della riforma amministrativa rischia di diventare uno strumento di sostanziale sabotaggio rispetto alla normale governabilità democratica, auspica che il Governo e la maggioranza manifestino disponibilità ad introdurre i necessari correttivi al testo in esame, al fine di evitare quel «caos burocratico» che potrebbe prodursi nei primi mesi di insediamento del futuro Esecutivo.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*, nel prendere atto con soddisfazione della sostanziale condivisione del provvedimento espressa dai deputati dell'oppo-

sizione intervenuti, rileva che, con riferimento ai rilievi critici mossi in ordine all'attuazione del decreto legislativo n. 300 del 1999, eventuali correttivi potranno più opportunamente essere introdotti nel corso della prossima legislatura.

PRESIDENTE avverte che il ministro Bassanini ha comunicato che il Governo si riserva di replicare in altra seduta, alla quale pertanto rinvia il seguito del dibattito.

**Discussione della proposta di legge: Riconoscimento ai congiunti degli infoibati (1563 ed abbinata).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 88*)

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

DOMENICO MASELLI, *Relatore*, richiamate le complesse vicende storiche che hanno portato alle due tragiche ondate di violenza ad opera del movimento di liberazione jugoslavo nell'autunno del 1943 e negli anni 1945-1947, e sottolineata la necessità di distinguere tra giudizio storico e *pietas* umana, illustra i contenuti della proposta di legge, volta a prevedere la concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati, con l'esclusione di quanti siano stati condannati per efferrati delitti contro la persona. Auspica che il provvedimento intervenga a sanare i contrasti e non ad alimentarli.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PAOLO ARMAROLI, parlando sull'ordine dei lavori, auspica che il seguito della discussione della proposta di legge in esame sia iscritto ai primi punti dell'ordine del giorno della seduta di domani, al fine di consentirne l'approvazione prima

del termine della legislatura; preannuncia altrimenti l'intenzione di proporre un'inversione dell'ordine del giorno.

GUALBERTO NICCOLINI, nel dare atto al relatore di equilibrio e sensibilità, ricorda che la proposta di legge, volta ad attribuire un riconoscimento almeno morale ai congiunti delle vittime delle foibe, è stata presentata nel 1996, su iniziativa del deputato Menia; preannuncia quindi l'adesione del gruppo di Forza Italia ad un provvedimento che ritiene giusto e doveroso per salvaguardare la memoria di quanti sono scomparsi in circostanze tanto tragiche.

ROBERTO MENIA, ricordate le drammatiche vicende relative ad alcune vittime delle foibe, sottolinea che la sua iniziativa legislativa è scaturita dalla volontà di dare un riconoscimento, anche solo simbolico, alla memoria di coloro che sono stati vittime di un eccidio a causa della loro italianità: auspica quindi la sollecita approvazione della proposta di legge in esame, della quale sottolinea il significato morale.

ROSANNA MORONI, richiamate le condizioni sociali, politiche e storiche nelle quali deve essere collocata, con equilibrio ed equità, la dolorosa e terribile vicenda delle foibe (in larga parte generata, a suo giudizio, dalle nefandezze del regime fascista), ritiene che il provvedimento in esame si caratterizzi per l'assoluta assenza di analisi ed approfondimento storico, a fini strumentali.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

DOMENICO MASELLI, *Relatore*, ribadisce la necessità di distinguere la ricostruzione storica degli eventi evocati nel provvedimento dal contenuto della proposta di legge, ispirata da umana *pietas*.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, si associa alle

considerazioni svolte dal relatore, auspicando l'approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE rinvia 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 13 febbraio 2001, alle 10.

*(Vedi resoconto stenografico pag. 103).*

PAOLO ARMAROLI, parlando sull'ordine dei lavori, lamenta la mancata iscri-

zione in uno dei primi punti dell'ordine del giorno della seduta di domani del seguito della discussione della proposta di legge n. 1563 e dell'abbinata proposta di legge: a nome del gruppo di Alleanza nazionale, eleva una vibrata protesta, considerando l'ordine del giorno della parte pomeridiana della seduta di domani una provocazione nei confronti dell'opposizione.

PRESIDENTE ricorda che la predisposizione del calendario dei lavori dell'Assemblea compete alla Conferenza dei presidenti di gruppo, fermo restando che l'Assemblea è padrona del proprio ordine del giorno.

**La seduta termina alle 21,45.**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 12.**

MARIA BURANI PROCACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 9 febbraio 2001.

*(È approvato).*

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Bordon, Bressa, Calzolaio, Cananzi, Carli, Cavanna Scirea, D'Amico, Danieli, Dedoni, De Piccoli, Di Nardo, Dini, Fabris, Fassino, Gambale, Labate, Maccanico, Maggi, Mangiacavallo, Melandri, Morgando, Nocera, Ostillio, Paganò, Pecoraro Scanio, Ranieri, Romano Carratelli, Sica, Spini, Turco e Valpiana sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

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

**Discussione della proposta di legge: S. 3813 – D'iniziativa dei senatori Pinto ed altri: Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica del-**

**l'articolo 375 del codice di procedura civile (approvata dal Senato) (7327) e dell'abbinata proposta di legge: Parrelli (3237).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato: Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa del deputato Parrelli.

**(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7327)**

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 10 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 38 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti;

Legambiente: 34 minuti;  
UDEUR: 32 minuti;  
Comunista: 32 minuti;  
i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

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

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 7327)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, colleghi, questo provvedimento si segnala per la sua importanza, perché, come tutti sappiamo, la Commissione europea è intasata dai ricorsi presentati dai cittadini italiani avverso il nostro Stato per l'eccessiva durata dei processi, sia penali, sia civili, sia amministrativi.

Questo provvedimento, oltre a rispondere ad esigenze di funzionalità, anche europea, risponde ad un'esigenza di diritto sostanziale di estrema rilevanza, cioè che il cittadino possa trovare direttamente davanti all'autorità giudiziaria ordinaria lo strumento per risolvere i problemi che attengono al danno che loro deriva dai processi, quando gli stessi durano eccessivamente.

Con un po' di pazienza da parte vostra, vi leggerò le linee fondamentali generali

della mia relazione, che affronta il problema e vi tedierò un po' con questa vicenda. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, riconosce all'articolo 6, comma 1, il diritto di ogni persona a che la causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole.

Negli ultimi anni si sono moltiplicati presso i competenti organi del Consiglio d'Europa, la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo le richieste di cittadini italiani di applicazione della Convenzione, in base alle quali si deduce, in particolare, il superamento del termine ragionevole di durata dei procedimenti giudiziari, soprattutto nel settore civile.

A tali richieste, che nel periodo da maggio 1993 a giugno 1994 sono ammontate a 2.654 (i dati non sono aggiornati perché questi erano quelli che avevo a disposizione ma sono certamente aumentati in misura esponenziale), hanno fatto riscontro numerose condanne del Governo italiano con le quali si è evidenziato il carattere generalizzato e diffuso sul territorio del problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.

Il Governo italiano, perfettamente consapevole del problema, ha cercato in questi anni di rimuoverne le cause profonde proponendo misure incidenti sull'organizzazione giudiziaria con la legge 1° febbraio 1989, n. 30, istitutiva delle preture circondariali e delle sezioni distaccate di pretura; sull'ordinamento giudiziario con la legge 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del giudice di pace; sul processo stesso con la legge 26 novembre 1990, n. 353, recante provvedimenti urgenti per il processo civile. Da ultimo la legge n. 374 del 22 luglio 1997, istitutiva del giudice unico di primo grado; la legge n. 276 del 22 luglio 1997, istitutiva dei cosiddetti GOA (che, come ho detto spesso, non è una colonia portoghese ma i giudici onorari aggiunti); il decreto legislativo n. 51 del 19 febbraio 1998, istitutivo del giudice unico di primo grado; la legge n. 274 del 28 agosto 2000, concer-

nente competenze penali del giudice di pace. Non cito la riforma delle espropriazioni immobiliari perché la cosiddetta legge Flick, che delegava ai notai le operazioni di asta, non ha arrecato i benefici che si aspettavano; d'altra parte, avevamo in gestazione presso la II Commissione un nuovo testo che elaborava *ex novo* con criteri anche più moderni il profilo delle espropriazioni immobiliari che è un fulcro sul quale vorrei richiamare l'attenzione, sperando che l'altra Camera faccia quello che abbiamo fatto noi e lo approvi in Commissione in sede deliberante, anche perché tende a schiantare la cosiddetta mafia d'asta. Come dicevo, la legge Flick non ha avuto successo; era una semplice delega ai notai di quelle che in precedenza erano le incombenze degli uffici giudiziari in esclusiva. Non ha avuto grande risposta perché i notai erano chiamati a svolgere attività estremamente complesse e delicate, per di più con criteri antiquati, nell'ambito della struttura giudiziaria: figurarsi se un libero professionista può affrontare una situazione del genere!

Tuttavia, i mali le cui conseguenze si riflettono sull'eccessiva durata dei procedimenti civili sono tanto radicati che anche le misure razionalizzatrici ed acceleratorie già realizzate non potranno produrre un effetto apprezzabile in prospettiva immediata. Questa proposta di legge intende offrire ai cittadini, che considerino superato il « termine ragionevole » di durata del procedimento nel quale sono parti, uno strumento che consenta di attribuire alla parte lesa un'equa indennità e nel contempo valga a ricondurre in termini ragionevoli la durata del grado di legittimità (parliamo della Cassazione) il cui affollamento di processi è ben noto ed è stato determinato anche dai tantissimi ricorsi che sostanzialmente si propongono quali atti di merito.

Occorre notare che forse sarebbe stato opportuno introdurre anche alcune disposizioni per le fasi di merito dei processi idonee ad eliminare alcuni vizi riscontrati nella pratica in ordine alla prima udienza per la quale si perdono a vuoto con rinvii

almeno tre udienze in mere formalità; parimenti dicasi per il tentativo di conciliazione ben altrimenti e più efficacemente regolabile.

Le ragioni pressanti ed eccezionali che spingono ad intervenire sulla materia si rinvergono nella presentazione quasi contemporanea di un numero di ricorsi straordinariamente elevati presso la Commissione europea dei diritti dell'uomo. Il numero dei ricorsi già in aumento costante dal 1986 ora ha assunto proporzioni molto preoccupanti. Tale situazione dimostra con particolare evidenza, anche in sede europea, le gravi disfunzioni dell'amministrazione della giustizia in Italia per quanto attiene ai tempi processuali. Dall'esame del contenzioso a Strasburgo si deduce che la ragione principale di tali disfunzioni, quanto ai processi civili, va individuata nel sovraccarico dei ruoli ed emerge, quale dato quantitativamente di gran lunga più importante, un elemento su cui riflettere: la distanza temporale, che può giungere in alcuni casi anche a due o tre anni, tra l'udienza di precisazione delle conclusioni dinanzi al giudice istruttore e l'udienza di discussione innanzi al collegio.

Per la verità, tale profilo oggi è stato modificato; bisogna altresì aggiungere che con il giudice unico di primo grado le proposizioni collegiali sono state estremamente semplificate e, quindi, anche sotto quel profilo si è fatto qualcosa nel frattempo.

Anche nei procedimenti penali risalta la distanza temporale tra il provvedimento che dispone il rinvio a giudizio e la data fissata per l'udienza dibattimentale. Data tale situazione, si spiega il frequente ricorso da parte del mondo forense — in molti casi sostenuto dai diversi consigli dell'ordine — allo strumento di tutela esistente sul piano internazionale, mancando sul piano interno adeguati strumenti a protezione del diritto ad una pronuncia giudiziaria entro termini ragionevoli.

La massa dei ricorsi inopinatamente abbattutasi sulla Commissione europea dei diritti dell'uomo ha creato all'organo

di giustizia europeo — presso il quale le pendenze relative all'Italia erano già in numero elevatissimo — gravi problemi organizzativi e di funzionalità, nonché serie preoccupazioni sul possibile impatto di tale contenzioso sugli altri organi del sistema europeo di protezione dei diritti umani (la Corte dei diritti dell'uomo e il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa) suscettibili di essere interessati da varie procedure allorché esse superino il vaglio della Commissione.

Non sembra necessario soffermarsi sull'effetto negativo per l'immagine del nostro paese di tale situazione, che diffonde l'impressione di un cattivo uso del sistema di controllo europeo costretto ad una massiccia utilizzazione delle proprie risorse per occuparsi di un problema assai parziale nella tematica dei diritti umani, quale quello della lunghezza del processo, con il rischio di trascurare altre più gravi e allarmanti violazioni.

La proposta di legge si propone un triplice obiettivo: dare concreta attuazione all'impegno assunto dall'Italia con la ratifica della convenzione, volto a garantire un giudizio entro un termine ragionevole, in concorso con le altre iniziative già prese dal Governo nel settore; approntare strumenti legislativi a beneficio dei cittadini per accelerare le procedure ed ottenere, se del caso, una riparazione nell'ipotesi di mancato rispetto, malgrado tutto, dei tempi ragionevoli del processo; apprestare un'efficace tutela dell'ordinamento giuridico italiano che, per la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni (articolo 26 della convenzione), si troverà ad essere considerevolmente meno esposto sul piano internazionale. È da rilevare, in proposito, che spetta in primo luogo agli Stati di garantire i diritti e le libertà da essi sottoscritti con la convenzione e che il meccanismo di controllo europeo riveste, al riguardo, solo carattere sussidiario.

È un dato di fatto che l'Italia non è il solo paese in ordine al quale gli organi europei di controllo sono dovuti intervenire sulla questione dei tempi processuali. Pur constatando il divario quantitativo esistente tra le pendenze italiane e quelle

riguardanti altri paesi nella stessa materia, si deve osservare che alcuni di questi paesi (Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Svizzera e Repubblica di Germania) hanno approntato strumenti legislativi ed elaborazioni giurisprudenziali adeguati. Si è così proposto un meccanismo riparatore delle violazioni del diritto alla decisione giudiziaria in un tempo ragionevole, che tenga conto anche del comportamento delle parti e funzionari, compresi gli stessi giudici del processo.

La struttura del meccanismo riparatore tende a riprodurre sul piano interno le condizioni esistenti sul piano internazionale, assicurando così al ricorrente una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale (sarebbe stato opportuno, al riguardo, introdurre l'esenzione da ogni spesa). A questo punto, vorrei fare una divagazione: avremmo già avuto un grosso successo in relazione alla riduzione della spesa se fosse stata data attuazione alla legge che abbiamo approvato nel dicembre 1999, che elimina le carte bollate e i diritti di cancelleria e stabilisce il contributo unificato; al riguardo, saremmo molto interessati a conoscere il parere del Governo (qui rappresentato massicciamente da due onorevoli che quasi superano il numero dei deputati presenti).

La norma transitoria contenuta nel provvedimento che si propone è redatta in modo tale da offrire, in via facoltativa, il meccanismo riparatore anche a quei ricorsi già pendenti presso la Commissione europea dei diritti dell'uomo che non abbiano raggiunto lo stadio della ricevibilità.

L'articolo 1 dell'elaborato riprende una proposta del primo presidente e del procuratore generale presso la Corte di cassazione, ipotizzata quando era in discussione, presso la Commissione giustizia del Senato, il disegno di legge recante provvedimenti urgenti per il processo civile. Essa corrisponde ad una importante esigenza acceleratoria e la previsione dell'intervento delle parti in camera di consiglio consente di superare gran parte delle

obiezioni che vennero avanzate nel corso dei lavori parlamentari sul citato disegno di legge.

Rispetto all'attuale testo dell'articolo 375 del codice di procedura civile, la proposta — oltre ad ampliare i casi di pronuncia in camera di consiglio con ordinanza — introduce, tra l'altro, due importantissime novità, consistenti nel consentire la pronuncia, anche a sezioni unite, in camera di consiglio con ordinanza in caso di manifesta infondatezza e con sentenza in caso di manifesta fondatezza.

L'articolo 2 stabilisce al comma 1 il diritto a riparazione da parte di chi abbia subito un danno patrimoniale e non patrimoniale per effetto della violazione del diritto ad ottenere una decisione giudiziaria nel termine ragionevole previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Il riferimento diretto alla norma convenzionale trasferisce sul piano interno i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistente sul piano internazionale; si tratta di limiti che dipendono essenzialmente dallo stato e dall'evoluzione della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, specie della Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui sentenze dovranno quindi guidare — come del resto anche negli altri aspetti qui rilevanti — il giudice interno nella definizione di tali limiti. Il comma 2 dello stesso articolo enuncia i criteri che il giudice dovrà seguire nell'accertamento della violazione, e che sono quelli elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo: complessità del caso, comportamento delle autorità e comportamento delle parti e del giudice.

Il comma 3 contiene i criteri per la determinazione della equa riparazione per il ricorrente vittorioso, con rinvio all'articolo 2056 del codice civile (responsabilità extracontrattuale), nonché le indicazioni mutate dalla giurisprudenza di Strasburgo, quali la limitazione nella individuazione dei fatti pregiudizievoli ai soli periodi di tempo eccedenti il « termine ragionevole » e la possibilità che, oltre al risarcimento in moneta, la riparazione si

attui anche attraverso la dichiarazione dell'avvenuta violazione assistita da opportune forme (nel testo, per errore materiale si dice « fase ») di pubblicità.

L'articolo 3 reca sei commi e regola il procedimento nel modo che illustrerò dettagliatamente. Indica nella corte d'appello, ex articolo 11 del codice di procedura penale, il giudice competente, stabilendo che il ricorso può proporsi in ordine ai procedimenti in fase di merito conclusi o estinti o pendenti. Formalizza nel ricorso, depositato in cancelleria della corte d'appello, l'atto che introduce il giudizio e che deve contenere gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile e con il patrocinio di un difensore. Individua i soggetti passivi, secondo le rispettive competenze, nei ministri di giustizia, della difesa, delle finanze e, per le ipotesi residuali, il Presidente del Consiglio dei ministri. Detta le norme per il provvedimento della corte d'appello (articolo 737 del codice di procedura civile) e determina i tempi: per la notifica del ricorso con il pedissequo decreto di fissazione dell'udienza; per i giorni liberi tra notifica e comparizione (giorni 15); conferma che le amministrazioni vanno informate con notifiche presso l'avvocatura dello Stato. Attribuisce alle parti la facoltà di richiedere che la corte disponga l'acquisizione degli atti e documenti del procedimento oggetto del ricorso; le parti con i difensori hanno diritto di essere sentite in camera di consiglio. Possono essere depositati, a cura di parte, atti e documenti in termini prefissati. Infine, lo stesso articolo 3 pone il termine, di mesi quattro dal deposito del ricorso, per la pronuncia del decreto della corte d'appello immediatamente esecutivo, ma che è soggetto al ricorso di legittimità.

L'articolo 4 stabilisce che il ricorso può essere presentato durante la pendenza del processo, o, a pena di decadenza, nei sei mesi dalla definitività del decreto.

L'articolo 5 pone a carico del cancelliere l'onere di notificare il decreto di accoglimento alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti, per l'eventuale procedimento di responsabilità con-

tabile, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici, comunque interessati al procedimento.

La prima parte dell'articolo 6 è una norma transitoria la quale prevede in mesi sei dall'entrata in vigore della legge il termine per esercitare facoltativamente l'azione regolata da questo provvedimento anche nel caso di pendenza del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, purché non ne sia già stata dichiarata la ricevibilità. La seconda parte attribuisce alla cancelleria della corte d'appello l'onere di informare, tempestivamente, il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate in forza di questa legge.

L'articolo 7 detta le disposizioni per la copertura finanziaria. A quest'ultimo proposito, il relatore è consapevole del parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio, che però pone la condizione di riformulare la disposizioni di copertura in modo da eliminare ogni riferimento all'anno 2000 e da aggiornare l'imputazione al triennio 2001-2003, individuando le risorse finanziarie diverse da quelle cui fa riferimento il testo in esame, con l'accantonamento di competenza del Ministero della giustizia, nell'ambito del Fondo speciale di parte corrente, che non reca alcuna disponibilità per nessuno degli anni 2001, 2002 e 2003.

Abbiamo anche consapevolezza di alcune imperfezioni formali del testo, che in via interpretativa possono essere adeguatamente superate, a parere del relatore: tuttavia, se dovesse essere presentato un emendamento del Governo relativo alla copertura finanziaria, dichiaro fin d'ora che la Commissione si porrà il problema di integrare il testo al fine di eliminare quei vizi formali di cui abbiamo avuto occasione di discutere, benché, ripeto, a parere del relatore e della maggioranza della Commissione non sarebbero stati tali da impedire l'approvazione del testo, ove vi fosse stata un'adeguata copertura.

Ringrazio tutti e chiedo scusa se sono stato un po' prolisso.

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

**MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, inizia oggi in quest'aula l'esame di un progetto di legge di notevole importanza. Esso attiene alla riparazione delle conseguenze che derivano dal superamento del termine ragionevole del processo.

La lungaggine dei processi è un dato purtroppo inoppugnabile. In questa legislatura il Governo si è attivamente impegnato per promuovere o comunque favorire tutte le iniziative legislative finalizzate all'accelerazione dei procedimenti giudiziari. È una grande conquista di civiltà l'aver inserito nella nostra Costituzione, analogamente da quanto già previsto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, il principio secondo cui il processo deve avere sempre una ragionevole durata. E tuttavia questo non basta. È necessario, infatti, che lo Stato si faccia in qualche modo carico anche delle conseguenze negative che a tutt'oggi derivano dalla lunghezza di alcuni processi.

Il disegno di legge in esame mira ad evitare il fenomeno, che ha assunto in questi anni dimensioni sempre più ampie, di ricorso alla sede europea per ottenere la condanna del nostro paese in relazione ai ritardi registrati nei procedimenti giudiziari. Viene infatti introdotta una specifica disciplina per consentire all'interessato di far valere le proprie ragioni direttamente davanti all'autorità giudiziaria del nostro paese.

Il Governo auspica pertanto che si giunga rapidamente all'approvazione del testo, che ha già superato il vaglio del Senato. Naturalmente, ci rendiamo conto dei problemi sorti durante l'iter parlamentare proprio per quanto riguarda la copertura finanziaria, cui faceva cenno il relatore. Su quest'ultima vi è il pieno impegno del Governo a recuperarla, tenendo conto anche che è stata presentata una nuova relazione tecnica, che sarà ovviamente prospettata all'esame della Commissione bilancio, là dove si fa riferimento non solo al fatto che, per quanto

riguarda l'impianto generale, non si creano nuovi oneri ma si trasferiscono, per cui vi è un problema interpretativo rispetto alla Commissione suddetta, ma anche al fatto che è l'articolo 6 l'unico a creare nuovi oneri, per cui, con un minimo di attenzione, possono essere quantificati e a loro volta ridotti rispetto alla previsione fatta nella prima relazione tecnica.

Ribadito quindi che vi è l'impegno a trovare la copertura, se ciò dovesse avvenire entro tempi brevi, chiarendo anche qualche problema interpretativo con la Commissione bilancio nella giornata di domani, il Governo si augura che il provvedimento venga approvato al più presto nell'attuale stesura.

Condivido le osservazioni del relatore in merito ad eventuali miglioramenti del testo, anche se, onestamente, non sarebbero tali da imporre un rinvio del provvedimento. Ancora una volta, pertanto, invito ad una sua rapida approvazione qualora, nella giornata di domani, si dovesse risolvere il problema della copertura.

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

**RAFFAELE MAROTTA.** Signor Presidente, egregi colleghi, signori rappresentanti del Governo, la proposta di legge al nostro esame è stata approvata dal Senato il 28 settembre 2000 e ha il seguente titolo: « Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice procedura civile ».

Il provvedimento è composto di sette articoli di cui gli ultimi due (gli articoli 6 e 7) si occupano rispettivamente della sorte delle domande già presentate presso la Corte europea e della copertura finanziaria. L'articolato della proposta di legge è diviso in due capi. Il primo capo concerne la definizione immediata del processo civile ed è composto di un solo articolo e riguarda, in particolare, la sostituzione dell'articolo 375 del codice di procedura civile.

Il secondo capo è composto di sei articoli, di cui tre o quattro sono quelli importanti. Questo secondo capo concerne l'equa riparazione nei casi in cui una parte abbia subito un danno patrimoniale o meno, in conseguenza della violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole del processo, di cui all'articolo 6 della suddetta Convenzione.

Indubbiamente il provvedimento ha finalità senz'altro condivisibili, anche se ad avviso del sottoscritto e del gruppo che ha l'onore di rappresentare e in nome del quale sta parlando, necessita di alcune modifiche per raggiungere tali obiettivi, come del resto abbiamo già detto in Commissione. L'onestà intellettuale del relatore ha fatto sì che non venisse contestato il fondamento di alcune nostre osservazioni e rilievi anche se ci si è chiesti se fosse opportuno modificare il testo in esame. Ma diciamoci la verità, se un provvedimento necessita di una correzione per conseguire gli obiettivi che si propone di raggiungere, lo si deve modificare! Altrimenti il legislatore fa una « brutta figura ».

Con l'articolo 1 si propone di sostituire l'articolo 375 del codice di procedura civile. Cosa prevede tale articolo? Esso concerne le decisioni da parte della Corte suprema, in camera di consiglio, su alcuni ricorsi. L'attuale articolo stabilisce che si decide in camera di consiglio, a sezioni unite se ad esse è stato assegnato il ricorso, altrimenti a sezione semplice. Voi sapete meglio di me che la parte contro la quale è stata proposta l'impugnazione ha il diritto di limitarsi a difendere con il controricorso! Del resto anche se i ricorsi sono proposti separatamente, per obbligo di legge (mi sto riferendo all'articolo 375 del codice di procedura civile) tutte le impugnazioni proposte debbono essere riunite in un solo processo. La conseguenza è che si ha un ricorso principale ed un altro cosiddetto incidentale.

Parliamoci chiaro, cosa presuppone la definizione immediata del processo? La decisione del ricorso principale e del ricorso incidentale, altrimenti il processo resterebbe a metà. Oltretutto, onorevole Parrelli, cosa accadrebbe, relativamente al regolamento delle spese, se dichiarassimo inammissibile il ricorso principale — o inammissibile l'eventuale ricorso incidentale — e mantenessimo l'altro ricorso per il quale si dovrebbe fissare l'udienza pubblica?

La definizione immediata del processo presuppone che il procedimento sia completo; è, quindi, necessario decidere in camera di consiglio il ricorso principale e l'eventuale ricorso incidentale, quanto meno ai fini del regolamento delle spese e per una visione complessiva della questione. Ciò era previsto anche dal vecchio codice sia pure per ipotesi ridotte rispetto alle attuali. Come si può definire immediatamente un processo, se resta a metà in camera di consiglio e se si deve fissare successivamente l'udienza pubblica? Tanto vale rinviare tutto all'udienza pubblica per un regolamento complessivo della controversia. È così ovvio che mi sembra inutile doverne discutere.

Nel vecchio codice si legge: «La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dovere dichiarare l'inammissibilità del ricorso» principale o di quello incidentale. La Corte può anche pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza di motivi previsti nell'articolo 360. Non è possibile immaginare una soluzione a metà e poi parlare di definizione immediata del processo, perché in tal modo i tempi si allungano! Si debbono fissare l'adunanza in camera di consiglio e, per il ricorso che non è inammissibile, l'udienza pubblica.

Signori rappresentanti del Governo, in un recente disegno di legge del 7 luglio 2000, il ministro Fassino, nel modificare l'articolo 375, aveva mantenuto la formulazione in base alla quale la Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, si pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dover di-

chiarare l'inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale o di pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza dei motivi previsti dall'articolo 360. Questo è il disegno di legge Fassino e non so cosa dirvi di più! Certamente la definizione immediata presuppone la definizione di entrambi i ricorsi anche se uno dei due è eventuale; in un altro emendamento abbiamo proposto di dichiarare inammissibile il ricorso principale e quello incidentale eventualmente proposto perché è chiaro che quest'ultimo possa mancare. Come sosteneva l'onorevole Parrelli in Commissione, certamente il termine ricorso si riferisce ad entrambi, ma proprio per questo dobbiamo prevedere che siano inammissibili entrambi per la definizione del processo. Lo ripeto, non possiamo definire un processo a metà e poi fissare un'udienza pubblica per definire l'altro, anche per il regolamento delle spese che deve ubbidire ad un criterio unitario che tenga conto della vicenda processuale nel suo complesso.

Queste considerazioni valgono non solo per il caso in cui si debba dichiarare l'inammissibilità, ma anche quando entrambi i ricorsi siano manifestamente infondati. Sarebbe assurdo decidere in camera di consiglio un ricorso manifestamente infondato e fissare l'udienza pubblica per decidere l'altro. È ovvio che i tempi si allungherebbero, anziché essere accelerati perché vi sarebbero adempimenti di cancelleria per l'una e per l'altra udienza. Ciò vale anche per l'altra ipotesi di modifica relativa alla famosa manifesta fondatezza dei ricorsi che deve essere decisa in camera di consiglio sia pure con sentenza e non già con ordinanza. Avete omesso, poi, quel che già c'era. Si può prevedere anche l'ipotesi in cui venga proposto un ricorso per motivi diversi da quelli previsti dall'articolo 360 del codice di procedura civile, ma ciò era già contemplato dall'articolo 375; per la mancanza dei motivi il ricorso va rigettato e la causa del rigetto è evidente (mancano i motivi previsti). Posso dedurre, infatti, motivi non riconducibili o ricollegabili allo schema dei motivi di cui al citato articolo

360. Questa ipotesi, però, è già prevista e veniva mantenuta anche dal disegno di legge Fassino del luglio 2000. Non avrei bisogno di leggerlo un'altra volta, ma lo faccio: « (...) pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza dei motivi previsti dall'articolo 360 ». Questa ipotesi è scomparsa e che la mancanza dei motivi sia diversa dai motivi manifestamente infondati è pacifico, tant'è vero che il codice di procedura penale prevede espressamente (articolo 606, ultimo comma) che il ricorso è inammissibile se è proposto per motivi diversi da quelli consentiti dalla legge o per motivi manifestamente infondati. Le due ipotesi, entrambe possibili, sono diverse. La mancanza dei motivi era prevista dall'articolo 375, voi l'avete soppressa, aggiungendo la fattispecie della manifesta fondatezza, ipotesi che escluderei ma sulla quale non mi pronuncio perché intendo evidenziare soltanto lacune ed omissioni che non rendono raggiungibile la finalità dell'immediata decisione.

Avete incluso, tra le ipotesi in cui la corte dovrebbe decidere in camera di consiglio, le istanze di regolamento di giurisdizione. Che io sappia, si tratta delle controversie più delicate, tant'è vero che — eccellenza Mancuso — vengono devolute alla competenza delle sezioni unite dalla legge, che al riguardo non viene modificata. Si riconosce *a priori*, pertanto, una certa delicatezza a tali questioni; che siano le più delicate posso dirlo per esperienza perché ho fatto parte delle sezioni unite civili. A dire il vero, per quanto mi riguarda, tali controversie erano molto delicate.

Si dice che è stato modificato il criterio del riparto della giurisdizione; in realtà, esso è stato modificato solo in parte. Infatti, abbiamo enucleato controversie da devolvere alla cognizione del giudice amministrativo e non del giudice ordinario. Rimane sempre in piedi, comunque, il discrimine principale: diritti soggettivi ed interessi legittimi. Tuttavia, nell'individuazione delle branche di materie devolute alla cognizione dell'uno o dell'altro giudice, le controversie vi sono.

Ripeto, avete incluso queste controversie, che io escluderei; non le includeva neppure il disegno di legge Fassino. Tuttavia, diciamo che esse devono essere incluse tra i casi in cui la corte deve decidere in camera di consiglio.

Al comma 4 avete previsto, poi, i casi in cui in camera di consiglio devono essere sentiti i difensori. Ciò avviene quando il ricorso sia manifestamente infondato, manifestamente fondato e nei casi di cui all'articolo 1, comma 1, n. 1 (i casi di inammissibilità) e n. 4 (i casi in cui si debba decidere in ordine all'estinzione del processo). Aggiungiamo almeno che i difensori delle parti debbano essere sentiti anche nel caso in cui la controversia riguardi il regolamento di giurisdizione: non lo si è fatto.

Come vedete, i miei non sono rilievi polemici; essi attengono alla definizione immediata del processo. Non si può decidere a metà il processo in camera di consiglio, è una cosa oltretutto non opportuna.

Passiamo alla famosa equa riparazione. Dobbiamo innanzitutto precisare che è un'innovazione profonda, magari anche giusta: danno patrimoniale e non patrimoniale. Come sappiamo oggi il danno non patrimoniale è risarcibile solo se è collegato alla commissione di un reato. Va bene, estendiamo il concetto di riparazione, ma essa non è collegata neanche ad un illecito civile, perché si tratta di un'equa riparazione e non si tratta di un risarcimento di danni!

Sottolineo poi il fatto che non sono stati fissati i criteri in base ai quali il giudice può ritenere decorso o non decorso il termine ragionevole. Purtroppo sono criteri molto vaghi tenuto conto della delicatezza del caso e del comportamento delle parti. Sono quindi — lo ripeto — criteri molto vaghi.

Si ripara il danno non patrimoniale, eccellenza Mancuso, niente di meno che...

FILIPPO MANCUSO. Sono cinque anni che non sono più ministro!

RAFFAELE MAROTTA. È un augurio.

FILIPPO MANCUSO. Le ripeto che sono cinque anni che non sono più ministro.

RAFFAELE MAROTTA. Ho capito, ma posso usare questa forma di allocuzione, anche come augurio?

FILIPPO MANCUSO. No!

RAFFAELE MAROTTA. Allora, non lo farò.

Collega Mancuso, è prevista niente di meno che la riparazione del danno non patrimoniale con la dichiarazione pubblica.

Innanzitutto, non sappiamo chi debba fare questa dichiarazione, poiché nel testo in esame non è scritto! Di che cosa si tratta? Si deve dichiarare chi e che cosa? Anche questo non viene previsto, ma noi lo possiamo presumere: la dichiarazione la deve fare il giudice; la declaratoria della violazione del termine ragionevole di durata.

È una misura riparatoria? Mi dovete dire come si può pensare che la pubblicazione della decisione del giudice, che afferma essere stato violato il giusto processo, possa essere riparatoria. Di che cosa? Capisco la pubblicazione delle sentenze che condannano una persona perché ha messo in vendita prodotti alimentari guasti (mi riferisco alla famosa legge del 1962); noi dobbiamo mettere in guardia il pubblico! Posso capire che la sentenza di diffamazione...

SERGIO COLA. Il 30 aprile!

RAFFAELE MAROTTA. Sì, il 30 aprile.

Dicevo che posso capire che la sentenza di diffamazione che condanna una persona debba essere pubblicata, ma non vedo proprio che cosa abbia a che fare in questo caso la pubblicazione. Si dice: è stata violata la durata del processo (è la forma riparatoria, come è previsto); oltre che con il pagamento di una somma di denaro, la riparazione avviene con la pubblicazione di una dichiarazione, che non si sa di chi sia! Queste cose le

dobbiamo dire e quanto meno occorre chiarire chi debba fare formalmente la dichiarazione e che cosa debba contenere la declaratoria.

Mi soffermerò ora sulla questione della competenza del giudice. Sapete come si esprime la legge al riguardo? Il collega Parrelli afferma che è una questione formale. Siamo d'accordo, ma pure la forma ha la sua importanza. Il comma 1 dell'articolo 3 è del seguente tenore: «La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla Corte d'appello competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale (...)». Non è vero, non vi è nessuna Corte d'appello competente, ai sensi dell'articolo 11, in primo grado (codice di procedura penale). Non so se ho reso l'idea! Allora, dovremmo dire: alla Corte d'appello nel cui distretto è il giudice cui è imputata la violazione! È una cosa talmente logica perché, altrimenti, non si capirebbe!

Non si capisce neanche poi la restante parte del comma 1 dell'articolo 3 là dove si prevede che la Corte d'appello sia competente «a giudicare sulla responsabilità dei magistrati (...)». Non è così, perché la legge sulla responsabilità dei magistrati è un'altra; non ha nulla a che vedere con l'articolo 11 del codice di procedura penale che, invece, riguarda i procedimenti a carico del magistrato.

Capisco il tuo punto di vista, collega Parrelli, ma noi stiamo parlando da tecnici, da legislatori. Dobbiamo evitare di «imbarbarire» non solo la lingua italiana, ma anche il diritto. Si imbarbarisce la lingua italiana quando si dice: noi abbiamo sempre curato l'ambiente e «da lui» dipende il nostro futuro... Lasciamo stare chi vuole imbarbarire la lingua italiana!

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Ti devo mandare il testo di una poesia di Kavafis...

RAFFAELE MAROTTA. Lasciale stare le licenze poetiche!

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. ... che s'intitola «Aspettando i barbari».

RAFFAELE MAROTTA. Quella sulla responsabilità dei magistrati è un'altra legge.

Vi è poi l'articolo 4 — le cose sostanziali le ho dette per l'articolo 375, qui affrontiamo questioni di tipo formale — che stabilisce che « la domanda si propone entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva ». Benissimo!

Se la sentenza del merito è penale si dice « irrevocabile » e non « definitiva »; se è civile si dice « passata in giudicato » e non « definitiva ». Nel caso poi di una sentenza della Corte di cassazione, è concepibile una sentenza definitiva o non definitiva della cassazione? Non è concepibile. Non si può proprio parlare di sentenza definitiva in ordine ad una sentenza della Corte suprema che definisca il procedimento. Per quelle di merito, come ho detto, se sono penali sono irrevocabili e non definitive; se, invece, è civile è una sentenza passata in cosa giudicata.

Sono d'accordo che la questione riguarda la forma, però anche la forma al mio paese conta qualche cosa.

L'articolo 5 stabilisce l'obbligo della comunicazione al procuratore generale della Corte dei conti ai fini della responsabilità contabile. Che io sappia, la responsabilità contabile presuppone il maneggio di denaro. La Corte dei conti è un giudice contabile, ma non deve accertare, nel caso di violazione, il termine ragionevole di durata del processo. Non vi è alcuna responsabilità contabile. Oltretutto, la condanna l'ha fatta già la Corte d'appello con il decreto motivato, che è previsto. Non so se ho reso l'idea. Semmai, entra in gioco l'articolo 28 della Costituzione che prevede una responsabilità dei funzionari e dei dipendenti degli enti pubblici e dello Stato nel caso in cui sia stato commesso — per la verità — qualche illecito. In questo caso, però, l'illecito non è stato commesso per principio, perché si parla di equa riparazione.

Vorrei evidenziare anche un'altra cosa, proponibile durante il corso del processo. Prendete il caso di un processo di primo

grado per il quale è stata scritta una sentenza e sono passati dieci anni, caso molto frequente. Il danno che l'attore può subire dipende dall'esito del processo. Prendiamo il caso in cui sia stata compiuta un'azione di rivendicazione nella quale l'attore deve dare la prova diabolica e può proporre una domanda temeraria o quasi temeraria, però secondo la legge egli avrebbe diritto, dopo dieci anni, in mancanza della sentenza, di chiedere l'equa riparazione, anche se l'indomani perderà sicuramente la causa. Vi è chi dice che la Corte d'appello potrà effettuare una delibazione come riferimento a questo caso; invece non può farlo perché non vi è ancora la pronuncia. Come potrebbe farlo con un decreto?

Questi sono i casi per i quali ho delle perplessità, ma le perplessità maggiori riguardano il fatto che la Corte d'appello dovrebbe predisporre un decreto in quattro mesi e quindi non potrà certamente verificare se la domanda fosse temeraria, oppure no. Oltretutto si pronuncerebbe in una materia che non è di sua competenza.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Magari fosse andata così per quella mia causa che è durata ventotto anni per arrivare in Cassazione e poi la Cassazione ha detto di ritornare alla Corte d'appello di Torino perché aveva sbagliato il calcolo degli interessi, di fronte alla quale il mio cliente, che era inglese, si è arreso e ha detto: avvocato, credo che convenga perdere tutte le cause.

RAFFAELE MAROTTA. Le mie critiche sono appuntate essenzialmente sulle modifiche dell'articolo 375, per le ragioni che ho esposto. La rubrica è: definizione immediata del processo. Se si prevede la possibilità che sia decisa a metà, questa definizione immediata del processo non c'è. Non c'è nei casi in cui si decida solo un ricorso e l'eventuale ricorso incidentale no, o viceversa. Questa è la verità. D'altra parte tu, collega Ennio Parrelli, illustre civilista, mi hai dato quasi ragione implicitamente. Questa è la verità, tanto che hai detto che, se si modifica per la

copertura, lo si fa almeno in parte per correggere quelle omissioni — non errori — che impediscono la immediata definizione del processo ai sensi dell'articolo 375. Concludo in questo senso.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Per sciogliere dei dubbi.

RAFFAELE MAROTTA. Per sciogliere dei dubbi va benissimo, ma io ho capito perfettamente e non ti voglio assolutamente additare alla riprovazione della tua parte politica — per l'amor di Dio — anche perché tu sei al di sopra delle parti.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Anche perché non sono un transfugo, non mi iscrivo a Forza Italia.

RAFFAELE MAROTTA. Qui non c'entra Forza Italia o altro...

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Anche perché io non sono iscritto a nessun partito!

RAFFAELE MAROTTA. Non c'entra la maggioranza e la minoranza...

SERGIO COLA. C'entrano la logica e il diritto.

RAFFAELE MAROTTA. Le considerazioni che ho svolto in ordine all'articolo 375 del codice di procedura civile (riconosco che le altre sono formali, come ho già precisato in Commissione) mi sembra siano fondate, in particolare con riferimento all'attuale formulazione ed al disegno di legge del ministro Fassino, rispetto al quale restano in piedi tutti i miei rilievi, e non è che risalga a dieci anni fa ma al luglio 2000 (è, quindi, praticamente coevo con la proposta di legge Pinto al nostro esame).

Mi permetto, dunque, di concludere in questo senso: se dobbiamo modificare il provvedimento, approntiamo le opportune correzioni e concordiamole anche con il Senato, dato che si tratta di modifiche di ordine tecnico, non di altro, che non

appartengono né a Forza Italia né alla maggioranza che sostiene il testo in esame. Già con l'approvazione del pacchetto sicurezza, abbiamo commesso errori gravissimi, quando abbiamo ritenuto che si possa revocare il beneficio della sospensione condizionale della pena concesso ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, in sede di applicazione della pena, su richiesta delle parti. La legge prevede che, se il beneficio non poteva essere concesso, il giudice avrebbe dovuto rigettare l'istanza di patteggiamento; e noi lo consentiamo in sede di esecuzione, lasciando in piedi il procedimento per patteggiamento: è un assurdo! Cerchiamo, quindi, di evitare altri errori, se è possibile.

Presenteremo quindi i nostri emendamenti: la maggior parte riguarda l'articolo 375 del codice di procedura civile, gli altri sono più formali e non so quale sorte potranno avere. Concludo pertanto, chiedendo scusa se mi sono un po' accalorato, perché noi che veniamo dalla magistratura non possiamo tollerare certe cose, da un punto di vista tecnico. Non si può definire immediatamente il processo, ma a metà: se questa è una definizione! Il ricorso incidentale è eventuale, ma vi può essere: può anche essere stato proposto separatamente, ma deve essere unito agli altri ricorsi. In base all'articolo 335 del codice di procedura civile, tutte le impugnazioni proposte contro la stessa sentenza vanno riunite e la priorità determina la qualifica di principale o di incidentale.

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

SERGIO COLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con attenzione sia l'onorevole Parrelli (per la verità, ho integrato la mancanza parziale di ascolto attraverso l'acquisizione della sua relazione), sia l'onorevole Marotta e devo dire che i rilievi di carattere giuridico, che prescindono dalle collocazioni politiche, testimoniamo, se ve ne fosse ancora bisogno, come veramente sia arrovellata e

caotica la legislazione italiana, anche in questo scorcio della XIII legislatura. Dimostrano altresì come si sia superficiali, sommari nella formulazione delle leggi, che molte volte vengono da una pressione di carattere popolare, o da altro tipo di esigenza: a fronte di tutto ciò, forse, la fretta determina svarioni ed incomprensioni, anche di carattere interpretativo.

I rilievi dell'onorevole Marotta, che io faccio miei in tutto, a mio modo di vedere comprovano una realtà incontestabile: il provvedimento in esame non risolve i problemi e fa solamente salvare la faccia all'Italia di fronte al proscenio europeo; è peraltro anche un cattivo provvedimento e, se non dovesse essere integrato e modificato, sotto il profilo meramente tecnico, attraverso il contributo emendativo dell'onorevole Marotta e degli altri colleghi presentatori di emendamenti, risolverebbe solo in modo formale ed ipocrita i problemi che assillano il cittadino italiano che ha la sventura di rivolgersi alla giustizia.

Vorrei fare solo qualche rilievo di carattere politico che nasce da una valutazione compiuta più volte. Ho letto gli interventi svolti al Senato dalle varie forze politiche e desidero sottolineare, innanzitutto, che il provvedimento del quale stiamo parlando inizialmente recava un altro titolo. Non so se si sia trattato di una forma di ipocrisia o di un infortunio, la classica scivolata su una buccia di banana, ma, presidente Biondi, è bene che lei, cultore del diritto, sappia che esso era: « Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo ». Successivamente è stato cambiato, ma comunque il testo conteneva tutt'altro rispetto a misure per accelerare la giustizia.

Vorrei fare riferimento ad un particolare che va contro sia l'attuale Governo sia i precedenti. Caro Ennio Parrelli, tu sai meglio di me che la famosa Convenzione dei diritti dell'uomo fu ratificata il 4 agosto del 1955 dallo Stato italiano, quarantasei anni fa, e in quella convenzione, all'articolo 6, comma 5, si parlava

di ragionevole durata dei processi. Nulla è stato fatto, anzi il legislatore, attraverso modifiche caotiche, cervelotiche nel vero senso della parola, dei codici di procedura civile e penale e del codice penale, non ha fatto altro che aggravare vieppiù la situazione fino ad arrivare allo stato attuale. D'altra parte, voglio dare atto all'onorevole Parrelli di una realtà consacrata nel suo intervento. Ripeto testualmente quanto da lui affermato poc'anzi, quando ha commentato il provvedimento in esame, sottolineando che esso ha indubbiamente un certo senso, ancorché io ritenga che sia solo di carattere etico e di proclamazione di principi: « Tuttavia, i mali si riflettono sul problema dell'eccessiva durata dei procedimenti civili e sono tanto radicati che anche le misure razionalizzatrici ed acceleratorie già realizzate non potranno produrre un effetto apprezzabile ». Caro Parrelli, ho veramente ammirato la tua franchezza perché ciò non accade soltanto nel campo civile, ma anche in quello penale. Se si fa riferimento, per un solo istante, alla relazione originaria che accompagnava la proposta di legge, primo firmatario il senatore Pinto, si può notare che emergono i due *puncta dolentia* della situazione.

Vedo che il sottosegretario Li Calzi commenta la mia titubanza nel citare l'espressione latina, ma ho fatto un ragionamento per ricordare il neutro plurale, mi sono ripreso e, naturalmente, mi sono abbeverato ad una fonte inesauribile, l'onorevole Marotta e l'ho fatto con grande umiltà, come siamo abituati a fare.

Comunque, il primo dei suddetti punti è l'intervallo temporale, non sempre di due anni, ma anche di quattro o cinque, che separa l'udienza di precisazione delle conclusioni e le conclusioni finali. Il secondo punto, al quale per la verità è stato fatto riferimento in modo disadorno, riguarda il penale e il lasso di tempo fra la richiesta di rinvio a giudizio e il decreto di rinvio a giudizio a seguito dell'udienza preliminare e la fissazione dell'udienza. Tutto ciò avveniva anche nell'arco di due o tre anni, ma il discorso sarebbe molto più ampio e gli onorevoli sottosegretari

che mi stanno ascoltando, avendo svolto la parte di addetti ai lavori, sanno che, ancorché sussista la famosa necessità di proroga e il limite alle proroghe, molto spesso i procedimenti diventano tralatici. Infatti, le proroghe superano di gran lunga il numero massimo e si arriva alla prescrizione o alla richiesta di rinvio a giudizio a distanza di molti anni, con violazioni considerevoli.

Si è avuto indubbiamente un sussulto di dignità, nel momento in cui si è cancellata la prima parte della proposta di legge, relativa alle misure per l'accelerazione dei giudizi, e si è arrivati a dire che, in casi particolari, si poteva parlare soltanto di equa riparazione nel caso di violazione del termine ragionevole del processo.

Vengo ora al ragionamento di carattere politico, che è quello più importante. Gli onorevoli sottosegretari sanno — non lo si è detto esplicitamente in questa sede, per cui dovrò farlo io — che i processi instaurati presso l'alta Corte di giustizia, la Commissione europea dei diritti dell'uomo, superano di molto il migliaio: si arriva quasi a due o tremila negli ultimi quattro-cinque anni.

Non si è detto che non è vero che questa situazione è analoga o di poco — o di molto — inferiore a quella della Germania, della Francia, dell'Inghilterra e della stessa Spagna. La realtà è completamente diversa: siamo ad un rapporto di uno a cento, se non di uno a mille. Pare che in Inghilterra quest'anno solo tre cittadini si siano rivolti alla Corte europea di giustizia; gli italiani sono stati 850-900 e nello scorcio degli ultimi due mesi si è già arrivati a 180, mentre in Germania sono 20 e in Francia 40.

L'Italia è inadempiente a tal punto che un anno e mezzo o due anni fa — è vero, Parrelli? — si prospettò addirittura il pericolo di una sua estromissione dal contesto europeo per questa palese violazione dei diritti dell'uomo e della Convenzione europea ratificata.

Diciamo la verità: questa è un'operazione di ipocrisia vera e propria, che tende al raggiungimento di un determi-

nato risultato. Non si vuole più che per l'avvenire siano pendenti presso la Corte europea di giustizia per i diritti dell'uomo mille procedimenti, perché, invece di rivolgersi alla Corte europea, ci si rivolgerà allo Stato italiano, che è inadempiente di per sé, e ciò attraverso uno strumento che già di per sé è carente. È il cane che si morde la coda, è un'operazione di facciata inammissibile, oserei dire vergognosa, che tra l'altro, nel momento in cui si va nel concreto, a prescindere dai rilievi tecnici dell'onorevole Marotta, dimostra tutta la sua ipocrisia e il suo mero formalismo, sottosegretario Li Calzi — mi consenta —, con le sue promesse formali: faremo, adegueremo, in relazione all'articolo 7 sulla copertura finanziaria.

Onorevole Parrelli, lei non potrà che essere d'accordo con me, poiché anche lei ha mosso delle critiche che prescindono dai nostri rispettivi schieramenti politici. Mi chiedo: se i cittadini italiani si potranno rivolgere alla giustizia italiana per l'equa riparazione connessa al mancato raggiungimento dell'obiettivo della ragionevole durata dei processi — e potrebbero farlo a breve grazie a questa legge —, quanti cittadini lo faranno? Migliaia, decine di migliaia. Avremo inevitabilmente un ulteriore ingolfamento, quasi ai limiti, perché, carissima onorevole Li Calzi, una cosa è rivolgersi alla Corte europea, con un impegno di spesa considerevole, dovendo far ricorso ad avvocati di un certo livello e dovendo andare a Bruxelles, un'altra cosa è rivolgersi alla giustizia italiana, con la possibilità di far ricorso a qualsiasi avvocato. Si avrebbe e si avrà una proliferazione infinita di processi, per cui alle decine di milioni di processi civili si aggiungeranno centinaia di migliaia, milioni di processi per risarcimento, perché ogni processo civile comporta una violazione della ragionevole durata del processo. È vero o no, onorevole Parrelli? Qual è la durata media dei processi civili?

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Così la tua parte politica non potrà dire che non si fa nulla per gli avvocati.

SERGIO COLA. Siamo di fronte ad una manifestazione squallida di ipocrisia.

L'altra questione è la seguente: dal momento che il risultato di questi processi, ammesso che si definiscano in breve tempo, sarà certamente la condanna dello Stato italiano, in decine di migliaia di casi all'anno, l'onorevole Li Calzi mi vuole dire come verrà reperita la copertura finanziaria, con 1.200 milioni per il 2000 e 7.000 milioni a decorrere dal 2001? Siamo di fronte ad un'operazione poco seria, che non ha alcun significato, che è sul piano politico l'usbergo per mascherare freudianamente le proprie carenze e le proprie lacune.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Non è un disegno di legge del Governo!

SERGIO COLA. Si è detto che si voleva fare la depenalizzazione, ma questa non ha sortito alcun effetto e lo stesso discorso vale per i giudici di pace: sono misure che non risolvono i problemi, per non parlare di quelle strutturali ed organiche che rappresentano la spina nel fianco della nostra giustizia.

Non potevo non caratterizzare il mio intervento di un significato politico: potremmo anche dire « sì » o astenerci, così come hanno fatto i nostri colleghi senatori, su questo provvedimento che però è una nullità assoluta, è il vuoto. Sono convinto che alla fine questo provvedimento si appaleserà, a prescindere dai rilievi tecnici dell'onorevole Marotta, cui mi richiamo, come un autogol perché non farà altro che moltiplicare all'infinito i processi e rendere ancora più farraginoso la già non funzionante macchina della giustizia. Rimarrebbe solo una soddisfazione di carattere morale (vi ha fatto riferimento anche l'onorevole Parrelli), che il cittadino riceva dallo Stato un riconoscimento. Come diciamo noi penalisti, Presidente Biondi, a proposito dell'imputato? Ammetto le mie responsabilità ed invoco clemenza. Così dovrebbe dire lo Stato italiano a fronte di questo tipo di inadempienza vergognosa e inam-

missibile! Sarebbe però solo una proclamazione di principi che non avrebbe alcun seguito a livello preparatorio.

Non posso che concludere il mio intervento in un senso che facilmente si intuisce da quanto ho già detto: la legge è un palliativo che non serve a niente. Potremmo anche approvarla ma, una volta entrata in vigore, non solo non verrà risolto nulla ma i problemi saranno ancora più aggravati. Per risolvere i problemi della giustizia italiana non bisogna legiferare in questo modo ma riprendere il titolo che animava la proposta originaria e cioè « Misure per l'accelerazione dei giudizi ». Solo se si arriverà ad intervenire a monte questa legge avrà senso.

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

**(Replica del relatore - A.C. 7327)**

PRESIDENTE. Il relatore, onorevole Parrelli, ha facoltà di replicare.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, sono stato « tirato per la giacca » e quindi ho l'obbligo di fare alcune precisazioni. Suggesto al collega Cola una battuta molto più efficace: quando si dice « mi rimetto alla corte e chiedo clemenza » significa che il processo è già intervenuto. Viceversa, tra la piccola delinquenza romana c'era l'abitudine di andare al commissariato e, appena entrati, di dire: « dotto', ammetto i fatti, dove devo firmare per favore? ». Ti offro questo spunto perché è più divertente, avviene ancora prima del processo e quindi riduce radicalmente...

SERGIO COLA. Quindi parifichi l'esecutivo a un piccolo delinquente romano?

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Non parifico niente, parifico il tuo discorso e semmai i tuoi colleghi penalisti a questa situazione e ti offro una battuta più spiritosa.

Il collega Marotta sa quanto io sia sensibile alle argomentazioni tecniche (ne ho parlato anche nella relazione); prendo atto della risposta garbata che mi ha fornito.

Ti riconfermo quello che ho detto in Commissione e nella relazione; tuttavia, vorrei precisare all'onorevole Marotta che nei suoi discorsi vi è un limite fondamentale: egli è affezionato alla legislazione esistente...

**RAFFAELE MAROTTA.** Se la dobbiamo cambiare, cambiamola in meglio!

**ENNIO PARRELLI, Relatore.** Tuttavia, qualche volta ho l'impressione che egli per deformazione professionale — così come accade anche a me — veda tale prospettiva più come magistrato di Cassazione che come legislatore. Noi, infatti, siamo qui proprio per cambiare le leggi (se in meglio o in peggio è un altro discorso). Tuttavia, ho l'impressione — come ho già detto all'onorevole Marotta altre volte — che mantenere lo *status quo* sia in fondo rispondere alle esigenze del diritto del giudice e che il diritto non sia altro che uno strumento di conservazione sociale; vorrei vedere che non fosse così! L'ingresso di Dio nel mondo, di cui parla Hegel, risponde proprio all'obiettivo di mantenere la pace sociale e ciò avviene attraverso la conservazione degli strumenti esistenti. Vi è poi anche la spinta a rinnovare in maniera corretta e dobbiamo cercare di farlo in questa sede. Vedremo cosa si può fare e valuteremo le critiche che l'onorevole Marotta fa alla proposta di modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile e le altre critiche che egli riferisce come puramente formali.

Mi rendo conto che l'antitesi tra forma e sostanza ha una sua importanza, tuttavia essa è assimilabile al detto secondo cui l'abito non fa il monaco: è vero che di primo acchito l'abito ci consente di distinguere un corazziere da un frate, ma è altrettanto vero che con un'indagine più sostanziale si fa altrettanto presto a verificare se si tratta, appunto, di un corazziere o di un frate. Quando rivolgiamo

critiche formali, dunque, dobbiamo fare attenzione che nella sostanza esista quel che vogliamo affermare, anche con un minimo sforzo interpretativo; altrimenti, mi chiedo che cosa ci stiano a fare i giudici. Si tratta, ovviamente, di una battuta che voglio fare garbatamente. In ogni caso, dobbiamo cercare di essere più chiari possibile.

Come ho detto in Commissione, vorrei ripetere che ci troviamo di fronte ad un problema politico assai rilevante; non si tratta di una responsabilità politica di questo o quel Governo, perché — come ha giustamente rilevato l'onorevole Cola — la convenzione risale a moltissimi anni fa e, dunque, il ritardo non è addebitabile a questi ultimi Governi: il fatto è che nella classe politica vi è stata una sedimentazione in termini di disaffezione e di disinteresse. Dirò di più: vi è una indifferenza generalizzata nei confronti del processo civile e della giustizia civile. Per quasi due anni ho insistito perché si facesse un grande dibattito sulla giustizia civile e vi si ponesse mano: ebbene, l'intero Parlamento — senza distinzione di parte politica — è rimasto sordo; nessuno può qui assumersi il vanto di aver proposto di mettere al centro dei nostri dibattiti la giustizia civile, se non altro perché interessa 8 milioni di cittadini. Ho tentato invano, poi, però, mi sono — diciamo così — dichiarato prigioniero politico e non ne ho parlato più.

Tuttavia, come ho affermato nella relazione, sono state poste in essere una serie di iniziative, dai GOA ai giudici di pace, all'aumento del numero dei magistrati: mille magistrati rappresentano un numero enorme, vista la proporzione esistente. Sotto tale aspetto, devo dare atto all'onorevole Marotta di essere uno dei pochi magistrati della Corte di cassazione ad essersi sempre battuto per l'aumento del numero dei magistrati. In conclusione, sebbene siano state poste in essere una serie di iniziative, rispetto al processo civile vi è stata una grande indifferenza generalizzata.

Non voglio entrare in polemica, ma siamo rimasti bloccati sul discorso delle

esecuzioni immobiliari (anche se finalmente siamo riusciti a giungere a termine). Ripeto, siamo rimasti immobilizzati per mesi, tanto che ho scritto una lettera personale all'onorevole Berlusconi e lo ho affrontato con discrezione in questo emiciclo, chiedendogli il motivo del continuo diniego della sede legislativa rispetto ad un provvedimento che di politico non aveva nulla. Proprio l'onorevole Berlusconi, che è un imprenditore, sa benissimo che le imprese del nord ricavano solo il 17 per cento dalle espropriazioni immobiliari. Il mercato in questo modo è stato del tutto vanificato ed è stato necessario effettuare questo intervento che definirei più che vivace, per giungere poi a quel risultato, dopo altri mesi. Abbiamo insomma perso del tempo preziosissimo, perché noi avevamo già compiuto tutto il lavoro. Mi ci tirate per la giacca a dire queste cose! Io in genere sono molto discreto, ma per la verità non posso non reagire quando mi sento dire certe cose dall'amico Cola... Perché poi siamo diventati amici, in quanto è questo il carattere non solo del Parlamento, ma precipuamente di noi avvocati: portiamo questo segno, delle zuffe più vivaci, ma sostanzialmente di amicizia; io mi azzufferei anche con lei, Presidente, per poi chiederle di offrirmi il caffè se sono senza soldi, e lei me lo offrirebbe due volte, magari anche corretto...

Tornando al tema in discussione, Cola, come si fa a parlare di espulsione per violazione dei diritti dell'uomo? Non è così, ben altre violazioni dei diritti dell'uomo ci sono: pensiamo alla pena di morte, dovremmo espellere paesi di antica civiltà...

SERGIO COLA. Se n'è parlato per molto tempo!

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Appunto, a parole: « Chiacchiere e tabacchiere 'e legno, o Banco 'e Napule non ne impugna »!

SERGIO COLA. Se ne è parlato sulla stampa...

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Per fortuna la stampa non è accreditata presso i tribunali della Repubblica, anche se lo è presso questo Parlamento.

SERGIO COLA. La stampa ne ha parlato riportando le dichiarazioni delle istituzioni europee.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Insomma, non mi puoi dire che la depenalizzazione non è servita a niente, quando proprio la vostra parte politica — e, bada bene, io non sono iscritto a nessun partito — ufficialmente ha detto che non si deve tener conto delle statistiche, perché se i reati sono diminuiti ciò è dovuto soprattutto alla depenalizzazione che è stata compiuta. Insomma, mettetevi un po' d'accordo: hai ragione tu, che affermi che non è servita a niente, oppure gli altri, che per criticare la statistica relativa alla diminuzione dei reati dicono che il risultato è dovuto in massima parte alla depenalizzazione? È vero che io non sono iscritto a nessun partito e che mi occupo di diritto civile, ma, vivaddio, proprio cretino non sono! Concedo tutto quello che è possibile concedere, fuorché la parte di intelligenza che Dio o natura mi diede e soprattutto l'indipendenza della mia coscienza.

Affronteremo questo provvedimento con la serietà dovuta e, io mi auguro, non facendone oggetto di strumentalizzazione politica, perché su questo piano, cari amici — e lo dico in modo particolare a te, Cola, che hai voluto, come è tuo diritto, sottolineare soprattutto il profilo politico —, sebbene io, come ripeto, non sia iscritto a nessun partito, sono però qui a rappresentare una posizione politica e vi assicuro che per quanto mi riguarda troverete pane per i vostri denti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

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

Colleghi, poiché dovremmo in ogni caso sospendere i nostri lavori tra pochi minuti ed abbiamo concluso la discussione generale e le repliche di un provvedimento importante, proporrei di sospendere ora la seduta.

ENNIO PARRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, poiché in qualità di relatore sul progetto di legge iscritto al prossimo punto dell'ordine del giorno mi richiamierei alla relazione scritta, la invito ad incardinare ora l'esame del provvedimento.

PRESIDENTE. Sta bene.

**Discussione dei progetti di legge: S. 4656-4673-4738 – Senatori Maritati ed altri; Milio e Pettinato; d'iniziativa del Governo: Modifiche al codice di procedura penale e nuove norme in materia di espulsione dello straniero e di benefici penitenziari (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (7366) e dell'abbinata proposta di legge: Pisapia (7367) (ore 13,20).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge, già approvati in un testo unificato dal Senato, di iniziativa dei senatori Maritati ed altri; Milio e Pettinato; di iniziativa del Governo: Modifiche al codice di procedura penale e nuove norme in materia di espulsione dello straniero e di benefici penitenziari; e dell'abbinata proposta di legge di iniziativa del deputato Pisapia.

**(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7366)**

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

relatore: 30 minuti;

Governo: 30 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 35 minuti (con il limite massimo di 18 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 15 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 3 minuti;

Alleanza nazionale: 55 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 46 minuti;

Lega nord Padania: 43 minuti;

UDEUR: 36 minuti;

Comunista: 36 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 36 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: 14 minuti; Verdi: 13 minuti; CCD: 12 minuti; Socialisti democratici italiani: 8 minuti; Rinnovamento italiano: 6 minuti; CDU: 6 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali – A.C. 7366)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Ha facoltà di parlare l'onorevole Parrelli, il quale, se non vi sono obiezioni, sostituisce il relatore, onorevole Saraceni.

ENNIO PARRELLI, *Relatore f.f.* Signor Presidente, per economia di tempo chiedo che sia autorizzata la pubblicazione della relazione in calce ai resoconti della seduta odierna, invitando i colleghi a leggerla, perché essendo molto voluminosa e detagliata, vale la pena di esaminarla.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

FILIPPO MANCUSO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, considero provvisoria la sua decisione di sospendere la seduta a questo punto per sottoporle la preghiera di concedermi di intervenire subito, per non più di un minuto e mezzo, giacché ho altri impegni all'ora da lei indicata per la ripresa dei lavori.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Mancuso, ma prima ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, vorrei divinare la relazione che l'onorevole Parrelli non legge e deposita per supporre che egli farà rilucere più meriti che ombre in questo disegno di legge.

Non voglio, data la pochezza dello spazio di tempo, interloquire su ciò. Vi sono, anche in questo caso, delle anomalie tecniche, e persino espressive, anche gravi, giacché mi permetto obiettare all'onorevole Parrelli che la funzione della legislazione sta proprio nella propulsione delle leggi. Ma quando esse alterano i principi, la propulsione non c'è e si tramuta in regresso.

Quanto alla legge di cui sto brevemente discutendo, mi permetto di osservare che essa non si colloca in modo armonico in una politica giudiziaria alla quale parrebbe attingere come finalità. Vi era ben altra esigenza, qualora si fosse voluto affrontare questo campo, quella dell'amnistia e dell'indulto veri per tutti quei reati che la coscienza sociale ha maturato, come già disponibili per un intervento di questo genere. L'indulto e l'amnistia veri non si sono voluti fare, nonostante anche nel Governo vi fossero state istanze, propulsioni e buone intenzioni. Non si sono voluti fare, non già per colpa del nostro schieramento, che non intendeva lucrare in questo senso in termini elettorali: esso intendeva e intenderà, quando si tornerà a parlare di questo argomento, riconoscere l'esistenza di una situazione penale ormai insostenibile, visto che sono ormai oltre 10 anni che non interviene un beneficio di questo genere nel nostro paese (vicenda mai prima verificatasi).

Vi sono sofferenze carcerarie sproporzionate in termini sia di patimento delle pene, sia di condizione ambientale nel carcere. Vi è un appello del Pontefice, che viene onorato, nelle riunioni e negli *happening* nelle piazze, per simboleggiare un'adesione che però poi si traduce in rifiuto del suo massimo ammonimento alla pietà. Vi erano anche istanze degli operatori carcerari, degli stessi magistrati di sorveglianza. In una parola, vi era una situazione matura, ma non si è fatto nulla. Adesso, onde sbandierare qualcosa che l'ignaro potrà confondere come atto di clemenza, si provvede a sistemare in maniera non perfetta — ripeto — alcuni istituti che riguardano una particolare categoria di extra parlamentari e ad ampliare in qualche modo i poteri della magistratura di sorveglianza. Non dirò che si tratta di una finta; dirò semplicemente che questa è la pietra tombale che viene deposta, per pochezza, sulle buone intenzioni di incidere veramente sulla pace turbata, o sofferente, alla quale noi dovremmo far capo prima, diciamo così, di dissentire o addirittura di combatterci su questioni marginali.

Sarà per la prossima legislatura, a chiunque toccherà! Grazie.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta che riprenderà alle 14,30.

**La seduta, sospesa alle 13,30, è ripresa alle 14,30.**

#### **Annunzio delle dimissioni di un sottosegretario.**

PRESIDENTE. Comunico che, in data 9 febbraio 2001, il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato al Presidente della Camera la seguente lettera:

« Onorevole Presidente,

ho l'onore di informarla che il Presidente della Repubblica con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta, ha accettato le dimissioni rassegnate dall'onorevole avvocato Armando Veneto, deputato al Parlamento, dalla carica di sottosegretario di Stato alle finanze.

*firmato:* Giuliano Amato ».

#### **Proposta di trasferimento in sede legislativa di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione, in sede legislativa, delle seguenti proposte di legge, delle quali le sotto indicate Commissioni, cui erano state assegnate in sede referente, hanno chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

#### *IV Commissione permanente (Difesa):*

S.4888. — senatori AGOSTINI ed altri: « Contributi ricorrenti a favore della Fondazione Opera Campana dei caduti di Rovereto » (approvato dalla IV Commissione permanente del Senato) (7533).

*XII Commissione permanente (Affari sociali):*

BATTAGLIA: « Disposizioni concernenti l'obbligo del segreto professionale per gli assistenti sociali » (4927).

A tale proposta sono abbinata le proposte di legge D'AMICO n. 4940, PRESTIGIACOMO n. 5076 e SERVODIO n. 5113.

**Si riprende la discussione dei progetti di legge n. 7366 e dell'abbinata proposta di legge n. 7367 (ore 14,35).**

**(Ripresa discussione sulle linee generali — A.C. 7366)**

PRESIDENTE. Riprendiamo ora la discussione dei progetti di legge n. 7366 e dell'abbinata proposta di legge n. 7367.

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

VITTORIO TARDITI. Signor Presidente, il mio intervento sarà certamente consono a quello precedente, relativo al tema del provvedimento. Mi sarei aspettato una relazione del Governo su questo punto che ancora non è stata fatta. Abbiamo adottato una procedura veloce, ma il Governo non si è ancora espresso.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Parlerò dopo.

VITTORIO TARDITI. Perfetto!

Il provvedimento che stiamo esaminando è stato presentato come finalizzato ad eliminare il sovraffollamento dei detenuti nelle nostre carceri, determinato principalmente dagli extracomunitari. Stiamo per approvare un provvedimento teso a decongestionare le carceri, ma riconosciamo una situazione che nel nostro paese è sotto gli occhi di tutti. Abbiamo introdotto, infatti, attraverso un flusso migratorio incontrollato, un enorme numero di persone che hanno subito condanne.

La presente discussione — che già al Senato ha avuto echi in questo senso — è del tutto fuorviata. Parliamo di un provvedimento che dovrebbe essere di clemenza ma che è, sotto tutti i profili, una revisione della legge Turco-Napolitano. Di fronte alla richiesta, che proviene dalla società civile e dalle massime autorità civili e religiose, di un provvedimento reale di clemenza nei confronti di coloro che hanno subito una serie di condanne o che si trovano in condizioni di disagio in carceri sovraffollate, invece di affrontare il problema da più parti sollevato, ci limitiamo, sotto mentite spoglie, a parlare di una revisione della legge Turco-Napolitano facendola passare come un provvedimento di clemenza che tale non è per le ragioni che illustrerò. Abbiamo cercato o stiamo cercando apparentemente di risolvere il problema dell'immigrazione clandestina utilizzando, di fatto, norme penali: siamo, pertanto, al limite della costituzionalità. Non risolviamo in realtà — e continuiamo a non farlo — il problema dei flussi migratori e dell'immigrazione clandestina.

Noi dell'opposizione ne prendiamo atto; il Governo è stato assai lassista se, per risolvere il problema dell'immigrazione, deve ricorrere a misure di modifica del codice che, come ho detto, sono al limite della costituzionalità. Un'ambiguità di fondo, quindi, permea il provvedimento in esame; su di essa deve essere attirata l'attenzione dell'Assemblea. Sicuramente, il numero notevole di emendamenti che mi risultano essere già stati presentati e che verranno presentati fa riflettere sulla reale portata delle norme e sull'iter veloce che esse dovrebbero avere e che, invece, non avranno proprio per l'ambiguità di fondo indicata.

L'opposizione non ha alcun interesse a non riconoscere i diritti degli extracomunitari; anzi, noi li riconosciamo così come riconosciamo i diritti di qualunque altra persona risieda stabilmente nel nostro territorio. Noi non riconosciamo i diritti degli extracomunitari che vengono in Italia per non rispettare le leggi italiane, per

essere condannati e per affollare le nostre carceri, creando un enorme problema di vivibilità.

Non è vero, come sostiene il ministro Bianco, che in Italia la situazione è migliorata, l'ordine pubblico è migliorato, i reati sono in diminuzione. La verità è che la gente, molte volte, non denuncia più i piccoli reati come gli scippi o i piccoli furti, perché sa che nel 95 per cento dei casi il colpevole di tali fatti resta impunito. Di conseguenza, non perde tempo, subisce il danno e tace.

Questa è la ragione, forse, delle dichiarazioni del Ministro che vengono riportate sulla stampa, dichiarazioni secondo le quali in Italia si vive meglio. In Italia non si vive affatto meglio; in Italia siamo circondati da una criminalità dilagante ed il cittadino non riceve alcuna tutela dallo Stato.

Invece di preoccuparci, allora, della sicurezza, dei flussi immigratori e della loro reale regolamentazione, si propone l'approvazione di un provvedimento che, in realtà, come ho già affermato, maschera una modifica della legge Turco-Napolitano. Ciò è tanto vero, signor Presidente, cari colleghi, che al Senato è stato accolto un ordine del giorno — mi pare del senatore Preioni — che impegna il Governo ad aderire ad accordi bilaterali con i paesi dai quali proviene il flusso immigratorio. Stiamo realmente parlando, allora, di flussi immigratori e non di un provvedimento di allontanamento degli extracomunitari condannati!

Mi si consenta — questa è una nota di colore — di affermare che stiamo prendendo una posizione di questo genere: accogliamo gli extracomunitari anche quando sono irregolari e se essi compiono reati, noi li mettiamo in carcere e, invece di far scontare loro la pena, li espelliamo se la pena è lieve o almeno inferiore ai tre anni, se vi sono condizioni particolari, se non vi sono recidive né reintroduzioni.

Non entro nel merito delle norme perché, in sede di discussione sulle linee generali, non voglio tediare i colleghi, ma la verità è che abbiamo stabilito il principio che in Italia si può venire irrego-

larmente, si può delinquere, si viene messi in carcere ma, invece di scontare la pena, si viene immediatamente espulsi; figuriamoci che allegria! Questa è una pacchia: da oggi in poi tutti verranno in Italia, compiranno il furto, la tentata rapina o qualcosa del genere, avranno una pena inferiore ai tre anni, patteggeranno e verranno espulsi. Mal che vada, al massimo rischiano l'espulsione: questa è una follia. Dobbiamo realmente preoccuparci di norme di questo genere.

Ribadisco — e concludo, signor Presidente — che noi non siamo assolutamente mai stati sfavorevoli ad un provvedimento di vera clemenza nei confronti di tutti i detenuti.

Io, personalmente, mi sono sempre battuto in Commissione giustizia per un miglioramento della vita dei detenuti, per la loro rieducazione e per la loro riabilitazione. Ho presentato numerosi emendamenti alle varie finanziarie che andavano in questa direzione. Questo, tuttavia, è un conto (ed al riguardo ribadisco ancora la mia volontà e la volontà del mio gruppo); ma non accetto — e questo è l'altro conto — che si trasformi questo dibattito, che doveva avere contenuti diversi, in una discussione su una modifica della legge Turco-Napolitano.

Noi affronteremo con attenzione l'esame di questo progetto di legge, ma diciamo che si tratta di un provvedimento che non va nella direzione che ci si vuol far credere; esso infatti non è un provvedimento di clemenza, ma in realtà è un provvedimento modificativo di una legge esistente! Bisogna avere il coraggio di dire quello che è realmente il tema del dibattito e venire in aula esaminando dei provvedimenti e confrontandosi su questo tema; non si devono aggirare gli ostacoli attraverso un «provvedimentino» e dire poi che, se non verrà approvato, vorrà dire che voi del centrodestra siete contro i detenuti! Non è affatto vero, noi non siamo contro i detenuti, ma siamo a favore dei detenuti e del miglioramento della loro vita, nonché di una riduzione della pena. Discutiamone pure in aula, ma occorre precisare che noi non siamo

favorevoli ad una modifica che stravolga il già delicato equilibrio della nostra vita sociale, che dà insicurezza ulteriore ai cittadini e che dà realmente un senso di disagio, che questo Governo di centrosinistra ha aggravato nel corso di questi anni di governo.

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

SERGIO COLA. Vorrei aggiungere qualche considerazione a quelle testé svolte dall'onorevole Tarditi.

Il provvedimento al nostro esame si caratterizza anche per la solita disomogeneità delle materie trattate perché, oltre all'argomento degli extracomunitari che delinquono, che è stato testé affrontato dall'onorevole Tarditi, esso reca un altro «colpo di spugna», o un altro *blitz* del Governo di centrosinistra: il «mini indultino» o l'«indultino». Sottolineo poi che quest'ultimo è determinato dalla solita sorta d'ipocrisia del centrosinistra che, non potendo affrontare il problema del condono, ritiene di risolvere la questione nei confronti dell'opinione pubblica affermando, da una parte, che tale provvedimento non prevede il condono e, dall'altra parte, cercando di risolvere i problemi dei detenuti — nel tentativo di ingraziarseli — attraverso l'«indultino». Sono le solite manovre squallide che noi non finiamo mai di denunciare in questa sede!

Volendomi soffermare brevemente sul progetto di legge in discussione, prenderò in esame le norme che più mi hanno colpito sia in senso positivo che in senso negativo.

Innanzitutto condivido perfettamente l'impostazione attraverso cui si amplia il campo di azione dell'articolo 275 del codice di rito, nel momento in cui si aggiunge, nell'ambito della pericolosità, anche il favorire l'immigrazione clandestina, ponendo questo tipo di reato non solo sotto il profilo sanzionatorio, ma anche sotto il profilo della quasi cogenza della misura coercitiva da applicare.

Condivido, grosso modo, anche se la norma non mi convince del tutto, questo

ampliamento dell'articolo 656 del codice di rito: si fa rientrare questo tipo di reato nell'ambito di quelli per i quali vi è divieto assoluto di sospensione dell'esecuzione della pena.

L'argomento che più ci interessa — e che io ritengo naturalmente sia la conseguenza di questa sorta di ipocrisia, che si aggiunge anche ad un caos legislativo creato dal centrosinistra, al quale ci ha abituato questa maggioranza di governo da tantissimo tempo — è il seguente: il Governo ha ritenuto di proporci sostanzialmente due norme. La prima attiene alla possibilità di espellere lo straniero, che è meramente sottoposto a procedimento penale. La seconda è quella che prevede, non solo di espellere lo straniero che sia in stato di detenzione, ma addirittura di innovare attraverso la proposizione di una « misura coercitiva » (lo dico tra virgolette) alternativa costituita dall'espulsione che sostituisce la detenzione. Per la verità, vorrei richiamare l'attenzione dell'onorevole Corleone — sempre attento a siffatte problematiche — su un aspetto che ritengo sia ridicolo e la dica lunga su questa sorta di demagogia del centrosinistra che cerca di ingraziarsi l'opinione pubblica di fronte ad un argomento che ormai è divenuto tabù, perché l'opinione pubblica non vuole gli immigrati clandestini. È così o no?

Il centrosinistra però non solo vuole che gli immigrati clandestini restino in Italia, ma cerca anche di accattivarsene in un futuro, non si sa quanto prossimo, le simpatie sotto il profilo elettorale. Allora, attraverso un'operazione di facciata e demagogica, si afferma che al clandestino che delinque oppure che è sottoposto a procedimento penale viene riservato un particolare trattamento; poi, però, in contraddizione, carissimo onorevole Corleone, con siffatta impostazione, quando si deve dare seguito all'esecuzione dell'espulsione (mi riferisco al primo argomento relativo allo straniero che è sottoposto solo a procedimento penale senza essere in vincoli), ci troviamo di fronte ad una norma semplicemente ridicola dal punto di vista dell'efficacia. A mio modo di vedere, nel

momento in cui vi è la richiesta da parte del questore del nullaosta dell'autorità giudiziaria per l'espulsione, vi sarebbe bisogno di una norma in grado di consentire il mantenimento di un rapporto stretto — lo dico in termini allegorici — tra il questore e il clandestino, attraverso la custodia di quest'ultimo in particolari condizioni atte ad assicurarne la presenza al momento dell'espulsione, sempre che si sia pervenuti anche all'individuazione dei dati anagrafici, della nazionalità e così via.

Vi è una norma del progetto di legge che stabilisce che, previo avviso dell'autorità giudiziaria, in attesa del nullaosta e per non più di cinque giorni dalla sua concessione, il questore può trattenere lo straniero presso uno dei centri di assistenza temporanea. Mi potreste spiegare che significato avrebbe la parola « può », dal momento che il questore, per ovvie ragioni, non eserciterà mai questa facoltà visto che non vi saranno i mezzi? Aver dato questa indicazione di carattere legislativo ha significato di carattere politico perché lo straniero non sarà giammai trattenuto. Chiedo allora all'onorevole Corleone quale efficacia possa avere questa disposizione se non quella di una vera e propria « presa per i fondelli », sia nei confronti dell'opinione pubblica, sia nei confronti di coloro che si attendono maggior rigore da parte dell'esecutivo. Ma v'è di più.

Passiamo all'altro argomento dello straniero che è detenuto. Qui arriviamo all'assurdo. È vero che vi sono delle eccezioni costituite dal famoso articolo 407 del codice di procedura penale in relazione a determinate ipotesi di reato, cioè quelle più gravi che escludono la possibilità che lo straniero possa godere di questa pena alternativa dell'espulsione, ma è pur vero che per tutti gli altri reati per i quali è prevista una pena inferiore ai tre anni (attraverso questo *blitz* si dovrebbe raggiungere il risultato di liberarsi, anche sotto il profilo economico, della presenza un po' ingombrante di chi ha delinquito) il risultato non appare meritevole di alcun tipo di considerazione. Dico questo solo per parlare degli aspetti

di carattere tecnico, tra i quali alcuni sono positivi e altri sicuramente negativi. Ma qual è il fondo del problema?

Invito l'onorevole Corleone a meditare soprattutto su un aspetto che è sempre stato pretermesso nella valutazione del Governo ed è sempre stato indicato da noi.

Nel 1996 o 1997, quando era ministro dell'interno Napolitano, esaminai la percentuale degli immigrati clandestini detenuti rispetto alla popolazione carceraria italiana. All'epoca si raggiungeva quasi il 50 per cento (su 54 mila detenuti gli immigrati clandestini erano 25 o 26 mila).

Ora la percentuale è un po' inferiore, in quanto siamo sui 19 mila detenuti...

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Di meno!

SERGIO COLA. Se sono meno, me ne compiaccio, ma i dati che sto riferendo, relativi al 1996-1997, sono accertati, così come l'ultimo dato che ho citato, i 19 mila detenuti, è dell'anno scorso. Siamo, comunque, sempre nell'ordine del 30-40 per cento, se non di più. Tuttavia, va considerato che il termine di riferimento è molto inferiore rispetto a quello della popolazione italiana: gli italiani sono 55 milioni ed i detenuti italiani sono circa 32 mila, mentre su 700-800 mila clandestini extracomunitari vi sono 19 mila detenuti. Quindi, sulla base di un opportuno raffronto, sottosegretario Corleone, si deve osservare che, nell'ambito di coloro che sono colti nell'atto di commettere un reato, o che vengono arrestati e denunciati, a fronte di un italiano, vi sono 100 extracomunitari: il che la dice lunga.

Per carità, *absit iniuria verbis*, non considerate razziste le mie affermazioni, perché il povero extracomunitario che viene in Italia e non ha un lavoro, né una fonte di guadagno, inevitabilmente è costretto a delinquere. Aggiungo un altro dato incontestabile, che veniva riferito dal collega Tarditi: il 95 per cento dei furti e dei reati contro il patrimonio rimane impunito, per cui non è peregrino affermare che, nell'ambito dei reati rimasti

impuniti, ve n'è una percentuale considerevole (sulla base del numero dei detenuti extracomunitari ed italiani) da addebitare ad extracomunitari che non verranno mai scoperti. Allora, dobbiamo chiederci come si possa incidere sul fenomeno dell'extracomunitario che commette reati con riferimento alla lotta all'immigrazione clandestina: ebbene, a mio avviso, la norma migliore, che avrebbe sortito risultati veramente molto efficaci, è quella che avevamo proposto, ma che è stata disattesa con i marchingegni che ci vengono sottoposti nel testo. Mi riferisco all'istituzione del reato di immigrazione clandestina: mai come in questa occasione, proprio sulla base di un confronto con quanto oggi ci proponete, appare veramente un toccasana, l'unico deterrente per poter arrivare al risultato che ci proponiamo.

Diciamo la verità, allora: anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad una manifestazione clamorosa di ipocrisia legislativa, a norme pasticciate che non avranno alcun tipo di risultato. Aggiungo un altro rilievo, in relazione al fatto specifico: nel momento in cui la stessa identificazione è molto difficoltosa, come sarà tutelata la possibilità di far pagare il fio delle proprie colpe a chi è stato espulso e poi ritorna? Infatti, non vi è nemmeno certezza sull'identificazione e sui dati personali. Il problema, per la verità, è a monte e il provvedimento al nostro esame non ha alcuna efficacia: è, quindi, di sapore marcatamente demagogico e non potrà certamente trovare i favori di una forza politica come Alleanza nazionale. Il nostro gruppo, a tale riguardo, non ha alcun dubbio ed ha improntato la sua azione politica alla chiarezza, alla coerenza e all'estrema fermezza per combattere il fenomeno.

Sin da ora, quindi, dichiariamo che la nostra posizione è chiarissima e sarà fermissima: d'altra parte, essa si sostanzia in circa 800 emendamenti. Il provvedimento in esame, caro sottosegretario Corleone, come notavo, è pasticciato, caotico, disomogeneo: anche la sua seconda parte, a mio modo di vedere, nasconde la stessa malcelata ipocrisia della sinistra. Intendo

riferirmi al famoso minicondono: se solo si pensa alla retroattività del minicondono, in quanto la norma dovrebbe operare dal 1995 ad oggi, il problema si manifesta subito nelle sue connotazioni. Per la verità, non intendo soffermarmi sull'argomento perché le norme sono di una chiarezza estrema; tra l'altro, viene operato un certo tipo di distinguo, anch'esso demagogico, perché, a mio avviso, non si capisce perché anche chi ha commesso reati di una certa gravità — compreso il 416-*bis* — non debba avere la possibilità di una riabilitazione e di un reinserimento sociale, qualora dimostri tale tipo di tendenza; non si capisce perché non debba usufruire dei 30 giorni in più all'anno. Comunque, la maggioranza di Governo non ha voluto portare all'attenzione dell'opinione pubblica il problema del condono, per paura della reazione di quest'ultima, esasperata per la mancanza di sicurezza, per la situazione subita in cinque anni di amministrazione di centrosinistra. Ma stia tranquillo il Governo: l'opinione pubblica ha già deciso e sa che tutto può sperare dal centrosinistra fuorché sicurezza. Esso, infatti, è l'esempio scolastico dell'insicurezza e del caos, perché li alimenta attraverso la sua politica.

Non sarebbe stato più opportuno, allora, essere chiari e non provvedere con una norma che non è né carne né pesce e non risolve assolutamente i problemi? È dubbio, tra l'altro, che la norma contribuisca alla certezza della pena, tanto agognata dagli italiani. Ci siamo posti un problema: anche procedendo a far diventare 60 o 120 i giorni di liberazione anticipata — invece di 3 o 4 mesi — è necessario un coordinamento con la legge Gozzini perché, a mio avviso, non dovrebbero esistere sovrapposizioni: per accedere alla semilibertà o all'affidamento al servizio sociale, la liberazione anticipata è considerata ai fini del computo del periodo di tempo. Non mi pare che tale argomento faccia eccessivamente piacere agli italiani e a coloro che si vedono quotidianamente circondati da una macrocriminalità e microcriminalità che

hanno fatto loro perdere ogni tipo di tranquillità. Anche su tale aspetto, quindi, a prescindere da taluni punti che possono essere considerati positivi *strictu sensu* sotto il profilo meramente giuridico, ma sicuramente non sotto quello politico, siamo contrari all'impostazione e alla proposta di legge del Governo che, ripeto, è assolutamente effimera, superficiale e intrisa di un solo carattere: la marcata demagogia alla vigilia delle elezioni politiche.

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

MAURO PAISSAN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il tema che affrontiamo oggi avrebbe sicuramente meritato un'attenzione diversa, una discussione più approfondita e un confronto fuori dagli steccati ideologici di appartenenza politica e, soprattutto, fuori dalle strumentalizzazioni di natura elettorale. Esso avrebbe meritato anche un coinvolgimento diverso delle organizzazioni che si occupano dei problemi carcerari e del reinserimento degli ex detenuti. Insomma, avremmo dovuto dare, attraverso questa occasione parlamentare, più dignità alle persone che, per vari motivi, si trovano oggi in carcere. Con il rifiuto della proposta di amnistia e indulto avanzata nei mesi scorsi, anche in modo autorevolissimo, abbiamo perso una grande occasione, il paese ha perso una grande opportunità: dare un contributo in questa fase storica per uscire sia dall'emergenza carceraria sia da quella dell'amministrazione della giustizia verso una realtà di processi rapidi e pene certe e insieme civili.

L'ipocrisia ha trionfato anche questa volta e ci siamo pian piano piegati alle esigenze della campagna elettorale. Forze politiche che strumentalmente dichiarano, un giorno sì e l'altro pure, di avere una rigorosa matrice cattolica e si dichiarano obbedienti alle parole del Pontefice hanno ignorato, e in privato perfino sbeffeggiato, l'appello di Giovanni Paolo II, oltre che di molte voci del mondo laico.

Così siamo qui a parlare di questo argomento con gli occhi e la testa rivolti

alla scadenza elettorale. Poco fa abbiamo sentito l'esponente di Forza Italia, ad esempio, scagliarsi contro questo provvedimento, quando il suo gruppo parlamentare al Senato si è astenuto, cioè ha espresso una posizione assai diversa da quella che qui è stata riportata.

Insomma, per una serie di ragioni la proposta che prevedeva l'indulto o un'amnistia condizionata per incidere organicamente e strutturalmente sia sul sovraffollamento delle carceri che sulla crisi della giustizia stessa è stata infine accantonata. Anche questa volta ci resta l'amaro in bocca. I più deboli vanno in galera e ci restano; coloro che sono in grado di usufruire, invece, di difese e tutele appropriate utilizzano abbondantemente le prescrizioni e le scappatoie consentite dalle maglie larghe della giustizia.

Con la discussione, iniziata mesi fa, su questa ipotesi di provvedimento di clemenza avevamo suscitato molte speranze. Dico «avevamo», come Parlamento, come esponenti politici, come commentatori e come giuristi. Ora ci troviamo tra le mani un progetto di legge che è molto più modesto rispetto all'intento originario. I Verdi al Senato avevano tentato anche di migliorarlo, ma gli emendamenti sono stati respinti.

Ci troviamo di fronte ad un provvedimento parziale, ma comunque è positivo che oggi esso sia giunto alla discussione generale in aula. Devo qui ricordare che un merito non piccolo di ciò spetta all'onorevole Franco Corleone, sottosegretario per la giustizia con delega all'amministrazione carceraria, che a giugno, nel corso di venticinque giorni di dialogo con i gruppi parlamentari della Camera, ha contribuito a che questo tema venisse inserito nell'ordine del giorno e, più in generale, a che alcuni provvedimenti in favore del mondo carcerario trovassero modo di avanzare nel loro iter. Cito tra tutti quello votato a larghissima maggioranza dal Senato alcuni giorni fa in favore delle detenute madri, che speriamo nei prossimi giorni possa essere approvato in maniera definitiva anche da questo ramo del Parlamento.

Questo progetto di legge, come è stato ricordato anche dagli altri colleghi, riguarda in particolare la disciplina relativa agli stranieri. Va chiarito al riguardo che non si prevede una nuova ipotesi di espulsione, ma solo l'effettiva esecuzione dell'espulsione stessa nei confronti di chi è già raggiunto da un provvedimento di espulsione prima del processo ovvero prima dell'esecuzione della pena.

Si tratta di un provvedimento quanto mai opportuno, che affronta in termini risolutivi una parte — solo una parte, certo — delle problematiche legate alla situazione delle carceri in Italia. Le statistiche fornite dal Ministero indicano che la popolazione carceraria in Italia supera attualmente i 55 mila detenuti, un terzo dei quali — mi pare di ricordare — o forse poco meno è costituito da cittadini extracomunitari. Lo stesso Ministero evidenzia situazioni paradossali, come le tre colonie penali della Sardegna, dove l'80 per cento della popolazione carceraria è costituita da extracomunitari, la maggior parte proveniente da altre regioni, cioè ha commesso i reati in regioni diverse da quella di detenzione, che in questo caso è la Sardegna. Costoro sono abbandonati dalle loro famiglie, dai loro amici e conoscenti, essendo stati trasferiti in un'altra regione, sono lontani dai loro paesi d'origine e raramente sono assistiti da qualcuno; vivono in uno stato di totale abbandono.

L'altro vero problema delle carceri, oltre quello degli stranieri, è costituito dalla presenza di tossicodipendenti tra i detenuti, nella misura della metà del totale. Si tratta di persone già vittime della propria condizione che necessiterebbero di ben altre soluzioni, come l'esperienza di alcuni paesi europei negli ultimi anni ha dimostrato, mentre noi subiamo gli effetti negativi di una legislazione proibizionistica in materia.

Quello che stiamo esaminando è un progetto di legge che compie indubbiamente alcuni passi in avanti ma che avrebbe dovuto essere preceduto, a mio avviso, da un provvedimento più ampio, più serio e più completo di clemenza, quale l'indulto. Sarebbe a questo punto

però un gravissimo errore ostacolare il passo in avanti che può compiere questo progetto di legge. Mi riferisco alla riduzione ulteriore della pena per tutti quei detenuti che nel corso degli anni abbiano partecipato attivamente al trattamento di rieducazione e di reinserimento (è questo un punto fondamentale che vogliamo sottolineare). Il testo in esame merita di essere approvato e seguito da altri provvedimenti più incisivi.

Visto che siamo al termine della legislatura, mi consenta di concludere, signor Presidente, con un riconoscimento all'opera che in questi anni ha compiuto il sottosegretario Corleone in materia di amministrazione carceraria; egli ha contribuito con le sue uscite pubbliche e politiche a portare all'attenzione dell'opinione pubblica e dell'agenda politica un tema che è insieme attuale e che presenta risvolti sociali ed umani di tutto rilievo.

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

***(Replica del Governo - A.C. 7366)***

**PRESIDENTE.** Prendo atto che il relatore rinuncia alla replica.

Il sottosegretario di Stato per la giustizia, onorevole Corleone, ha facoltà di replicare.

**FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, lei mi consentirà di esprimere la mia soddisfazione perché questo provvedimento è arrivato all'esame dell'Assemblea. Ringrazio il presidente Paissan per aver ricordato anche le ragioni per cui siamo arrivati alla discussione. La cosa peggiore sarebbe stata un insabbiamento tacito, mentre è opportuno, a mio parere, che le forze politiche debbano almeno esaminare le questioni su cui si registrano divergenze profonde ed assumersi al responsabilità anche di bocciare un testo, se ritenuto inadeguato. Non dovremmo lasciare che siano il decorrere del tempo e il gong del

fine legislatura a stabilire che non si è potuto neppure discutere un provvedimento come questo. Esprimo soddisfazione perché, anche se l'aula tradizionalmente quando si svolgono le discussioni generali è riservata ai più interessati tra i parlamentari, si tratta di un'occasione importante e le discussioni generali possono essere ascoltate, o successivamente lette, da molti che non sono presenti.

Vorrei fare un ragionamento complessivo, partendo da una considerazione: il provvedimento non comporta uno stravolgimento delle norme e da questo punto di vista mi sembra un eccesso averlo caricato di ottocento emendamenti puramente ostruzionistici, un eccesso polemico, in quanto il provvedimento potrebbe suscitare solo alcuni emendamenti puntuali e mirati. Al contrario, ottocento emendamenti puramente ostruzionistici non mi sembrano di ausilio, ma indicano semplicemente la volontà di seppellire il provvedimento per non discuterlo nel merito.

In ogni caso, si è iniziata la discussione e abbiamo ascoltato alcune ragioni rappresentate dagli onorevoli Tarditi e Cola, alle cui obiezioni in parte risponderò, rilevando — se i colleghi me lo consentono — alcune contraddizioni. Infatti, non si può contemporaneamente sostenere l'inutilità del provvedimento ed esprimere il timore che lo stesso possa ricevere un consenso da parte dell'opinione pubblica, in quanto risponde ad alcune esigenze.

**SERGIO COLA.** È illusorio!

**FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Se fosse solo un'illusione la lascerei correre, ma non mi sembra che vi sia una disponibilità a far sognare e a far illudere.

**SERGIO COLA.** Infatti: è una pia illusione!

**FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** La verità è che si ha paura che il provvedimento di cui stiamo discutendo, pur con i suoi limiti e la sua parzialità, incide su alcuni aspetti.

In realtà, un aspetto assai particolare sarà affrontato con il successivo punto all'ordine del giorno, di cui è relatore l'onorevole Vitali. In ogni caso, nel provvedimento in discussione, sono affrontate molte questioni parziali, che potrebbero o avrebbero potuto essere d'aiuto per migliorare le condizioni di vita nelle carceri italiane.

Condivido quanto affermato dall'onorevole Paissan, in quanto il provvedimento indubbiamente rappresenta una razionalizzazione per quel che concerne il rimpatrio — attraverso l'espulsione — dei detenuti stranieri. Vorrei chiarire a noi stessi e a chi ci ascolta che non sono previste nuove ipotesi di espulsione, ma vi è una serie di precisazioni per rendere effettiva l'esecuzione di quella misura nei confronti di coloro che hanno già ricevuto il provvedimento di espulsione: essi, dopo il processo e l'esecuzione della pena, dovrebbero comunque subire l'espulsione. Non si tratta, dunque, di una misura che viene posta in essere dal provvedimento; ma che — a partire dai testi normativi esistenti — viene precisata perché sia resa più effettiva.

SERGIO COLA. Vi è una rinuncia alla potestà punitiva!

PRESIDENTE. Onorevole Cola, per favore, consenta al rappresentante del Governo di replicare.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Quello della rinuncia alla potestà punitiva è un principio che stiamo ormai immettendo nel nostro ordinamento. Basti pensare che anche nel nuovo codice si opera sulla irrilevanza penale del fatto e sulla scelta di misure alternative di esecuzione della pena. In questo caso è vero che vi è la misura dell'espulsione come alternativa, però con molte cautele, con paletti molto forti, collegati innanzitutto all'interesse della vittima (che, prima del processo, viene in considerazione per decidere se procedere o meno lungo questa strada) e poi all'impossibilità di seguire questa

strada per chi abbia commesso reati particolarmente gravi. Vi sono quindi confini ben precisi per l'applicazione di questa misura. Sono peraltro previsti degli aggravati per questi detenuti.

Ci si chiede se questa legge rappresenti una modifica della Turco-Napolitano. In realtà in quella legge si parla anche dell'espulsione dei detenuti, quindi è chiaro che si va ad incidere sul punto. Tuttavia, onorevole Cola, mi sembra abbastanza contraddittorio, dopo che anche da parte del Polo della libertà è stata respinta la proposta di inserire nel nostro ordinamento il reato di immigrazione clandestina, riproporlo oggi in occasione di questo dibattito. La previsione di un simile reato avrebbe, mi pare, la conseguenza di riempire ancor più le nostre carceri e se il rigore della proposizione che ho sentito dovesse essere mantenuto neppure la via di un'espulsione come quella prevista dal provvedimento in esame avrebbe corso, perché occorrerebbe comunque aspettare il risultato del processo e poi la pena effettivamente scontata in carcere, lunga o breve che sia.

La questione dei detenuti stranieri che sono percentualmente superiori agli italiani è così banalmente vera che non ha bisogno di essere sottolineata più di tanto. Tuttavia vi sono tante ragioni che determinano questo fenomeno: alcune le ha ricordate l'onorevole Cola — l'emarginazione, la povertà —, ma vi è anche il fatto che molti stranieri sono in carcere in quanto stranieri, perché se fossero stati italiani non sarebbero andati in carcere per questi reati, in quanto avrebbero avuto una difesa, magari dell'avvocato Cola, che sicuramente non li avrebbe fatti entrare in carcere.

Consideriamo infatti che ben 2.239 detenuti stranieri stanno scontando pene fino a tre anni e, di questi, 227 fino a sei mesi, 431 da sei a dodici mesi, 886 da uno a due anni e 695 da due a tre anni. Siamo cioè di fronte a persone che per una serie di ragioni — la difesa, le condizioni materiali di vita e così via — non possono usufruire di nessuna delle misure che un cittadino italiano può invocare, a partire

dalla legge Simeone, che costa assai cara al nostro collega e amico, ma che fa parte del nostro ordinamento.

Il problema è vero, quindi, ma non vi è una propensione lombrosiana al delitto: vi sono condizioni materiali. Così, anziché guardare alla popolazione italiana nel complesso, quando facciamo questi paragoni percentuali dovremmo dire quanti sono, rispetto ai settori di marginalità sociale, quelli che compiono reati. Probabilmente, le proporzioni terrebbero meglio, le cose funzionerebbero di più se nella popolazione carceraria considerassimo tossicodipendenti oppure emarginati e vedessimo poi quanti sono in carcere per quei reati.

So che il collega Cola ha intelligenza e onestà intellettuale per riconoscere questi problemi, per cui mi sono dilungato sull'argomento per far comprendere la responsabilità dell'intera classe politica, cioè quella di occuparsi del carcere solo quando succedono fatti straordinari, come quelli di Sassari, oppure rivolte, suicidi e violenze. In realtà, il carcere è una metafora della nostra società, quindi credo che occorra occuparsene sempre. Anzi, a maggior ragione occorre occuparsene quando il carcere è ridotto a silenzio; è infatti più preoccupante il silenzio del carcere dell'espressione di una protesta civile, magari quando è tale e non violenta. E nel 2000, nell'anno del Giubileo, da molte parti, proprio con il dibattito sull'amnistia e l'indulto, si sono sollecitate speranze e illusioni molto forti, e il risultato della loro non realizzazione ha prodotto una grande delusione, una frustrazione, una sfiducia profonda e una rassegnazione altrettanto grave. Perché sono turbato da questo stato di cose? Perché il carcere deve essere reso un luogo trasparente, un luogo in cui sviluppare la risocializzazione e il contenimento di espressioni di garanzie; occorre lavorare, soprattutto, per impedire la percentuale di recidiva, elemento che aumenta l'insicurezza collettiva. Non solo per principi costituzionali e di umanità ma anche per un principio di utilità sociale dobbiamo preoccuparci che il car-

cere funzioni non come scuola di recidiva ma come elemento di risocializzazione. È per tale motivo che in questi anni ci siamo occupati del problema della salute nel carcere per i detenuti, per chi vi lavora e per la società. Se vi aumentano, infatti, le malattie che non vi sono più nella nostra società (TBC, epatite C, AIDS e una serie di patologie gravi), diviene un principio di utilità sociale occuparsi della salute nel carcere, perché prima o poi chi vi è detenuto ne esce. È per questo motivo che il Parlamento ha approvato all'unanimità una legge per il lavoro in carcere. Offrire opportunità di lavoro, di studio e di formazione significa garantire la speranza del reinserimento sociale e quindi abbattere il tasso di recidiva — che altrimenti rimane al 74 per cento —, il cui significato è la certezza della commissione di nuovi reati.

È per tale motivo che abbiamo approvato in questi anni la riforma del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per dare al personale una prospettiva di riconoscimento del lavoro duro. Lo abbiamo fatto per dare non solo più soldi e diciamo pure più carriera (ossia la dirigenza e la carriera direttiva), ma per avere del personale motivato e per far sì che nella scala sociale non sia considerato allo stesso livello dei detenuti ma riconosciuto nella propria dignità, nel proprio lavoro e nel proprio valore.

È per questo che nell'ultima legge finanziaria sono stati previsti stanziamenti cospicui per l'edilizia penitenziaria: per la costruzione di nuovi istituti penitenziari in sostituzione di quelli vergognosi e fatiscenti, per la ristrutturazione di quelli vecchi, al fine di renderli soprattutto compatibili con il nuovo regolamento che ha un valore di riforma profonda, lo stesso valore della legge penitenziaria che dà diritti, se vogliamo anche minimi, nella vita quotidiana dei detenuti, in modo da far diventare il carcere un luogo diverso e, come spesso dico, un luogo trasparente e di risocializzazione.

Nelle loro lettere dal carcere molti antifascisti hanno raccontato la loro vita in carcere, negli stessi termini in cui è

possibile fare oggi la descrizione della vita in carcere. Dicevano: si dovrà riformare il regolamento, quando cadrà la dittatura, quando ci sarà la democrazia! Cinquant'anni dopo vi è questo nuovo regolamento e credo che anche questo sia un elemento che ci fa comprendere come del carcere ci si dimentichi appena si è in una nuova fase, in una nuova vita.

Così come è stata approvata la legge per l'incompatibilità del carcere per i malati di AIDS, mi auguro che venga definitivamente approvata la legge per le detenute madri, al fine di liberare dal carcere, in Italia, 60 bambini. Piccoli numeri ma questioni di civiltà!

In questa legislatura non siamo riusciti ad affrontare altre questioni. Lo dico rivolgendomi all'onorevole Vitali. Mi riferisco in particolare alla questione degli ospedali psichiatrici giudiziari, alle carceri minorili. In tale settore abbiamo fatto qualcosa ma non tutto quello che si sarebbe potuto fare. In tutto questo qual è la riflessione che faccio? Nel 2000 si è sperato al miracolo, ma esso non c'è stato e il rischio è che l'azione continua di riforma del carcere faccia più fatica ad incidere. Quando il mondo del carcere è disilluso, sfiduciato, le riforme non camminano. Quando anche il personale è affaticato dal sovraffollamento dei detenuti, allora l'attività di riforma fa più fatica. Ecco perché sono preoccupato.

Abbiamo approvato molte leggi e stanziamenti, ma per fare la riforma del carcere occorre che vi sia un certo spirito, anzitutto all'interno del carcere, tra chi lavora e chi è detenuto; occorre che ci credano nelle riforme. La disillusione per la mancata amnistia ed indulto provoca un'apatia pericolosa, un silenzio più pericoloso della battitura di qualche piatto o pentola.

Questo provvedimento pone alcune limitate questioni; si parla di rimpatrio nel modo più puntuale e preciso. Qualcuno chiedeva perché sia stato accettato un emendamento della Lega nord che propone di approfondire il problema degli accordi con i paesi di origine. Si è accettato l'emendamento perché abbiamo

accordi di riammissione con l'Algeria, la Tunisia, il Marocco e l'Albania. Dobbiamo estendere questi accordi perché essi sono una garanzia per il buon fine del rimpatrio.

Nella legge è prevista una norma nuova: appena il detenuto entra nell'istituto penitenziario si deve avvertire il prefetto in modo tale che si proceda immediatamente a tutte le indagini sull'identità e sul rapporto con il paese di origine, al fine di eseguire quell'espulsione. Certamente non si tratta di misure magiche, esse segnano, però, una tendenza di rigore. Al Senato qualcuno appartenente ad altri schieramenti politici ha parlato di eccessivo rigore, ma penso che si tratti di una norma che presenta alcuni punti di equilibrio: i detenuti che non sono soggetti all'espulsione, attraverso le cooperative del volontariato, possono usufruire dei benefici della legge penitenziaria. Vi è, quindi, un temperamento tra un maggiore rigore verso alcuni stranieri e la possibilità di reinserimento per altri.

Penso che impropriamente si parli di « indultino »; questo diminutivo mi dà sempre molto fastidio perché il carcere è un'istituzione molto dura che ha però un tasso di « infantilizzazione » obbligata: i detenuti fanno la « domandina » per chiedere qualunque cosa e noi parliamo di « indultino ». L'obiettivo deve essere quello di dare a tutti responsabilità, capacità di esercitare i propri doveri e i propri diritti, di avere soggetti e non persone che chiedono solamente favori. Anche nel carcere molto spesso si chiedono favori e non l'esercizio dei diritti.

Si dice che, in questo caso, si tratta di un indulto strisciante perché si prevede anche di andare indietro negli anni. La misura è solo un segno di attenzione a questo mondo: per chi può usufruire di tutti e cinque gli anni, parliamo di sei mesi, peraltro concessi ad una parte dei detenuti (sono esclusi quelli condannati per i reati più gravi, cioè quelli previsti dall'articolo 4-bis). Al riguardo vi sono diverse opinioni: ho sentito, per esempio, che l'onorevole Cola sarebbe favorevole all'estensione a tutti anche di questa

possibilità, ma tra gli 800 emendamenti presentati non ce n'è uno in tal senso, e questo sarebbe un emendamento di merito. Non vorrei sbagliare, ma credo che a questo proposito vi sia un precedente costituito da un emendamento da me presentato nel 1986 durante l'esame della legge Gozzini. In quell'occasione, si prevedeva per la prima volta una detrazione di pena di 45 giorni che veniva fatta decorrere dal 31 agosto 1981: esattamente cinque anni, anche quella volta, per la detrazione della pena. Abbiamo un precedente — illustre, se vogliamo — nell'attività parlamentare: non ci siamo inventati nulla di particolare, quindi, ma abbiamo fotografato, in qualche misura, una previsione già utilizzata per cinque anni dal Parlamento (nel 1986, facendo riferimento al 1981).

Spesso ci scandalizziamo, ma in realtà abbiamo sempre bisogno della memoria, dobbiamo tenere conto dei precedenti, perché spesso non si inventa nulla ma si ripropongono cose che hanno un senso proprio perché riferite anche ad altri momenti.

Un'ultima osservazione. Ho molto apprezzato l'intervento dell'onorevole Mancuso, che ha posto la questione del senso della politica, ossia della capacità della politica di affrontare le questioni senza lucrare e strumentalizzare, sotto la spada della campagna elettorale, questioni che hanno bisogno, invece, di una riflessione molto profonda. Egli ha posto la questione dell'indulto e dell'amnistia in relazione alle condizioni del carcere, alle richieste autorevoli del Pontefice e dei vescovi; lo ha fatto, però, ponendo anche un problema politico, ricordando che da più di dieci anni in Italia non viene approvato un provvedimento di amnistia o indulto.

Penso che la scelta compiuta con la modifica della Costituzione sia fondata sull'idea che in Italia potesse esservi un processo, e quindi un'esecuzione della pena, senza le condizioni precedentemente esistenti; sono stati pertanto tolti al Governo quei « rubinetti di manovra » della vita dei tribunali e delle carceri rappre-

sentati dall'amnistia e dall'indulto, a cui mediamente si ricorreva ogni anno e mezzo-due anni.

Quando la classe dirigente del nostro paese governava la giustizia e le carceri avvalendosi di tali « rubinetti », non si poneva il problema di fare un sondaggio per sapere cosa pensasse l'opinione pubblica, ma decideva e basta. Oggi la classe politica ha avuto molti timori nell'affrontare tale argomento; per questa ragione sottolineo l'intervento di questa mattina dell'onorevole Mancuso, che ha posto il problema del coraggio della politica di assumere decisioni che, in questo caso, sarebbero state collettive. Infatti, non bastava la volontà di una parte, la decisione doveva essere collettiva, assumendosi la responsabilità di fronte ai cittadini (non parlo di opinione pubblica) di spiegare le ragioni di umanità, di favorire il processo riformatore della giustizia e del carcere e così via.

Dopo Natale, mi ha colpito molto leggere che molti vescovi, che si erano recati in visita nelle carceri, come se fossero d'accordo hanno dichiarato all'uscita che si sentivano di accusare la politica di ignavia per non aver fatto nulla per rispondere alla richiesta di un segno, anche minimo, di attenzione, di clemenza.

Ho avvertito quell'accusa d'ignavia per la politica come una frustata. Credo che le cose che abbiamo fatto in questi anni come Parlamento siano state importanti. Penso però che vi sia ancora tempo per fare « qualche cosa » proprio in fine di legislatura, per dire a questo mondo che non li abbiamo dimenticati solo perché adesso sembra che le carceri siano pacificate.

Se è così, mi auguro che — lo ha ricordato già qualcuno — la legge sulle detenute madri in terza lettura sia approvata in via definitiva; che il successivo provvedimento all'ordine del giorno che verrà illustrato dall'onorevole Vitali venga approvato, perché comporta una semplificazione ed una razionalizzazione.

In ogni caso, ritengo che il dibattito che ha avuto inizio oggi e che non so se continuerà nei prossimi giorni ha comun-

que una propria utilità perché ognuno si assuma la sua responsabilità ma anche per dire che fino all'ultimo giorno della legislatura ci siamo occupati di una questione che può apparire marginale, ma che invece ha un grande significato politico ed umano (*Applausi dei deputati dei gruppi misto-Verdi-l'Ulivo e dei Popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

**Discussione della proposta di legge: Pisa-pia e Saponara: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (approvata dalla II Commissione permanente della Camera e modificata dalla II Commissione permanente del Senato) (2154-B) (ore 15,40).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dalla Camera e modificata dal Senato: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 2154-B)**

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 38 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti;

Lega nord Padania: 34 minuti;

UDEUR: 32 minuti;

Comunista: 32 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

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

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 2154-B)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modificazioni apportate dal Senato.

Il relatore, onorevole Vitali ha facoltà di parlare.

LUIGI VITALI, *Relatore*. Prima di iniziare l'illustrazione della proposta di legge in esame, vorrei fare alcune riflessioni ad alta voce sull'intervento testé svolto dal sottosegretario Corleone, al quale va riconosciuto comunque un impegno costante, attivo e continuativo sui problemi delle carceri e sulla vita all'interno delle carceri.

Caro sottosegretario, forse lei è stato l'unica *vox in deserto clamantis* all'interno della sua maggioranza! Questo suo impegno poteva essere messo maggiormente a profitto perché delle iniziative che lei ha sollecitato soltanto una parte minima è diventata legge e molte altre giacciono sparse per le varie Commissioni. Quindi, ribadisco che lei non è stato adeguata-

mente supportato; abbiamo dovuto attendere quattro anni per avere il primo significativo finanziamento per l'edilizia penitenziaria, quasi che i detenuti fossero cittadini di serie B e che non fossero esseri umani che meritassero — come meritano, sia pure in un regime di privazione della libertà — di scontare la pena, ma di farlo in condizioni umane e serie.

Caro sottosegretario, le riconosco quindi pubblicamente questo impegno e questa attenzione, ma devo anche esprimere un giudizio politico negativo per i risultati finali, perché il suo impegno — se adeguatamente supportato anche dalla sua maggioranza — poteva portare a risultati diversi. L'onorevole Corleone conclude sperando in una resipiscenza all'ultimo minuto di questa legislatura, in «zona Cesarini». Sono perfettamente d'accordo con l'intervento dell'onorevole Mancuso la cui autorevolezza, serietà e competenza sono da sole testimonianza di un impegno fattivo e di una voce autorevole in questo campo. Le regole che noi vogliamo applicare, e che ci vengono richieste anche dal mondo ecclesiale, forse avremmo dovuto stabilirle all'interno del dialogo e del confronto politico; forse questo sarebbe stato importante e preliminare per arrivare ad assumersi una responsabilità, condivisa e senza colore politico. Ma quando le regole vengono violate nel tempio costituzionale della politica è evidente che poi si discute per interessi di parte e per interessi politici. Chiudo la parentesi e chiedo scusa.

La proposta in esame riguarda il procedimento relativo alla richiesta di applicazione della liberazione anticipata. Questa proposta si inserisce nel quadro della normativa relativa alle misure alternative alla detenzione. In questo contesto il riferimento è rappresentato dalla legge n. 354 del 1975 e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 431 del 1976. È noto quello che è stato l'andamento e la filosofia di questo istituto, che è stata subordinata agli umori dell'opinione pubblica. In alcuni momenti il

Parlamento è intervenuto sotto la spinta di un allarme e di una richiesta impellente, la stessa che forse oggi impedisce quel disegno di azzeramento e di inizio daccapo di una certa situazione, ed ha tenuto dei comportamenti altalenanti.

L'istituto della liberazione anticipata è previsto dall'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario e consiste in buona sostanza in una riduzione di pena di 45 giorni per ogni semestre effettivamente scontato e sempre che vi siano le condizioni per le quali si possa esprimere un giudizio prognostico favorevole — con riferimento al reinserimento e alla rieducazione relativa alla pena scontata — nell'interesse del detenuto.

Attualmente — questa è la novità — l'istanza di concessione del beneficio è istruita dal tribunale di sorveglianza e per la decisione e la relativa ordinanza deve essere informato il giudice che ha emesso il provvedimento esecutivo. L'esperienza ha dimostrato che (vi sono anche le relazioni di grandi tribunali di sorveglianza come quello di Milano) relativamente al procedimento in questione i tempi sono troppo lunghi e molte volte sproporzionati rispetto al fine che si vuole perseguire con l'istituto in questione. Ciò è chiaramente collegato esclusivamente ai carichi di lavoro dei tribunali di sorveglianza e alle formalità previste per il procedimento. Trasferendo invece la competenza al giudice di sorveglianza, come intende fare questa proposta, e prevedendo formalità più rapide, si ottiene il risultato di una risposta adeguata in tempi accettabili. È opportuno ricordare che il tribunale di sorveglianza opera in funzione di giudice collegiale con un presidente, un giudice togato e due giudici laici scelti tra professori di diritto o esperti in servizi sociali o altro, mentre il giudice di sorveglianza opererebbe in funzione di giudice monocratico. È appena il caso di ricordare che dal 1987 al 1999 si è passati da 19 mila domande di liberazione anticipata a 34 mila domande di liberazione anticipata. Questo dà il senso di come si sia appesantito il carico di lavoro del tribunale di sorveglianza.

Con la proposta di legge in questione viene modificato quindi il comma 8 dell'articolo 69 della legge n. 354 del 1975 che stabilisce le competenze del giudice di sorveglianza. Questa proposta di legge ha avuto una vita tormentata. È stata esaminata per la prima volta in Commissione giustizia della Camera nel dicembre 1996, ci troviamo oggi a discuterne ancora in seconda lettura alla Camera dopo che il Senato ha introdotto alcune modificazioni pur mantenendone l'impostazione complessiva.

In particolare, è stato modificato dal Senato l'articolo 69-*septies* dell'ordinamento penitenziario, introdotto dal provvedimento in esame. Il Senato ha ritenuto di specificare, all'interno del comma 1, che la decisione relativa all'istanza della liberazione anticipata viene adottata in camera di consiglio, senza la presenza delle parti. Quanto al diritto del condannato di difendersi nel merito, anche in seconda battuta, con un procedimento di reclamo da proporre dinanzi al tribunale di sorveglianza, il Senato ha precisato che tale reclamo deve essere presentato entro dieci giorni dalla notificazione del provvedimento, e non dalla comunicazione: si tratta di un elemento ulteriore di garanzia di instaurazione del contraddittorio.

Il comma 3 dell'articolo 69-*septies* è stato poi modificato, in modo da chiarire che l'ordinanza sul reclamo è adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 678 del codice di procedura penale e che si applicano le disposizioni di cui al quinto e sesto comma dell'articolo 30-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Merita anche ricordare che l'articolo 678 del codice di procedura penale rinvia al procedimento di esecuzione di cui all'articolo 666. A sua volta, quest'ultimo articolo disciplina al comma 2 l'ipotesi di manifesta infondatezza della richiesta nella fase dell'esecuzione; interviene poi sul procedimento e sui relativi termini al comma 3, sull'udienza al comma 4, sui poteri del giudice al comma 5, sulla decisione al comma 6, sul successivo ed

eventuale ricorso al comma 7, sull'infermità di mente dell'interessato al comma 8 e sul verbale d'udienza al comma 9.

Questa è la struttura del provvedimento, che è composto da due articoli. Quanto al richiamo all'articolo 30-*bis* dell'ordinamento penitenziario, va precisato che si applica alla normativa in tema di incompatibilità ivi prevista, per evitare che il giudice monocratico che decide in prima istanza possa far parte del giudice collegiale che decide in sede di reclamo. Infine, il comma 3 dell'articolo 1, introdotto dal Senato, stabilisce che le istanze di liberazione anticipata pendenti alla data di entrata in vigore della legge sono di competenza del giudice di sorveglianza, e non del tribunale di sorveglianza.

L'articolo 2 del testo, così come modificato dal Senato, prevede che il tribunale di sorveglianza sia comunque competente per la revoca o la cessazione della liberazione anticipata.

L'ultima osservazione è che il Senato ha soppresso la modifica, proposta dalla Camera, all'articolo 678 del codice di procedura penale: tale modifica era diretta a chiarire la competenza del magistrato di sorveglianza sulla liberazione anticipata.

L'esame in terza lettura svolto dalla Commissione giustizia, alla Camera, ha registrato l'assenso unanime sul testo trasmesso dal Senato: se, quindi, vogliamo cercare di « portare a casa » quanti più provvedimenti utili, va considerato che quello in esame lo è sicuramente e non necessita di particolari previsioni di spesa, in quanto tende soltanto a razionalizzare una procedura. Raccomando pertanto all'Assemblea l'approvazione del testo senza emendamenti (i quali, altrimenti, impedirebbero l'approvazione definitiva).

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

**FRANCO CORLEONE,** *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

SERGIO COLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, approfitto del provvedimento in esame per riprendere telegraficamente alcune tematiche che sono state affrontate dal sottosegretario Corleone e soprattutto per informarlo di quanto è a mia conoscenza, come addetto ai lavori in quanto avvocato e come parlamentare interessato alla situazione carceraria italiana.

Il sottosegretario Corleone, riferendosi a me, ha parlato di intelligenza ed onestà d'impostazione: lo ringrazio e non solo ritengo che questi pregi siano anche suo patrimonio, ma aggiungo che egli ha qualcosa di più rispetto a me: una buona fede eccezionale, che lo fa vivere nel mondo dell'iperuranio e delle nuvole, ma purtroppo lo distacca in modo progressivo e non produttivo dalla realtà quotidiana. Abbiamo fatto tante battaglie insieme quando egli era all'opposizione e conosciamo le nostre tendenze garantiste perché viviamo entrambi le realtà quotidiane carcerarie e giudiziarie.

Vorrei svolgere alcune considerazioni, che possono essere sicuramente messe in relazione con il provvedimento del quale stiamo discutendo, ricordando all'onorevole Corleone che, dal 1996 ad oggi, ho presentato una serie di proposte di legge, delle quali alcune concernono gli agenti di custodia. Esse proponevano alcune indennità relativamente alla vigilanza sui malati di AIDS, alla sorveglianza assurda e pericolosissima nei manicomi giudiziari, al rischio — che è proprio anche dei magistrati — nelle zone cosiddette disastrate, alla vigilanza negli ospedali e nella traduzione degli imputati di reati di cui all'articolo 416-bis, chiaramente soggetti di particolare pericolosità.

L'onorevole Corleone conosce tutto ciò e, a mio avviso, questa occasione avrebbe potuto essere il presupposto per affrontare il problema, almeno a livello di incentivazione. L'onorevole Corleone conosce lo stato di agitazione permanente degli agenti di custodia, circa 42 mila, e sa

che si lamentano perché anch'essi sono reclusi, costretti a vivere in carceri senza alcuna caratterizzazione umana, inferni nel vero senso della parola.

Nell'ultimo anno, mi sono recato personalmente nelle carceri, a seguito della protesta dei detenuti a proposito del condono, del quale non si è proprio discusso, in particolare in quelle di Poggioreale, di Bellizzi Spino, di Carinola, dove tuttora in celle di 15 metri quadri vivono dieci-quindici detenuti. L'onorevole Corleone lo sa bene, ma sa anche che tale situazione esisteva già nel 1995 e nel 1996 allorché il Governo dell'Ulivo cominciò a reggere le sorti dell'Italia. L'onorevole Corleone sa che vi sono agenti di custodia che aspettano ancora di ricevere 7-8 milioni perché anticipano le spese di traduzione, senza che l'esecutivo provveda a restituire loro le somme anticipate? Sa che si tratta di persone che lavorano in modo indefesso e in condizioni davvero vergognose che rendono la loro esistenza simile a quella di bestie?

Il ministro Fassino ha allentato i cordoni della borsa e ci ha preannunciato la costruzione di varie carceri che, in modo ridotto, contribuiranno a migliorare la situazione. Insomma, qualcosa si muove nell'aria, anche se non si sa quando si riuscirà a ridurre il disagio nelle carceri. L'onorevole Corleone sa qual è stata la proposta di incentivazione agli agenti di custodia? Quaranta mila lire al mese, non so se lorde o nette.

Diciamo la verità: apprezzo appieno la sua buona fede e sono sicuro che l'onorevole Corleone non si è reso conto di tutto ciò o sa ben poco. Le sue intenzioni sono forse pie perché si inseriscono in un contesto di esecutivo che è completamente controcorrente rispetto alla sua impostazione per la risoluzione dei problemi delle carceri in Italia. Ma, caro onorevole Corleone, sono stato qualche volta anche a Rebibbia e, ancorché si tratti di persone sottoposte al regime del 41-bis, ritengo si tratti di situazioni disumane. Le parole sono belle quando vengono dette all'opinione pubblica e, soprattutto, quando

provengono da chi non ama gli infingimenti e non è in malafede, come lei, onorevole Corleone.

Ma queste parole poi si disperdono come cenere al vento nel momento in cui ci si imbatte nella realtà. A mio avviso, siamo ancora a livello di pie intenzioni per quanto riguarda la soluzione dei problemi carcerari in Italia. Speriamo che in un prossimo futuro qualcosa si muova in modo concreto.

Onorevole Corleone, vorrei sottolineare un altro aspetto, che lei forse non conosce, ma che io conosco bene. Conosco la storia di decine di detenuti che sono morti o si sono ammalati in modo irreversibile perché le strutture sanitarie carcerarie non sono assolutamente munite di alcunché e, quando non vi è la prova dell'incompatibilità assoluta con il regime carcerario, i giudici non concedono mai gli arresti domiciliari né il ricovero in una casa di cura privata, come è previsto dalla legge quale misura meno afflittiva rispetto alla detenzione in carcere. Forse l'onorevole Corleone sa queste cose; se non le sa, è bene che le sappia, poiché vi sono decine e decine di casi del genere.

Non ho parlato di cose aeree; sto parlando di cose concrete, frutto della mia esperienza quotidiana. La realtà è completamente diversa dai suoi convincimenti, che io apprezzo e che sono frutto della più perfetta buona fede.

Ho fatto questa doverosa premessa, che non vuole essere assolutamente una replica, ma una precisazione ed un'integrazione delle sue osservazioni perché ne faccia tesoro per l'avvenire — ove mai dovesse avere ancora la fortuna di ricoprire questo incarico, se l'Ulivo dovesse vincere le prossime elezioni — per poter intervenire in maniera più concreta.

Intrattenendomi telegraficamente sull'argomento che ci interessa, vi fornirò la prova del contrario di determinati sospetti che sono stati avanzati. Questa proposta di legge reca le firme del Polo per la libertà, unite — neanche a farlo apposta — a quella dell'onorevole Pisapia, a cui è andata sempre la nostra stima per la sua impostazione che è al di là di ogni

colorazione politica quando si parla di giustizia, come dovrebbe sempre accadere.

Voglio ricordare una cosa interessante, il presidente Biondi mi ascolta...

PRESIDENTE. La sto ascoltando.

SERGIO COLA. Quando fu approvata la legge Simeone, essa fu esaminata unitamente ad una mia proposta di legge, che forse dovrebbe essere trasformata in un emendamento a questo provvedimento e che potrebbe risolvere in via definitiva la questione.

Il problema che si pone è quello dell'accelerazione della procedura per la concessione della liberazione anticipata. Si sostituisce il tribunale di sorveglianza con il giudice di sorveglianza, con udienza camerale e possibilità di reclami. Si accelerano le procedure, anche se, per la verità, non si accelera la procedura più importante, quella delle famose informazioni, che sono le più lunghe (anche a questo aspetto bisognerebbe porre mano).

La mia proposta di legge è stata assorbita dalla legge Simeone, ma non doveva essere assorbita e vi prego di valutare la questione. Mi è capitato di assistere ad una serie di casi di detenuti — naturalmente in sede di espiazione della pena — per i quali, non avendo essi ancora potuto usufruire della liberazione anticipata perché i tempi sono lunghi, la somma del periodo di detenzione con l'ipotetica concessione dei quarantacinque giorni ogni sei mesi aveva fatto superare il tempo massimo previsto. La mia proposta di legge prevedeva di sospendere immediatamente l'esecuzione della pena nel caso in cui la somma della detenzione effettiva con l'eventuale o ipotetica liberazione anticipata avesse fatto raggiungere il limite massimo di pena da espiaire.

Forse questa proposta di legge potrebbe tendere a superare questa situazione drammatica ma non la risolverebbe del tutto. Solo se vi fosse la possibilità di emendare in questo senso, raggiungerebbe un risultato favorevole perché anche con l'attuale assetto non si garantirebbe il diritto sacrosanto di un detenuto di non

espiare una pena al di là di quello dovuto e perché l'eventuale provvedimento del giudice di sorveglianza, nel caso di specie, ove mai dovesse essere negativo, farebbe un'altra volta scattare l'ordine di carcerazione quindi l'espiazione della pena per chi non fosse stato ritenuto meritevole di godere della liberazione anticipata.

È questa l'unica notazione che mi sono permesso di fare a fronte di un progetto di legge che ritengo meritevole dell'accoglimento del Parlamento perché risponde veramente ad esigenze di giustizia e non fa apparire lo Stato italiano intriso di inciviltà giuridica, quello stesso Stato italiano sedicente culla della civiltà giuridica.

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

***(Replica del Governo - A.C. 2154-B)***

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

Volevo dire al collega Cola che non è vero che io non seguo; potrei riportare parola per parola quello che lei ha detto.

**SERGIO COLA.** Non era un rilievo, Presidente!

**PRESIDENTE.** Io prendo degli appunti perché la memoria a volte passa mentre gli scritti restano. Poi lei sa che io la considero un autore.

**SERGIO COLA.** Il fatto era simpatico, interessante!

**PRESIDENTE.** Il sottosegretario di Stato per la giustizia, onorevole Corleone, ha facoltà di replicare.

**FRANCO CORLEONE,** *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Signor Presidente, sarebbe simpatico poter continuare il dialogo.

A premessa della mia breve replica voglio ricordare che io conosco assai bene la dura realtà delle carceri, la condizione difficile di chi vi lavora, vorrei però che avessimo tutti contezza di quello che si è fatto. Il Corpo di polizia penitenziaria con l'ultimo accordo sul comparto sicurezza che abbiamo firmato nei giorni scorsi ha avuto un riconoscimento importante dal punto di vista economico, ma il problema di questo corpo rispetto agli altri Corpi di polizia non è solo di carattere economico ma di riconoscimento sociale e di necessità di un processo di formazione continuo, di preparazione molto più che per altri Corpi di polizia. È una situazione che abbiamo ben presente ma, quando ho detto che per la prima volta oggi noi daremo a questo corpo la possibilità di accedere al ruolo direttivo e dirigenziale, ho voluto dare una risposta anche dal punto di vista del ruolo e della funzione, oltre che del prestigio, rispetto ad altri Corpi di polizia. Sono trascorsi dieci anni dalla riforma che ha trasformato gli agenti di custodia in corpo di polizia penitenziaria e quindi avevamo bisogno di questo ulteriore passaggio per dare questo riconoscimento fondamentale che è non solo di carriera burocraticamente intesa ma come criterio di maggiore responsabilità in un lavoro difficile che deve essere riconosciuto come tale ma deve anche essere ben eseguito. È per questo che vi sono processi di formazione continua, anche perché un carcere che non è più un luogo con le celle chiuse ma un luogo con un trattamento molto intensificato ha bisogno di personale qualificato. Ciò a maggior ragione di fronte a un tipo di detenzione con caratteristiche del tutto nuove.

Mi riferisco a persone tossicodipendenti o agli stranieri che pongono una serie di problemi in termini di rapporti umani, di diversità di lingua, di difficoltà di comprensione. È chiaro, dunque, che vi è molto da fare, ma voglio assicurarvi che non sono — diciamo così — sulle nuvole; conosco bene le cose e conosco anche la difficoltà con cui si realizzano i cambiamenti. Per le carceri, i cambiamenti si

operano cambiando le teste, ma disponendo anche delle risorse necessarie.

In conclusione, vorrei ricordare che si tratta di un provvedimento utile: così può essere definito, usando una frase icastica dell'onorevole Vitali. È un provvedimento utile che incide sulla liberazione anticipata, per evitare quei fatti incredibili per cui si sta in galera più di quanto si dovrebbe. Vi sono numerose polemiche sulla certezza della pena, ma la realtà è magari quella descritta dall'onorevole Cola: dobbiamo, dunque, risolvere molti problemi e non arrivare ad una decisione del tribunale di sorveglianza fuori del tempo massimo. Le misure proposte nel provvedimento sono di aiuto e mi auguro che siano approvate in terza lettura, tenendo conto che la seconda lettura (al Senato) si è avuta nel dicembre 1998. Ciò conferma quanto affermavo precedentemente: spesso su temi del genere vi è molta polemica e vi sono poche realizzazioni. Spero, dunque, che questo piccolo provvedimento raccolga il voto unanime della Camera dei deputati nei prossimi giorni.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor sottosegretario.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione dei progetti di legge: S. 130-bis-160-bis-445-bis-852-1697-bis-1895-3128-3228-4668 — D'iniziativa dei senatori Manieri ed altri; Mazzuca Poggiolini ed altri; Bruno Ganeri ed altri; Bucciero ed altri; Salvato ed altri; Mazzuca Poggiolini; Antonino Caruso ed altri; Serena; d'iniziativa del Governo: Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile (approvati, in un testo unificato, dal Senato) (7487) e delle abbinare proposte di legge: Bolognesi ed altri; Guidi ed altri; Melandri; Gambato ed altri; Storace; Dalla Rosa ed altri; Scoca; Gambato;**

**Galletti; Grimaldi; Cè ed altri (79-187-1781-2379-3142-3573-4636-4993-6056-6343-6423) (ore 16,15).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge, approvati, in un testo unificato, dal Senato, d'iniziativa dei senatori Manieri ed altri; Mazzuca Poggiolini ed altri; Bruno Ganeri ed altri; Bucciero ed altri; Salvato ed altri; Mazzuca Poggiolini; Antonino Caruso ed altri; Serena; d'iniziativa del Governo: Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, e delle abbinare proposte di legge: Bolognesi ed altri; Guidi ed altri; Melandri; Gambato ed altri; Storace; Dalla Rosa ed altri; Scoca; Gambato; Galletti; Grimaldi; Cè ed altri

**(Contingentamento tempi  
discussione generale — A.C. 7487)**

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

relatore: 30 minuti;

Governo: 30 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 35 minuti (con il limite massimo di 18 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 15 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 3 minuti;

Alleanza nazionale: 55 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 46 minuti;

Lega nord Padania: 43 minuti;

UDEUR: 36 minuti;

Comunista: 36 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 36 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: 14 minuti; Verdi: 13 minuti; CCD: 12 minuti; Socialisti democratici italiani: 8 minuti; Rinnovamento italiano: 6 minuti; CDU: 6 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 7487)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

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

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

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*. Signor Presidente, colleghi e colleghe, signor sottosegretario, prima di tutto ci dobbiamo porre alcune domande: quanti bambini sono stati adottati nel nostro paese e quanti grazie all'adozione internazionale? Quanti bambini sono stati accolti da famiglie affidatarie e quanti sono ancora negli istituti? Non è possibile entrare nel dettaglio dell'analisi delle adozioni nazionali ed internazionali e delle presenze dei bambini negli istituti. Vorrei richiamare alcuni aspetti più significativi avvalendomi, in particolare, dei dati forniti dall'UNICEF, dall'EURISPES (sui dati del Ministero della giustizia) e dei dati contenuti nel primo rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e della pre-

adolescenza del luglio 2000, nonché dai dati tratti dall'indagine dell'Istituto degli Innocenti di Firenze. Secondo il primo rapporto, in Italia non esistono dati attendibili sul numero dei minori presenti in istituto; l'ultima rilevazione ISTAT sui presidi residenziali socio-assistenziali, che risale al 1992, ne rileva 42.231. Attualmente, un censimento sui minori in comunità ed in istituto dal gennaio 1998 al giugno 1999, che ha censito 10.802 strutture di accoglienza residenziale a carattere assistenziale-educativo, parla di un totale di 14.945 bambini ospiti di questi istituti. Si tratta, per l'88 per cento, di bambini italiani e per il 12 per cento di bambini provenienti da altre parti del mondo, principalmente albanesi, marocchini e bambini dell'ex Jugoslavia. Su un totale di 14.945 bambini censiti, si è riscontrato nell'8 per cento dei casi minori con handicap medi e lievi, che hanno difficoltà di integrazione. La maggior parte dei minori presenti in istituto si trova nella fascia di età tra gli 11 e i 18 anni — oltre il 63 per cento — e nel 26 per cento dei casi si tratta di ragazzi tra i 6 e i 10 anni, mentre la fascia dei più piccoli, da 0 a 6 anni, rappresenta il 10 per cento dei casi. Questi bambini, di cui il tribunale per i minorenni ha disposto l'allontanamento dalle famiglie, decretando spesso la decadenza dei genitori dalla patria potestà, si trovano a vivere in un totale stato di incertezza: in alcuni casi sono in attesa di un'adozione, in altri di un illusorio reinserimento nella famiglia d'origine, troppo spesso solo in attesa. Mentre tanti bambini crescono negli istituti, senza adeguate risposte ai bisogni affettivi ed intellettuali, poco o nulla viene fatto per ricucire il legame con la famiglia di origine. Si tratta di bambini dimenticati dalle istituzioni o dai genitori, per cui vengono spese cifre nettamente superiori a quelle che potrebbero essere versate alle famiglie di origine o a quelle affidatarie, attraverso politiche sociali e interventi mirati per consentire ai bambini di vivere in un ambiente idoneo.

Molto spesso gli istituti hanno interesse a trattenere gli ospiti il più a lungo

possibile e questo anche senza una volontà precisa; i bambini trascorrono molto, troppo tempo della loro vita all'interno di queste strutture: il 74 per cento dei minori vive da meno di un anno a tre anni in un istituto; il 25 per cento da almeno tre anni, ma esiste un 10 per cento di bambini che si trova ad abitare per oltre cinque anni in un luogo considerato da tutti gli esperti del settore assolutamente inadeguato e soprattutto antitetico rispetto alla famiglia.

Su adozione e affidamento preadottivo sono da segnalare le note conclusive dello studio del Ministero di grazia e giustizia dell'aprile 2000, rielaborate dall'ISPES: « a conclusione del lavoro, si possono sintetizzare nei punti seguenti gli aspetti di maggiore rilevanza: nell'ultimo anno in esame risultano in aumento sia le dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale sia le domande per ottenere la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale; nel 1999 ne sono state presentate 10.102 e 7.352 rispettivamente; in leggera diminuzione sono le dichiarazioni di stato di adottabilità di bambini italiani — 1.246 nel 1999 —, in particolare quelle di minori con genitori conosciuti — 853 nel 1999 —; i decreti di affidamento preadottivo di minori italiani, dopo la diminuzione registrata nel 1998, tornano ad essere in aumento e nel 1999 sono risultati pari a 1.024; anche i decreti di adozione nazionale sono in aumento — 1.020 nel 1999 —; sul versante dell'adozione internazionale, nel 1999 sono stati emessi 3.123 provvedimenti efficaci come affidamento preadottivo, quasi il 20 per cento in più rispetto all'anno precedente; piuttosto stabili risultano essere negli ultimi anni i decreti di adozione definitiva di minori stranieri — 2.177 nel 1999 — ».

Per ciò che attiene all'affido eterofamiliare — sempre secondo lo studio precedente —, emerge che nel 1999 il tribunale per i minorenni ha disposto 1.177 affidamenti eterofamiliari e 1.486 affidamenti a comunità con alloggio o istituti. Entrambi i tipi di affidamento risultano essere in aumento. I dati si riferiscono ai casi di affidamento familiare disposti dal

tribunale per i minorenni e, quindi, senza l'assenso dei genitori. Essi pertanto costituiscono la minor parte del numero totale di affidamenti che annualmente vengono disposti.

Per ciò che attiene all'adozione internazionale, inoltre, è di rilievo l'analisi delle statistiche e dei flussi che ha commissionato il Centro internazionale dell'UNICEF. L'unico studio noto che si propone di calcolare l'incidenza globale delle adozioni internazionali, scritto da S. L. Kane e pubblicato nel 1993, riporta che l'adozione internazionale nel periodo 1980-1989 ha interessato almeno 170-180 mila bambini.

In quel decennio, l'adozione internazionale è aumentata del 62 per cento, e il 90 per cento dei bambini è stato accolto da soli 10 paesi. Nel contempo, il numero dei paesi di provenienza è aumentato in maniera del tutto sorprendente, passando da 22 nel 1980 a 68 un decennio dopo. La regione che inviava più bambini era l'Asia, seguita dal Sud America. Il paese che ha inviato all'estero il maggior numero di bambini è la Corea, che nel periodo preso in esame ha registrato 61.235 adozioni, seguita dall'India (15.325) e dalla Colombia (14.837).

Come nel passato, gli Stati Uniti sono ancora oggi il principale paese di accoglienza del mondo per i bambini adottati di origine straniera, visto che vi sono registrate circa la metà di tutte le adozioni. Altri paesi che ricevono un numero elevato di bambini stranieri sono il Canada, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, la Svezia e la Svizzera. Come indicato dai dati relativi a sette tra i più importanti paesi di accoglienza, nel periodo 1993-1997 si è verificato un netto aumento delle adozioni internazionali annue (il nostro paese è terzo dopo gli Stati Uniti e il Canada). Durante il periodo 1993-1997, l'Italia ha soprattutto adottato bambini provenienti dalla Romania, dal Brasile, dalla Russia.

Signor Presidente, colleghe e colleghi, rappresentante del Governo, il testo che arriva dal Senato modifica la legge del 4 maggio 1983, n. 184, « Disciplina dell'ado-

zione e dell'affidamento dei minori», relativamente all'adozione nazionale e completa il lavoro di questa legislatura, nella quale il Parlamento ha discusso lungamente, ratificando così la Convenzione dell'Aja, le modifiche della legge n. 184 riguardante l'adozione internazionale.

Il lavoro svolto in questi anni, ed anche nelle ultime settimane, è stato molto intenso, in particolare nel collegare il dibattito che si svolge nelle nostre aule al variegato mondo associativo laico e cattolico e ai rapporti tra pubblico e privato sociale, impegnati nel rendere possibile l'adozione e l'affidamento.

Le proposte che avanzo a nome della Commissione sono l'espressione non solo del contributo di ogni forza politica, di molti parlamentari, di maggioranza e opposizione di Camera e Senato, ma anche della collaborazione, certo non formale e talvolta difficile, tra mondo politico-istituzionale e le associazioni di volontariato, dell'associazionismo degli operatori pubblici, segnatamente dell'associazione dei giudici minorili e degli assistenti sociali.

Nel rilevare l'importanza del rapporto che si è stabilito, non si vuole abdicare alle scelte, al ruolo del Parlamento. All'opposto, si vuole richiamare l'attenzione sul fatto che questa è una legge che ci pone di fronte ad aspetti della vita umana che richiedono uno sguardo più sereno rispetto alle passioni quotidiane della politica o alle dispute astratte.

Occorre, quindi, un atteggiamento disponibile a riconoscere nelle ragioni di ogni tradizione culturale e religiosa anche il più piccolo granello di verità. Solo così la modifica della legge n. 184 potrà avvalersi del contributo delle diverse culture del nostro paese, indipendentemente da ogni schieramento politico, in misura da essere in grado, tutti insieme, senza forzature di fare un passo in avanti.

Il titolo che proponiamo è diverso da quello della legge n. 184, «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», e ripreso poi nel testo approvato al Senato e recita: «Del diritto del minore ad una famiglia». L'assunzione di questo titolo ci pare più rispondente alla filosofia di

fondo della legge n. 184, alla proposta di modifica alla legge n. 184 presentata dal senatore Callegaro, approvata al Senato, e al testo sull'adozione internazionale.

Nella legge n. 184, che recepisce il primo radicale cambiamento nell'approccio all'adozione costituito dal testo del 1967, che introduce «il superiore interesse del bambino», e nelle proposte di modifica sopra ricordate è sempre più spostata l'attenzione verso i bisogni, i diritti dei bambini. L'adozione, da atto volto a trasmettere, da parte degli adulti, il proprio patrimonio e nome si caratterizza per una serie di atti, nutriti da una più robusta concezione dei diritti dell'infanzia, indirizzati a fare incontrare i bambini, abbandonati per diversi motivi momentaneamente o per sempre dai genitori naturali, con la disponibilità all'accoglienza delle aspiranti famiglie adottive e affidatarie.

Tuttavia, già nel titolo questo spostamento a favore dei diritti dei minori non deve far velo sul fatto che l'adozione o l'affidamento hanno anche altri soggetti: i genitori naturali, i genitori affidatari, eventuali fratelli e sorelle, parenti. Già solo questa constatazione deve avvertire che legiferare su questo tema ha diverse implicazioni di ordine etico, morale, culturale che toccano non solo la concezione dell'infanzia, il diritto minorile ma la stessa concezione della famiglia e di come i diversi orientamenti culturali possano convivere non in una sorta di indifferenza, bensì producendo soluzioni che favoriscano l'accoglienza.

La legge n. 184 oltre ad avere come filo conduttore il superiore interesse del bambino ed il suo diritto a crescere nella propria famiglia (articolo 1) afferma la concezione dell'adozione come adozione forte, come seconda nascita (nascita per adozione), adozione sociale piena, dando pienezza giuridica al nuovo nucleo familiare.

È stato un salto culturale notevolissimo. E questo impianto ha retto nel tempo in misura tale che anche le modifiche che proponiamo oggi — sia alla Camera che al Senato — non toccano il cuore di esso. Il lavoro di modifica, e

talora di semplice arricchimento, nasce piuttosto, da un lato, dallo scavo ulteriore di quei concetti in modo da dispiegarne per intero tutte le potenzialità, e, dall'altro lato, dal coniugarle con i mutamenti intervenuti nella società, nel modo di intendere la genitorialità, la famiglia.

Allora quel titolo indica una direzione precisa e contemporaneamente vuole evitare anche alcune distorsioni. Quanto alla direzione, se è diritto del minore crescere in una famiglia, allora conseguentemente bisogna evitare il più possibile che i bambini, i ragazzi e le ragazze, vadano in istituti spersonalizzanti. Le modifiche che abbiamo introdotto, anche rispetto al Senato, partono da qui.

Sulle possibili distorsioni, se l'adozione sociale è piena, giuridicamente legittimata, è un passo avanti rispetto al passato, tuttavia essa non può essere intesa come duplicato di un astratto modello di famiglia in cui il bambino perde ogni diritto alla propria interezza. La famiglia adottiva per essere veramente forte deve considerare il minore come una persona, con le proprie radici e storia.

La storia comune dei bambini adottati è costituita da un'esperienza particolarmente dolorosa, quella di essere stati abbandonati, spesso con veri e propri traumi delle famiglie naturali, oppure per la morte dei genitori; in ogni caso, un'esperienza durissima e forse, dietro le motivazioni di coloro che vogliono negare il diritto all'informazione, vi è la volontà di reagire a questo dolore e di affermare che i bambini hanno già sofferto così tanto per cui è necessario accoglierli in una famiglia ancora più forte di quella naturale. Soltanto che la forza della famiglia non si identifica con l'amore e con il rispetto bensì con i divieti e con un'idea di famiglia adottiva il più possibile perfetta.

Nel testo che proponiamo, frutto anche degli emendamenti approvati in Commissione, abbiamo cercato quindi di muoverci lungo questi due grandi assi: rafforzare il diritto del minore alla propria famiglia e ad una famiglia adottiva e affidataria, e a favorire la disponibilità alla genitorialità

delle famiglie affidatarie e adottive. Per questo partiamo dal primo diritto, quello della conoscenza delle proprie origini, che troviamo collocato in uno degli ultimi articoli. Alla Camera e al Senato la discussione sulla questione del «segreto» è stata appassionata quando abbiamo approvato il testo sulle adozioni internazionale. Allora, ratificando alla Camera quanto stabilito all'Aja, approvammo un articolo che scioglieva definitivamente la questione della conoscenza delle origini, mentre il Senato ritenne di rinunciare (e quindi stralciò l'articolo da noi approvato) per non creare disparità tra adozione nazionale ed internazionale.

Oggi ritroviamo interamente quella discussione nel testo approvato dal Senato e per questo chiediamo un'unica modifica all'articolo 23, comma 1, del progetto di legge n. 7487, alla fine del comma 4 dell'articolo 28 della legge n. 184 che recita: «Le informazioni possono essere fornite anche al responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario ove ricorrano i presupposti della necessità ed urgenza e nei casi di pericolo per la salute del minore».

Questo articolo, come dicevo poc'anzi, anche se uno degli ultimi è da metterlo all'inizio perché premessa dei due assi del nostro lavoro, ed è da considerare in qualche modo una metafora dell'adozione. Il «segreto» sulle origini è il filo conduttore di questa metafora, del modello storico dell'adozione, quindi delle differenze tra figlio adottato e naturale, tra genitori adottivi e naturali. Sembra quasi che il venir meno sul segreto dell'identità dei genitori naturali faccia venir meno questa grandissima conquista di civiltà che è costituita dalla genitorialità sociale.

Gli psicologi e gli assistenti sociali ci dicono che un'adozione è riuscita se i minori sono aiutati ad accettare la propria storia e a convivere con essa, così come i genitori adottivi e quelli naturali debbano accettare la propria.

Bisogna insomma tener insieme i diritti e le storie di ognuno, di ogni famiglia. Proprio perché questo aspetto ci avvicina allo snodo dell'adozione e delle sue pos-

sibili distorsioni vorrei richiamare due considerazioni: la prima di un esponente del volontariato; la seconda, di una ragazza adottata.

La prima: una dirigente CIAI, la quale afferma: « Certo è difficile ed angosciante per un genitore adottivo immaginare che i fantasmi si possano un giorno materializzare. Ma aprire le nostre famiglie e fare spazio ad un bambino non nato da noi, accettarlo per ciò che è stato, per ciò che è e perciò che sarà, vuol dire accogliere la sua interezza di persona ».

Il passo successivo è tratto da un libro di Melita Cavallo, *Adozione dietro le quinte*: « Un giorno l'usciera mi avverte che una bellissima ragazza chiedeva di me; non era stata convocata ma diceva di conoscermi, che sarei stata contenta di rivederla. 'Faccia passare'. Non potevo assolutamente riconoscere la bambina balbuziente, denutrita, maltrattata di un tempo; quattordici anni erano passati da quel giorno. Loredana mi disse: 'Quel giorno mi faceste capire perché dovevo andare con loro con un esempio che mi è restato in mente per tutti questi anni, anche se ero piccola e ignorante: mi diceste che io ero come una casa di cui il costruttore aveva messo le fondamenta, ma che non aveva potuto completare; qualcun altro doveva farlo al suo posto, perché potesse venire una bella casa dove avrebbero potuto abitare tante famiglie. Invece, lasciandola così, sarebbe andata distrutta a poco a poco. Io sono venuta per dirvi che oggi sono una casa abitata e felice: mi sono sposata ed ho una bambina, — e velocemente sfilò dalla borsetta una foto —, ma voglio sapere chi mise le fondamenta, perché vorrei fare qualcosa per loro'. Loredana aveva perfettamente compreso il senso delle mie parole. Quest'anno, in occasione della Pasqua, ha rincontrato la madre biologica ».

È, quindi, importante che il bambino che viene accolto da una famiglia conosca, da subito, il suo stato giuridico. Così, conoscendo la propria condizione compie il primo passo per accettarla. I dati forniti dai tribunali per i minori sono rassicuranti al riguardo: nel 1999 in Italia sono

state presentate solamente 48 richieste per conoscere i genitori biologici. Del resto: l'articolo 30 della Convenzione dell'Aja recita: « Le autorità competenti di ciascun Stato contraente conservano con cura le informazioni in loro possesso sull'origine del minore, in particolare quelle relative all'identità della madre e del padre e i dati sui precedenti sanitari del minore e della sua famiglia. Le medesime autorità assicurano l'accesso del minore o del suo rappresentante a tali informazioni, con l'assistenza appropriata, nella misura consentita dalla legge dello Stato ».

La Camera e il Senato hanno scelto una linea che si poggia su un convincimento: il legislatore può solo cercare di armonizzare o, comunque, di non far confliggere i delitti di più soggetti e di assecondare il processo di sviluppo della personalità. Un'autentica cultura della persona è legata in modo, inscindibile, sia alla libertà sia alla responsabilità. Ci sembra che l'articolo 23 risponda a questa premessa. L'accesso alle informazioni è ritenuto un diritto che attiene alla sfera dell'identità personale — come tale è garantito — e, in questo senso, è assoluto, ma non illimitato. Il limite è dato dalla presenza di altri diritti, sia quelli dei genitori naturali, dei fratelli e sorelle minori, sia verso se stessi. Limiti e procedure garantite vanno pensati insieme. L'articolo 23 cerca di non ledere l'interesse, se esso si manifesta, di ogni persona di costruire il proprio passato, non solo fino al punto a cui arriva la sua memoria mentale, ma andando anche oltre, alla propria storia e, quindi, inevitabilmente anche alle proprie origini genetiche. Cerca di conservare la possibilità di anonimato del parto, rafforzandola con garanzie efficaci; garantisce la riservatezza della vita privata di ciascuno dei genitori di origine; cerca di evitare interferenze con la situazione affettiva della famiglia adottiva e con il processo educativo, evitando anche soltanto potenziali conflitti e turbamenti. L'articolo 23 garantisce un diritto ai genitori adottivi che esercitano la patria potestà e all'adottato e all'adottata a partire dai 25 anni. Come? Attraverso

l'autorizzazione del tribunale che viene concessa ai genitori adottivi in presenza di gravi e comprovati motivi. Gli adottati con 25 anni di età possono sempre accedere alla conoscenza delle proprie origini tramite l'autorizzazione del tribunale, a meno che non debbano essere tutelati altri diritti, quali la tutela dei fratelli o sorelle minori, eccetera.

Prima di entrare nel merito di altri punti di modifica da noi introdotti — e lo farò davvero solo su alcuni, poi chiederò l'autorizzazione di consegnare il testo sulle procedure — vorrei richiamare le parole che il Pontefice ha detto recentemente: « adottare un bambino è una grande opera d'amore. Quando la si compie, si dà molto, ma anche si riceve molto. È un vero scambio di doni ». « Adottare dei bambini, sentendoli e trattandoli come veri figli, significa » — ha detto il Pontefice — « riconoscere che il rapporto tra genitori e figli non si misura solo sui rapporti genetici. L'amore che genera è innanzitutto dono di sé. C'è una generazione che avviene attraverso l'accoglienza, la premura, la dedizione. Il rapporto che ne scaturisce » — ha proseguito Giovanni Paolo II — « è così intimo e duraturo, da non essere per nulla inferiore a quello fondato sull'appartenenza biologica ». Come possiamo vedere, le possibilità di incontro tra le diverse culture non sono poi così forzate e remote.

Questo provvedimento, in sintonia con la legge sull'assistenza approvata recentemente, implica una concezione dello Stato sociale secondo cui la sfera pubblica deve poter intervenire in modo flessibile e in rapporto continuo con il privato sociale, in misura tale da far affermare nei fatti i diritti fondamentali delle persone umane. Tra questi, il diritto del minore ad una propria famiglia, ad essere cresciuto comunque in un luogo il più possibile familiare.

A tal fine, richiamo gli articoli nei quali le modifiche rendono più chiara l'assicurazione di quei diritti, in primo luogo l'articolo 1. In esso, se partiamo dalla legge n. 184 per poi passare al testo del Senato e a quello che proponiamo,

constatiamo uno spostamento sempre più netto dall'enunciazione di un diritto (quello del minore ad essere educato dalla propria famiglia) ad una richiesta di condizioni più puntuali affinché quel diritto possa essere esercitato. Così, con un emendamento della Commissione largamente condiviso e che inserisce nell'articolo 1 i principi generali, si definiscono più precisamente le cause che impediscono l'esercizio di tale diritto e, soprattutto, si chiede che Stato, regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, intervengano « con misure specifiche atte a rimuovere le cause economiche, personali e sociali che impediscono alle famiglie di svolgere i propri compiti ». Con tale emendamento si toglie ogni discrezionalità all'intervento pubblico e si estende il sostegno economico di cui all'articolo 5 anche alle famiglie affidatarie.

L'altro diritto (mi riferisco sempre all'articolo 1), che introduce l'altro grande principio, recita: « Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto dell'identità culturale del minore ».

Questi principi si applicano sia all'adozione, sia all'affidamento familiare. Per ciò che riguarda l'affidamento, siamo intervenuti con diversi articoli per definirne maggiormente il ruolo.

Desidero citare, dalla relazione conclusiva sull'attività dell'affido del numero verde, un passo: « Tramite questa sintesi si comprende che il luogo dell'affidamento non può essere considerato un luogo neutro, passivo, ove temporaneamente viene concessa una pausa nel rapporto tra figli e genitori, naturali o adottivi. Una simile concezione aggrava i problemi dei minori e certamente non aiuta a sviluppare, quantitativamente e qualitativamente, l'affido. Esso, piuttosto, va concepito nella sua valenza sociale, da un lato, come salvaguardia dell'imprescindibile diritto del bambino e, dall'altro, come crescita della famiglia affidataria, che diventa

promotrice nella società di una cultura di solidarietà e di condivisione. Enti locali, tribunale per i minorenni, scuole, istituzioni pubbliche, servizi sociali, associazionismo familiare, ognuno per le competenze e le possibilità, devono sentirsi interpellati ed impegnati da questa prospettiva. La necessaria condivisione di esperienza tra famiglie impegnate nell'affidamento familiare ha fatto maturare una rete di relazioni fra nuclei familiari finalmente aperti allo scambio e alla responsabilità. La familiarità è una sfida, uno stile che dall'affidamento familiare può essere esteso a tutta la comunità sociale».

Queste considerazioni sono da accogliere. Gli emendamenti approvati all'unanimità in Commissione hanno teso — accogliendo le temporalità dell'affidamento poste dal Senato (24 mesi, con deroga sulla base dell'interesse del minore) — a conferire maggiore ruolo entro una considerazione di fondo: le famiglie affidatarie devono essere il luogo attivo da dove il minore, sulla base di progetti attentamente valutati, ritrova certezze, la prima delle quali è la possibilità di tornare in seno alla propria famiglia.

Questi sono i due emendamenti che presentiamo all'articolo 5, il primo dei quali recita: «In ogni caso, l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione ai rapporti ordinari con l'istituzione scolastica e con l'autorità sanitaria». L'affidatario deve essere sentito per i procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato. Il secondo emendamento recita: «A tal fine, il servizio sociale, nell'ambito della propria competenza, su disposizione del giudice ovvero secondo la necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari».

L'aiuto, il sostegno alla famiglia di origine, il maggior ruolo della famiglia affidataria si coniugano con altri tre emendamenti volti ad assicurare al minore, comunque, un ambiente familiare. Queste proposte di modifica riguardano gli articoli 2, 4 e 18. «Mai più bambini in istituto»: non è più una parola d'ordine generica, bensì il contenuto di quattro emendamenti. Il primo afferma che entro il 2006 gli istituti devono trasformarsi in comunità-famiglia, con le caratteristiche di un ambiente familiare, mentre il secondo prevede che, già a partire dall'approvazione della legge, «per i minori di età inferiore ai sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare». Infine, gli altri due. All'articolo 18 viene proposta un'aggiunta, per la quale si deve dare «precedenza, nell'istruttoria, alle domande dirette all'adozione di minori di età superiore ai cinque anni».

All'articolo 4 si afferma che i progetti e la temporaneità dell'affido anche non familiare «si applicano in quanto compatibili, anche nel caso di minori inseriti presso una comunità di tipo familiare o un istituto di un'assistenza pubblico o privato».

Prima di giungere alle conclusioni, vorrei richiamare ancora altri aspetti rilevanti.

Il primo riguarda l'articolo 6, che stabilisce a chi è consentita l'adozione e i presupposti che la consentono. Il Senato ha introdotto al comma 1 una formulazione che aveva sollevato alcune perplessità da parte di orientamenti culturali e religiosi anche molto distanti tra loro. È da credere che le colleghe ed i colleghi del Senato — come si evince dallo stesso dibattito — volessero introdurre un requisito, quello della stabilità, senza tuttavia voler affrontare e risolvere in questo testo nodi che presuppongono un ben più istruito iter e che attengono ad una riflessione con implicazioni costituzionali sul diritto di famiglia. Al fine di dipanare la questione e non per formularla più genericamente, abbiamo ritenuto di presentare un emendamento soppressivo alla

seconda parte del comma 1 dell'articolo 6, che così recita: « l'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto ».

A questo comma ne seguono altri che stabiliscono alcuni presupposti affinché i coniugi possano adottare: l'idoneità e la capacità ad educare, istruire e adeguatamente mantenere i minori; l'età degli adottandi.

In altri commi sono previste poi alcune deroghe ai criteri preferenziali ai fini dell'adozione.

Prima di queste e dopo l'età dei coniugi, abbiamo proposto un nuovo comma, che sostituisce il 4, che consente ai coniugi di vedere riconosciuta la loro stabilità di coppia laddove abbiano convissuto stabilmente prima del loro matrimonio. Tale comma così recita: « Il requisito della stabilità del rapporto di cui al comma 1 può ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni, nel caso in cui il tribunale per i minorenni accerti la continuità e la stabilità della convivenza, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto ».

Per quanto riguarda la differenza d'età tra adottandi e adottati, abbiamo ritenuto giusta la proposta del Senato, che del resto è in perfetta sintonia con le sentenze della Corte costituzionale e della Cassazione e con la stessa proposta avanzata dal ministro Turco e quindi abbiamo mantenuto il comma che recita: « L'età degli adottandi deve superare di almeno 18 e di non più di 45 anni l'età dell'adottando ». Allo stesso modo, abbiamo mantenuto sostanzialmente inalterata la possibilità sia di deroga che di corsie preferenziali. Abbiamo invece ritoccato, con un emendamento, il precedente testo del comma 5 nel quale abbiamo inserito un inciso che lo delimita maggiormente cosicché, se non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottandi sia superato da uno solo di essi,

questo limite massimo può essere superato in misura non superiore a dieci anni.

Presidente, colleghi e colleghe, rappresentante del Governo, sono ormai alla conclusione e come ho detto all'inizio del mio intervento chiedo alla Presidenza l'autorizzazione a pubblicare in calce al resoconto stenografico della seduta odierna il testo scritto degli emendamenti che riguardano le procedure.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Serafini.

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*. Non perché non siano importanti; anzi, sono decisive sia nell'assicurare i diritti sia nello snellire e nel rendere meno distante e nemica l'istruttoria dell'adozione e dell'affidamento.

Richiamo soltanto per titoli alcune innovazioni introdotte: l'ascolto del minore, sempre se capace di discernimento; l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, di una banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale che, nel rispetto assoluto della *privacy* e con l'apporto delle regioni, metta in collegamento tutti i tribunali per i minorenni. I dati riguardano anche le persone singole, disponibili all'adozione in relazione ai casi di cui all'articolo 44 e devono essere aggiornate in tre mesi; le maggiori garanzie attraverso il contraddittorio con l'assistenza legale della famiglia di origine del bambino che viene ulteriormente garantita anche con la soppressione all'articolo 24 della lettera *a*), al comma 1 dell'articolo 44, delle parole « o anche quando sia figlio di genitori in gravi e reversibili condizioni di salute, impedendo così l'adottabilità ».

Infine, questa volta davvero abbiamo aggiunto dopo il comma 1 dell'articolo 37 il seguente comma 1 dell'articolo 38: « Dopo i primi due anni dall'entrata in vigore della presente legge e successivamente con scadenza triennale, il Ministro della giustizia e il Ministro per la solidarietà sociale (...), nell'ambito delle rispettive competenze, trasmettono al Parla-

mento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, al fine di verificarne la funzionalità in relazione alle finalità perseguite e la rispondenza all'interesse del minore, in particolare per quanto attiene all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 5, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 6 della presente legge ».

Dicevo all'inizio del mio intervento che su un tema così delicato non è saggio compiere forzature; questo comma ci indica una strada nella quale tutti, senza distinzione di orientamento culturale e religioso e di schieramento, possiamo di volta in volta non solo verificare la legge e semmai eliminare eventuali errori, ma anche compiere ulteriori passi in avanti nella cultura dell'adozione.

Anche in questi giorni ci siamo sentiti con i colleghi e con le colleghe del Senato e abbiamo ulteriormente ascoltato coloro che si occupano direttamente dell'adozione e dell'affidamento. Da noi, qui alla Camera, si aspettano un impulso decisivo: l'approvazione della legge. Per questo ho chiesto la sede redigente e invito anche in questa sede tutti i gruppi parlamentari a concederla. È un lavoro che abbiamo fatto insieme e tutti insieme dobbiamo renderne possibile l'approvazione.

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

**MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, il testo che oggi è in discussione alla Camera, nell'ultima stesura che è frutto di un lavoro svolto in Commissione e approvato dalla Commissione a larga maggioranza, si caratterizza per sostanziali e rilevanti innovazioni introdotte nella disciplina dell'adozione. Da tempo si avvertiva la necessità di intervenire su questa materia per apportare quei correttivi che da più parti si ritenevano ormai improcrastinabili. Più che a semplici adeguamenti della normativa vigente, con questo disegno di legge si è inteso procedere ad un vero e proprio ripensamento dell'isti-

tuto dell'adozione, rendendolo adeguato alle esigenze che l'esperienza quotidiana aveva evidenziato e evidenzia.

Il nuovo titolo della legge è già significativo, così come ha illustrato la relatrice, che reca l'espressione « del diritto del minore ad una famiglia ». Esso vuol essere il segno tangibile del cambiamento di prospettiva della legge, diretta anzitutto a realizzare il diritto del minore a crescere e ad essere educato nell'ambito di una famiglia. La famiglia di origine dovrà certamente essere supportata con concreti aiuti da parte degli enti locali al fine di superare situazioni di difficoltà. In nessun caso, tuttavia, le condizioni di indigenza dei genitori potranno essere la causa di adottabilità del minore. Di conseguenza, si è previsto un limite temporale per la famiglia affidataria o per l'inserimento in una casa famiglia ovvero in un istituto di assistenza, per il caso di temporanea difficoltà della famiglia di origine. Tale termine, com'è noto, non potrà superare i 24 mesi. Merita inoltre rimarcare che i minori di età inferiore ai sei anni non potranno essere collocati in istituto, ma dovranno essere inseriti in una famiglia affidataria o in una comunità di tipo familiare. Trattasi di una importante novità che esprime l'attenzione del legislatore per le esigenze dei minori a crescere in ambienti ricchi di relazione affettiva, soprattutto nei primi anni di vita, evitando la loro istituzionalizzazione. Solo ove risulti accertato lo stato di abbandono, il minore avrà infine una famiglia adottiva prescelta dal tribunale per i minorenni tra i coniugi aspiranti all'adozione previa una dichiarazione di idoneità. In considerazione dell'innalzamento della vita media e del miglioramento della condizione di vita, è stata opportunamente aumentata a 45 anni la differenza massima di età tra gli adottati e l'adottante. L'adozione è consentita a persone coniugate le quali potranno tuttavia far valere anche periodi di convivenza antecedenti al matrimonio. Significativa è l'attenzione posta per assicurare che anche il giudice minorile sia effettivamente terzo al momento della decisione. Per recuperare

quindi la terzietà del giudice minorile è stato soppresso il potere di iniziativa d'ufficio ed è stato attribuito al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minori il potere di attivare il procedimento di adottabilità del minore in stato di abbandono. È stato quindi ampliato il ruolo della procura minorile cui i servizi locali dovranno segnalare eventuali situazioni di abbandono. Un'importante novità è costituita dalla previsione relativa all'audizione del minore, il quale dovrà sempre essere sentito, anche se di età inferiore ai 12 anni, in relazione alla sua capacità di discernimento.

In tal modo, si è data attuazione al principio contenuto nella Convenzione di New York sui diritti del minore. Sono stati altresì previsti termini di scadenza molto brevi per l'esaurimento dell'iter istruttorio delle domande di adozione, alle quali dovrà darsi una rapida risposta.

Puntuale è la disciplina dell'accesso alle informazioni sulle origini dell'adottato, consentite nel rispetto di alcune condizioni, previa autorizzazione del tribunale per i minorenni; l'accesso è consentito anche ad istanza di strutture ospedaliere, nel caso di pericolo di vita del minore. Infine, un'ulteriore rilevante novità è costituita dall'istituzione presso il Ministero della giustizia di una banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili ed agli adottanti, con indicazione delle relative caratteristiche. La banca dati, resa disponibile anche ai tribunali per i minorenni mediante un collegamento in rete, consentirà di reperire le coppie disponibili anche al di fuori del distretto dei singoli tribunali.

Il Governo ritiene che il testo oggi all'esame della Camera, per tutti gli aspetti evidenziati, costituisca una valida risposta alle aspettative di riforma: si augura pertanto che esso possa essere oggetto di una rapida approvazione, tenuto conto anche del fatto che il dibattito che si è svolto in Commissione giustizia ha già fatto registrare significative convergenze sul testo, praticamente con il consenso di tutti i gruppi sul merito del provvedimento stesso. Il Governo si au-

gura pertanto, come la relatrice, che il testo in esame, in una forma o nell'altra, possa essere approvato al più presto in questo ramo del Parlamento.

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

**SERGIO COLA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, come ricordava il sottosegretario Li Calzi, il provvedimento in esame è frutto della convergenza di proposte di legge che provengono da tutti i gruppi parlamentari: già nella sede del Senato, si è giunti sostanzialmente ad una convergenza sul testo, anche se sono rimasti alcuni punti, pure importanti e spinosi, che però sono stati affrontati e risolti in Commissione giustizia della Camera attraverso una responsabile presa di posizione da parte di tutti i gruppi. Esiste, forse, ancora qualche discrasia e qualche motivo di dissenso, che però, preciso, non riguarda assolutamente il gruppo di Alleanza nazionale, il quale ha evidenziato alcune questioni che sono state superate in sede di Commissione, attraverso il consenso di tutte le forze politiche, con emendamenti come quelli che sono stati ricordati anche dalla relatrice.

Proprio per tale ragione, intrattenersi ancora oltre per riprendere le tematiche e gli aspetti più qualificanti del provvedimento sarebbe una mera esercitazione dialettica e susciterebbe il tedio di chi ci ascolta, in quanto non faremmo altro che ripetere le argomentazioni che sono state compiutamente svolte dall'onorevole Serafini. Questa ha davvero compiuto un'operazione di sintesi meravigliosa, rappresentando nella migliore delle maniere le posizioni di tutti e soprattutto il lavoro di mediazione, che ha costituito la premessa per giungere alla soluzione unitaria che è stata prospettata.

Nel preannunciare l'adesione di Alleanza nazionale su qualsiasi tipo d'iniziativa possa accelerare l'approvazione definitiva del provvedimento in esame, che non ha alcun colore politico ma si propone solamente di soddisfare un'esigenza di civiltà, nel vero senso della parola,

osservo che il provvedimento stesso, uscendo da una logica deviante che aveva fatto allontanare gli italiani dalla cellula fondamentale della società, la famiglia, costituisce ora un riavvicinamento alla famiglia ed una riaffermazione della dignità della persona e, soprattutto, dei sacrosanti diritti dei bambini che non hanno una famiglia.

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

**VITTORIO TARDITI.** Signor Presidente, sicuramente il gesto di amore è il fatto fondante di un'adozione, che non definirei come genitorialità sociale, ma come forma di genitorialità d'amore. Ecco il punto qualificante, a mio avviso, di ogni norma volta a regolare materie così delicate. La genitorialità d'amore è un punto che qualifica una società civile rispetto a situazioni che di civile hanno poco, quindi occorre guardare al lavoro svolto dalla Commissione giustizia sul testo pervenuto dal Senato e che, non nascondiamocelo, aveva suscitato una serie di lamentele non facili e non sempre comprensibili, ma giustificabili.

Su quotidiani importanti, di matrice cattolica ma anche laica, si è scritto che il provvedimento così come trasmesso dal Senato era sbagliato, era stato predisposto sull'onda della premura di intervenire in una materia così delicata, era una normativa che non avrebbe risolto tutti i problemi lasciati insoluti dalla legge n. 184, dopo anni di sperimentazione; ebbene, la Commissione ha svolto il lavoro che la relatrice ha abilmente illustrato con tanta passione e dovizia di particolari tecnici.

Abbiamo ascoltato gli operatori del settore, i magistrati e tutte le parti che si sono occupate di affidamento e di adozioni, traendo alcune conclusioni sulle parti del provvedimento che avrebbero dovuto essere modificate ed abbiamo operato in tale direzione.

Non intendo dilungarmi su un articolo in particolare, ma desidero sottolineare almeno due elementi che vanno nella

direzione già indicata dalla Casa della libertà, e da Forza Italia in particolare, nel programma elettorale e che saranno presenti anche nel futuro. Tali elementi hanno trovato accoglienza nel testo che viene sottoposto all'attenzione dell'Assemblea.

Mi riferisco, innanzitutto, al diritto fondamentale contenuto al titolo primo: diritto del minore alla famiglia. In questo caso abbiamo modificato radicalmente il principio, in quanto mentre la legge n. 184 sembrava dare un'indicazione nel senso del diritto dei possibili genitori ad avere un figlio, noi riteniamo che sia il figlio ad avere diritto ad una famiglia. Da ciò nascono alcune conseguenze pratiche, ma l'Assemblea è talmente preparata da comprendere perfettamente e immediatamente gli scopi e le finalità del provvedimento. Mi riferisco, ad esempio, al fatto che, prima di arrivare alla dichiarazione dello stato di adottabilità, la famiglia naturale deve essere aiutata a mantenere un figlio, anche se, anzi specie se, disabile. La famiglia non deve abbandonare un bambino perché questi si trova in condizioni di particolare disagio e, quindi, non è economicamente in grado di mantenerlo e curarlo adeguatamente. Si prevede espressamente il diritto del minore di vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore. Ritengo che questo sia un primo grosso segnale di civiltà.

Sotto questo profilo credo sia stato compiuto un notevole passo in avanti.

Un altro aspetto che aveva destato preoccupazione è quello relativo alla stabilità della coppia. Nel testo che ci era pervenuto dal Senato si poneva il matrimonio come condizione del riconoscimento del diritto a diventare possibili genitori adottivi, se vi fosse stato un periodo di convivenza di almeno tre anni. Quindi, si poneva il matrimonio, sia esso civile che religioso, come condizione per conseguire il diritto a diventare genitori adottivi.

Ciò sminuiva grandemente il valore del matrimonio e non lo dico solo come cattolico, ma anche come laico, perché il matrimonio è un atto che implica un'assunzione di responsabilità tale da non poter essere considerato soltanto come elemento per poter soddisfare un eventuale desiderio di avere figli che non si possono avere naturalmente e che, quindi, occorre adottare. Il matrimonio deve essere lasciato fuori da questo concetto.

Allora si è detto che il requisito della stabilità è garantito quando i coniugi abbiano convissuto in modo stabile prima del matrimonio, ma il giudizio viene lasciato al tribunale, che dovrà valutare tutti gli elementi che concorrono alla condizione di stabilità della coppia, cioè esso non è più l'elemento base, ma è uno di quelli, e non il più importante, attraverso i quali il tribunale potrà decidere se i genitori siano o meno nelle condizioni di dare al bambino che chiedono in adozione stabilità di vita, un'educazione, il mantenimento e la possibilità di crescere e di essere educato. Questi sono soltanto due degli elementi che caratterizzano il lavoro svolto dalla Commissione.

Signor Presidente, care colleghe e cari colleghi, credo che il testo che ci viene presentato, come ha già detto la collega Serafini, non comporti soltanto un miglioramento tecnico, magari legato a formulazioni differenti o ad una maggiore incisività, ma sia il frutto di un lavoro che non ha visto coinvolti soltanto i parlamentari presenti in Commissione, ma tutti gli operatori che hanno a che fare con questa delicata materia, tant'è vero che gli emendamenti, per la maggior parte, sono firmati insieme dal relatore e dai presentatori, come ad esempio io ho fatto a nome del gruppo di Forza Italia. Ciò significa che su ogni argomento si era discusso, si era trovata la soluzione e gli elementi tecnico-giuridici per arrivare a conclusioni che fossero valide per tutte le parti e per i diversi schieramenti politici, che qui in realtà avrebbero poca ragione di essere, perché quando si parla di diritti dei minori credo che questi aspetti dovrebbero essere dimenticati.

Come ho già accennato, questa legge va nella direzione desiderata dal gruppo di Forza Italia, perché anche le procedure per l'adozione sono state semplificate. Ad esempio, si è stabilita una corsia preferenziale per i bambini che hanno un'età superiore ai sei anni e, quindi, presentano condizioni di adottabilità più difficili. Infatti, se da un lato queste norme non debbono essere soltanto la base per la creazione di un esercito di aspiranti genitori illusi, atteso il numero limitato di bambini che possono essere dichiarati adottabili, dall'altro si è stabilito che proprio per i bambini che sono più difficili da collocare presso famiglie, cioè quelli di età superiore ai cinque anni o che siano in condizioni di disabilità, nel momento in cui vi siano richieste nei loro confronti, la procedura diventi più semplice, rapida e funzionale.

Questo è un ulteriore passaggio importante del provvedimento ma farei torto alla relatrice nel richiamare altri punti del provvedimento perché tutti sono stati da lei ricordati in maniera completa. Voglio invece attirare l'attenzione dell'Assemblea su due esempi contrapposti che mi hanno particolarmente impressionato e che ho tratto da un testo dal titolo *Storie di figli adottivi* che ho letto nei giorni scorsi. È un tracciato di costume, un supporto alla necessità che abbiamo di incidere su questo tema così delicato.

Il primo esempio è negativo: si parla di un bambino di nome Michele che è vissuto nella sua famiglia di origine fino a cinque anni e che a causa della separazione dei suoi genitori è rimasto in un istituto dai cinque ai dieci anni perché la madre era in condizioni fisiche e mentali abbastanza difficoltose. Il bambino, invece di essere dichiarato immediatamente in condizione di adottabilità, è stato parcheggiato nell'istituto nella speranza che la madre migliorasse. La conclusione che traiamo da questo episodio è che la legge n. 184, quella che noi oggi vogliamo modificare, non ha funzionato. Infatti Michele racconta: « A cinque anni sono finito in collegio e vi sono rimasto fino a dieci anni. Il periodo del collegio non è stato

felice e perciò, quando mi hanno proposto di essere affidato, ho accettato subito. Le cose andavano bene inizialmente ma poi la situazione è peggiorata. Credo che non siano riusciti a farmi sentire veramente parte di loro perché io nel periodo dell'adolescenza, avendo passato la vita nell'istituto sono diventato duro, aggressivo e loro non riuscivano a tenermi testa. Forse erano troppo bravi e avevano paura di contrastarmi». Questo è un esempio di come un istituto possa cambiare il carattere di un bambino nel momento più delicato della sua infanzia, quello che va dai cinque ai dieci anni; l'istituto non compie il dovere che gli è affidato e quindi la legge n. 184 sotto questo profilo è stata inefficace ed è per questo che noi oggi poniamo un rimedio.

Il secondo esempio fa riferimento al titolo del capitolo: « Si può essere sterili ma fertili ». Qui si narra la storia di una ragazza, Silvia, che a due anni è stata adottata da una famiglia. La bambina è cresciuta nell'ambito familiare, ha ricevuto dai genitori un amore intenso, è cresciuta bene, si è sposata, ha figli, è affezionata ai propri genitori, non ha alcun rimpianto della sua famiglia naturale: ecco l'esempio di come, affidando il più rapidamente possibile ad una famiglia i bambini al di sotto dei cinque anni, diamo loro la possibilità di trovare dei veri genitori. Genitori sterili, ma fertili di affetto e di amore. Questo esempio ci indichi la strada per incidere realmente nella normativa per dare a tutti i bambini che oggi attendono di essere adottati una stabilità di vita così importante e così matura.

Il gruppo di Forza Italia condivide la relazione della onorevole Serafini e gli emendamenti presentati, fra cui uno necessario perché, a causa di un errore tecnico era sfuggita la questione della chiusura degli istituti nell'anno 2006.

Su questo emendamento c'è già l'accordo del Governo e della relatrice, quindi ritengo che la norma sia matura per essere decisa (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

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

**STEFANIA PRESTIGIACOMO.** Signor Presidente, ho ascoltato con grande attenzione la lunga, dotta e partecipata relazione che in alcuni passaggi rispecchiava l'emotività che tutti noi proviamo quando si trattano questioni di tale delicatezza. Proprio la prima parte della relazione (che citava i numeri dei bambini che si trovano negli istituti) mi convince del fatto che vi è bisogno di una nuova normativa sulle adozioni. Se riusciremo a legiferare in tale materia, avremo finalmente colmato un ritardo accumulato da tempo su una questione rispetto alla quale il nostro sistema giuridico stenta a tenere il passo con i cambiamenti nel frattempo intervenuti nella società: tuttavia, nemmeno il testo in esame — pur con tutta la buona volontà — riesce a colmare tali lacune.

Voglio ricordare, peraltro, che le proposte di legge sono state presentate alla Camera e al Senato, anche da parte del collega Guidi, ex ministro della famiglia del Governo Berlusconi, proprio all'inizio della legislatura. Ritengo che la responsabilità del ritardo e dello scarto che si è andato allargando tra la realtà del mondo delle adozioni ed il quadro normativo in materia sia da addebitare a questa maggioranza, che ha di fatto tenuto congelata la materia delle adozioni per oltre quattro anni al Senato. Sembrava che il centrosinistra avesse rinunciato ad affrontare il tema, almeno nell'attuale legislatura: tra l'altro, non è la prima volta che si parla di adozioni e tra le file del centrosinistra sono sempre emerse differenti impostazioni e, in alcuni casi, divergenze molto profonde. Poi, improvvisamente, quando è emerso con chiarezza che il problema delle adozioni sarebbe stato uno dei nodi sui quali la Casa delle libertà intendeva puntare (nell'ambito delle sue proposte per la famiglia), è stata riesumata e rilanciata con i caratteri dell'urgenza una proposta di legge da anni in letargo. La stessa maggioranza che aveva messo nel congelatore le adozioni, ne ha scoperto la priorità, ha definito un iter a tappe

forzate e ha chiesto al Parlamento dibattiti e tempi compressi. Tutto questo — non possiamo non notarlo — avviene a poco più di due mesi dalle elezioni e dopo che il centrosinistra ha appreso che le adozioni sarebbero state uno dei temi su cui la Casa delle libertà intendeva spendersi nella prossima campagna elettorale (sarà, infatti, uno dei punti del nostro programma).

Ritengo che una legge in materia di adozioni sia urgente oggi, come lo era quattro anni fa e trovo francamente sospette — al di là della buona volontà della relatrice — le priorità che vengono scoperte in campagna elettorale. Ho trovato, altresì, inaccettabili le accuse mosse a Forza Italia di aver bloccato la legge solo perché non abbiamo accettato la sede redigente: non si possono scaricare — come purtroppo sta accadendo, in questa frenesia da fine legislatura — le responsabilità su una forza politica di opposizione che, peraltro, non ha mai espresso la volontà di praticare l'ostruzionismo su una materia del genere. Le responsabilità, al contrario, sono tutte della maggioranza che ha ignorato la materia per quattro anni e che in « zona Cesarini » pretende di riunirci e di discutere sulla questione, portando in aula un testo già « blindato » e deciso da quattro deputati in Commissione giustizia. Vorrei ricordare che invece Forza Italia su questo tema, che non interessa solo i deputati della Commissione giustizia, ma tutti i parlamentari (per cui non considerare i diversi punti di vista mi sembra francamente un pochino miope), ha sempre assunto un atteggiamento responsabile e collaborativo, in tutte le sedi.

Sono convinta che su un tema come questo, che coinvolge le coscienze, le sensibilità, le intime convinzioni dei cittadini, non si debba lasciare spazio alla politica strumentale. Ciò che chiediamo è che si faccia una buona legge e che ciò avvenga dopo un dibattito approfondito, mentre debbo prendere atto che vi è un blocco granitico in Commissione che separa maggioranza e opposizione. Qui la mia è una voce solitaria che esprime un

punto di vista leggermente diverso, ma se il dibattito si svolgesse, anziché a banchi vuoti, in un'aula piena, non sono sicura che le mie perplessità rimarrebbero soltanto mie, da questa parte e dall'altra.

Si ha dunque la sensazione che questa maggioranza voglia approvare una legge qualunque e voglia farlo in fretta, riducendo la discussione al minimo, mettendo in sordina le diverse opinioni che probabilmente esistono all'interno dello stesso centrosinistra su questo tema. L'obiettivo è quindi quello di una legge purchessia, fatta in fretta e con mediazioni al ribasso, pur di avere una cambiale da presentare all'incasso in campagna elettorale. Invece un dibattito approfondito è necessario, innanzitutto per definire le ragioni che ci inducono a modificare una legge che in questi quattro anni il ministro Turco ha continuato a dichiarare intoccabile. Lo stop, quindi, è sempre venuto da parte della maggioranza e di un'autorevole esponente del Governo. Personalmente penso che la legge vada modificata, però va anche riconosciuto che alcune delle storture che oggi sono presenti nel meccanismo delle adozioni, e che riguardano soprattutto i tempi, non dipendono dall'impianto della legge, ma dal livello di funzionalità e di professionalità che sono in grado di assicurare istituzioni diverse, a cominciare dai servizi sociali degli enti locali.

In alcune parti d'Italia il meccanismo funziona, in altre no. Ad una burocrazia non sempre all'altezza delle funzioni che le vengono assegnate viene chiesto di istruire le posizioni di adottabilità dei bambini e quelle di idoneità dei genitori e favorire l'incontro di queste posizioni. Questo a volte accade, ed anche in tempi ragionevoli, altre volte invece i tempi si dilatano. Chiaramente, a pagare il prezzo di queste inefficienze del sistema sono innanzitutto i bambini, nel cui nome e nel cui interesse viene fatta ogni legge sulle adozioni. Tempi lunghi e procedure imperfette si traducono infatti in una prolungata permanenza dei potenziali adottabili negli istituti e sappiamo che l'età è il maggiore nemico di un bambino che

può essere adottato, perché le possibilità di trovare una famiglia adottiva diminuiscono con il crescere dell'età. Sappiamo anche che la permanenza negli istituti, anche i migliori, non è paragonabile per un bambino all'inserimento in una famiglia, anche una famiglia imperfetta, come imperfette sono le famiglie naturali.

Di questi temi e di molti altri connessi alla problematica delle adozioni io credo che la Camera abbia il diritto, ma anche il dovere, di discutere approfonditamente, ascoltando i protagonisti, monitorando la situazione nelle diverse realtà del paese, verificando ciò che accade nelle altre nazioni, studiando le normative di Stati che sul tema hanno leggi innovative ed efficaci. Di questi temi e di molti altri la Camera dei deputati deve discutere, se non vuole varare una legge timida, sotto la spinta della scadenza elettorale. Quando parlo di legge timida penso al dibattito che esiste nel paese, e che rischia di restare fuori da quest'aula, relativo alle profonde modificazioni che l'istituto familiare ha subito in questi anni. Quando parlo di legge timida penso al fatto che non possono essere ignorate tematiche che dividono e che implicano scelte di coscienza, ma che sono parte integrante del processo di evoluzione culturale del nostro paese. Io, francamente, non condivido quest'ansia di semplificazione, questa esigenza di approvare qualcosa purchessia, anche correndo il rischio di ignorare alcune questioni che dividono la morale nazionale e che singolarmente non devono trovare spazio in quest'aula, che spesso si divide e polemizza su argomenti molto meno importanti.

Accennavo prima al fatto che una famiglia, anche imperfetta, per un bambino è migliore di nessuna famiglia, che una pagina familiare grigio-nera è meglio del bianco e del vuoto di sentimenti e di storia personale in cui nella maggior parte dei casi si traduce la permanenza negli istituti.

Mi chiedo, e chiedo a voi, onorevoli colleghi: siamo certi che questa proposta di legge sia il punto più avanzato raggiungibile per ridurre al minimo la per-

manenza dei ragazzi negli istituti? Siamo certi che si stiano ipotizzando le migliori strategie per indurre le famiglie di origine a prendersi cura dei propri figli, sia pure in condizioni difficili?

Altro tema su cui un approfondimento sarebbe necessario è quello relativo all'età dei genitori adottanti. Si tratta di uno dei temi più sentiti e la cui disciplina, oggi troppo restrittiva, spesso rappresenta un limite oggettivo all'adozione. Anche qui mi sembra che questa proposta di legge accusi uno scarto culturale rispetto alla realtà delle coppie italiane, delle famiglie italiane. È un dato ormai consolidato nella demografia nazionale il fatto che ci si sposi sempre più tardi, che oggi la scelta di avere un figlio giunga molto dopo rispetto alla passata generazione. L'accresciuta scolarizzazione e l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro e delle professioni hanno fatto diventare comune, nelle famiglie, la decisione di mettere al mondo bambini quando l'età media della coppia ha superato i 30 anni. Se si tiene anche conto che, nella maggior parte dei casi, la scelta dell'adozione giunge a valle della dolorosa presa di coscienza di non potere avere figli naturali, è facile comprendere come i limiti di età fissati nella legge vigente siano inadeguati o come quelli contenuti nella nuova proposta di legge siano sì un passo in avanti ma forse non il massimo che si poteva raggiungere; una scelta che, peraltro, è stata frenata in Commissione, nel corso dell'esame del testo approvato dal Senato, là dove al comma 6 dell'articolo 6 è stato aggiunto un inciso che limita a 10 anni la possibilità di superamento dell'età massima consentita da parte di uno dei coniugi, anche se l'altro rientra nel limite di 45 anni di differenza con l'adottato.

Non comprendo inoltre come mai, a fronte anche di tanta comprensibile attenzione nei confronti dell'età dell'adottante, corrisponda un'assoluta indifferenza per l'età nel caso degli affidatari; indifferenza, peraltro, che non riguarda solo l'età ma, più in generale, il tessuto e le verifiche necessarie per definire l'idoneità dei potenziali affidatari.

Mi rendo conto che vi è un tono normativo complessivamente molto favorevole all'istituto dell'affidamento (favore condivisibile, in quanto l'affidamento non recide i legami con la famiglia di origine ma punta a consentire il superamento di momenti difficili senza sradicare definitivamente il bambino dal suo reticolo di affetti naturali), tuttavia mi sembra almeno incauto, mentre ascoltiamo giornalmente dei molti pericoli che i minori corrono, dei rischi cui sono sottoposti nel rapporto con gli adulti, essere così poco attenti alla garanzia che l'affidatario deve fornire. E il fatto che l'affidamento sia una vicenda temporalmente limitata — peraltro questi limiti sono spesso molto dilatabili — non credo possa essere un'attenuante a quella che mi sembra un'oggettiva lacuna del testo in discussione.

Vi è poi la questione delle famiglie monoparentali, tema che investe le coscienze e che la Camera non dovrebbe esimersi dal discutere solo perché certamente vi sono differenze di opinione assai probabilmente trasversali ai gruppi e agli schieramenti. Sono dell'idea che sia di gran lunga preferibile che un bambino adottato sia accolto in una famiglia con entrambi i genitori e sono parimenti convinta che non sia accettabile la pretesa di adottare da parte di *single* omosessuali, per essere chiari. Ma tra la normalità della famiglia formata da una coppia eterosessuale e l'eccezione dell'omosessuale esiste il vasto mondo delle famiglie monoparentali che sono in grande aumento nel nostro paese e che rappresentano, per molti bambini, specie figli di separati, la famiglia per loro normale. Evidentemente, la maggioranza ha deciso che di questo la Camera non doveva discutere, e io ne prendo atto. Si sappia, però, che vi sono anche autorevoli esponenti del mondo cattolico che hanno riconsiderato la questione attenuando chiusure che sembravano imm modificabili. Io stessa, per esempio, mi chiedo: una vedova, magari madre di altri figli minori, perché non dovrebbe essere adatta ad adottare? Non potrebbe dare a un bambino abbandonato quelle cure, quel calore

familiare di cui ha bisogno? Non sarebbe ragionevole porre dei paletti — penso, ad esempio, alla questione dell'omosessualità — ed affidare poi ai servizi sociali e al tribunale dei minori, radicati nel territorio ed in grado di conoscere le storie personali dei richiedenti l'adozione, la valutazione discrezionale delle singole situazioni?

Questa è una mia considerazione personale, ma in generale mi pongo e vi pongo una domanda: la Camera dei deputati vuole affrontare — e poi, naturalmente, decidere — questioni vivamente sentite nella società, oppure, più comodamente, intende far finta che non esistono? Vorrei poi, in conclusione, esprimere le mie perplessità sul periodo di tre anni di matrimonio, o di convivenza *more uxorio*, che deve essere trascorso prima che una coppia possa fare richiesta di adozione. Francamente è un termine di cui mi sfugge la logica.

In natura sappiamo che l'unica attesa assegnata alla coppia è quella dei nove mesi della gestazione. Posso accettare che la legge chieda un lasso di tempo per una verifica, diciamo, di stabilità della coppia; avrei capito un termine di dodici o di diciotto mesi, ma un termine di tre anni credo veramente che sia eccessivo.

Cosa si crede? Che una coppia che sta assieme da tre anni sia al riparo dal rischio di una separazione? Basta guardare le statistiche per rendersi conto che il maggior numero di separazioni avviene dopo un mese o dopo cinque anni di matrimonio e che non ci sono tempi fissi che mettono al riparo dalle crisi.

Chiedere tre anni di attesa prima di cominciare un iter di adozione, peraltro lungo e dall'esito spesso molto lontano nel tempo, mi sembra porre un'ulteriore difficoltà sul cammino dei potenziali genitori adottivi che peraltro non è di nessuna utilità per i bambini.

In conclusione, debbo rilevare come molte — ne ho elencate appena alcune — sono le questioni a cui questa legge, a mio avviso, non risponde adeguatamente. Il giudizio complessivo è che la maggioranza stia chiedendo di approvare a tappe for-

zate una legge che poteva essere ben più approfondita, a partire dall'esame in Commissione. Lo dico non in nome della contrapposizione politica ma di quei diritti dei bambini che tutti intendono tutelare e che contano a mio avviso più di una cambiale da riscuotere in tempi di elezioni.

**PRESIDENTE.** L'ultimo iscritto a parlare è l'onorevole Guidi, che forse, per la sua competenza potrà intervenire in maniera adeguata. Ne ha facoltà.

**ANTONIO GUIDI.** Presidente, lei sa la stima che nutro per lei e non è questa una dichiarazione d'amorosi sensi! Le chiederei di avvertirmi un paio di minuti prima ...

**PRESIDENTE.** Onorevole Guidi, lei ha a disposizione venti minuti ed è un oratore che sa amministrare il suo tempo.

**ANTONIO GUIDI.** Su questo problema rispetto moltissimo l'impegno di tutti i colleghi, in particolare dei membri della Commissione giustizia della Camera, che hanno lavorato in maniera pregevole. Credo però che sia anche giusto esporre la propria soggettività. Forse in questo Parlamento troppe volte ci definiamo deputati, onorevoli, rappresentanti di un qualcosa di importante; si creano partiti, che a loro volta traggono la loro linfa dal consenso popolare, però, come ho appena detto, occorre anche esporre, in alcuni momenti nodali della propria attività, la soggettività. Questo non è un valore ma un dato di fatto.

Dal 1969 — e sono passati un bel po' di anni — mi occupo come neuropsichiatra infantile di adozioni. Il che non vuol dire che in questo campo io sia più sensibile o più competente, tuttavia rivendico un'esperienza che successivamente, come ministro e come parlamentare, ho in qualche modo arricchito avendo avuto la possibilità di ascoltare una platea ancora più vasta di persone: adulti e bambini, italiani e non. Certo non posso dimenticare i venticinque anni di professione

di neuropsichiatra infantile; in quel periodo (ed anche successivamente) ho letto soprattutto le storie scritte — il che è importantissimo, ed ha fatto bene il collega Tarditi a citare due storie — di migliaia di bambini che si trovavano in istituto, o adottati o in affido, e ho sentito le storie degli adulti.

Questo è un primo punto.

Qualche piccola polemica, poi, dovremo pure farla, perché il concetto di aula del Parlamento asettica, quasi camera mortuaria della passione, a me affascina poco. La passione politica, se non divide in maniera capziosa, se non crea conflittualità alle spalle di chi soffre, credo sia importante per il bene del paese, che ha tutto il diritto di ascoltare voci diverse, anche all'interno dello stesso partito. Sono molto orgoglioso che nella Casa delle libertà i motivi di unione siano ben maggiori di quelli di divisione, ma non veniamo scomunicati — tu, Presidente (scusa il « tu »), ne hai anche esperienza personale, più o meno antica come la mia — se esprimiamo non una linea di indirizzo totalmente diversa, ma opinioni tecnico-politiche di rilievo. Nessuno viene cacciato via come se fosse un eretico, come magari avveniva ed avviene ancora in altri partiti.

Detto questo, Presidente e colleghi, assai meno numerosi di quanto si voglia fare credere (per chi ci ascolta alla radio faccio presente che siamo quattro deputati più lei, Presidente), vi sono altre considerazioni da fare. Il primo punto è il seguente: enfatizziamo — ed è giusto — il diritto del bambino ad avere voce (ci mancherebbe altro), ma non facciamone uno slogan assolutorio e semplicistico.

Se dobbiamo dare voce e spessore alla volontà decisionale del bambino, soprattutto nel rimanere nella propria famiglia (questo è un valore importante contenuto nel provvedimento in esame), è altrettanto vero che senza il sostegno degli adulti non esiste la possibilità di una famiglia reale. Nella separazione è più importante l'adulto del bambino o il bambino dell'adulto? Serve a « calmierare » — scusate il termine — casi particolari, ma dobbiamo

sostenere tutti e due: sicuramente dobbiamo valorizzare la voce del bambino, senza però rendere secondari i sogni, le aspirazioni, la volontà dell'adulto, altrimenti approveremo una legge « scompenzata ».

Prima di addentrarmi in considerazioni tecniche — ma sarò rapido, Presidente —, dirò, peggio della collega Prestigiacomo, ciò che mi sento di affermare un po' col cuore, un po' con la mente.

Il primo giorno dell'attuale legislatura noi abbiamo presentato una proposta di legge in materia di adozioni. Devo dire con molta serenità che, in parte, la nostra proposta è stata recepita, proprio nei punti citati dall'onorevole Serafini e dalla collega Li Calzi: l'obbligo di non inserire i bambini prima dei sei anni in istituto era contenuto nella nostra proposta di legge. Qualcuno dirà: « Qualcuno copia qualcosa », ma è impossibile copiare ciò che è nato prima, casomai se ne sono prese le parti positive, e vi ringrazio. Lo stesso vale in ordine alla temporaneità all'interno degli istituti (si tratta di un altro paletto che noi avevamo proposto e che voi avete recepito): non si può tenere il bambino nel limbo della non adottabilità in eterno.

Quindi, noi proponemmo dei periodi nei quali si ridavano i bambini ai genitori — non come un pacchetto, ma aiutando i genitori e il bambino — per un tempo limitato. Troppe volte oggi, con poche visite l'anno, i bambini languono in istituti per anni, con un dolore che non finisce mai. Spesso, poi, quegli handicap che l'onorevole Serafini citava derivano da privazione psicosensoriale dovuta proprio all'istituzionalizzazione.

Quindi, per carità, lo slogan che coniai « mai più istituti » fa parte della nostra vita professionale e politica e in parte in questa legge sono stati inseriti (insisto non per orgoglio di appartenenza, ma per far capire che vi è stata una parte di collaborazione) quei criteri che « decidono » una permanenza, la più rapida possibile; anzi, il non ingresso nell'istituto!

Non posso però negare che proviamo amarezza perché, anche se alcuni punti

della legge sono positivi, avevamo quattro anni e mezzo di tempo per discutere questa legge e siamo giunti ad esaminarla oltre il tempo massimo. È importante che una legge come questa venga discussa dal Parlamento e ci si può domandare se il risultato sarà più o meno positivo. Io credo che l'arricchimento sia necessario; un arricchimento partitico, politico e tecnico! Chi si occupa di approvare leggi ha certamente una « specificità », ma anche chi si occupa di argomenti sociosanitari, politici e culturali ha tutto il diritto di essere ascoltato per dare un contributo e non — come ha detto qualcuno — per rallentare. Ci mancherebbe altro! Rallentare che cosa, quando io mi sono persino incatenato fuori dal Parlamento, probabilmente con una tecnica molto *démoder*, per accelerare l'iter di questa legge sulle adozioni. Invece il ministro Turco — corresponsabile di questo percorso — ha insistito per anni dicendo che la legge vigente era perfetta e che non andava modificata.

Questa non vuole essere una polemica, ma rilevo che stiamo affrontando la materia proprio nel momento in cui il *leader* della Casa delle libertà, Silvio Berlusconi, ha riportato persino sui manifesti — in un'operazione di propaganda sociale che non ha eguali e che secondo me è positiva — la parola adozioni. A seguito di tale iniziativa, si è passati dal rallentamento precedente della legge — per il quale tutti noi soffrivamo — ad un'accelerazione improvvisa! Credo che questo modo di procedere faccia male alla politica, al Parlamento e soprattutto ai bambini e agli adulti, perché avremo potuto discutere meglio e fare meglio!

È vero che alcuni argomenti sono stati affrontati, ma siamo sicuri che abbiamo dinanzi non una semplificazione — l'affido e le adozioni sono questioni serie, l'esame delle quali non deve essere accelerato nel tempo solo per dire che siamo più rapidi — ma dei provvedimenti che potevano davvero rendere più limpidi, più trasparenti e più rapidi i meccanismi dell'affido e dell'adozione? Purtroppo, nella proposta di legge che io, l'onorevole Prestigiacomo

ed altri presentammo, erano previsti degli incentivi per accelerare il procedimento, senza abbassare la guardia sui controlli. Se ci sarà l'esame in sede referente, noi, che avevamo presentato questa parte della legge sotto forma di emendamenti, li riproporremo alla proposta di legge che rivedremo nella XIV legislatura. Comunque, brucia molto che questa parte venga trascurata.

Vi è un punto fondamentale. La società italiana è estremamente complessa e con questa legge si rischia di voler fare una cosa nuova che in parte è già vecchia. Capisco i tempi della società che sono sempre più rapidi rispetto ai tempi della difficoltà, del dolore e della sofferenza, ma anche della voglia di dare e di ricevere amore in questo misterioso mondo del dare vita in maniera naturale o del dar vita prendendo in adozione un bambino. Veramente, certe volte la parte più demagogica, più utilitaristicamente partitica e moralistica dovrebbe fare un passo indietro. C'è ancora un mistero nel dare e nell'avere, tra adulto e bambino, che va discusso anche in quest'aula. Non sono argomenti immateriali. L'amore e i sentimenti fanno parte del nostro bagaglio di esseri politici, ma non per normare sentimenti e amore che, anzi, dovrebbero essere soltanto sfiorati e addirittura rispettati, perché ogni singola decisione, se non incide negativamente sull'altro fa parte della sfera più intima e sacra del nostro essere persona. Troppo spesso entriamo dentro questa sfera così sacra che dovrebbe essere laicamente o religiosamente rispettata.

L'onorevole Prestigiaco diceva correttamente che esistono argomenti importanti, non per dire sì o no, ma per discuterne con calma. Cosa significano i tre anni di matrimonio invece di uno? Cosa significa essere *single*? Stiamo attenti — non lo dico perché io, consulente anziano di tanti tribunali per i minori, penso che il *single* sia meglio della coppia eterosessuale (ci mancherebbe!) — ai problemi che si pongono. Quando un genitore va ad assistere la moglie che partorisce e la moglie

muore, è un *single* di fatto. Che cosa facciamo? Gli leviamo il figlio? Quando un genitore, nell'ansia, o per una malattia va a visitare la moglie subito dopo il parto, non un mese dopo, e per incidente o malattia muore, cosa facciamo? Leviamo il bambino a questa mamma? Sono argomenti da discutere, non per dire di sì ai *single*, ma perché sono interrogativi fondamentali nella nostra società.

Per anni, giustamente, abbiamo discusso sulla inseminazione omologa o eterologa di qualcosa che ancora non c'è, mentre discutiamo per poco tempo sui bambini che già esistono. Non dico che questa compressione non sia accettabile — ci mancherebbe altro! — e sono tra quelli che vogliono discutere, ma certo avrei voluto con tutto il cuore che nelle Commissioni e nel corso delle audizioni si fosse svolto un dibattito anche se aspro e scomodo (forse troppo scomodo per l'attuale maggioranza ed è per questo che si cercano scorciatoie trasversali, anche correttamente); avrei sognato un dibattito lungo, ma non lungo quanto la presenza di un bambino in istituto. Bastavano due o tre incontri importanti e seri perché nascesse dal conflitto di idee diverse una politica nuova.

È evidente, poi, che ognuno va avanti per la propria strada, con i propri programmi, le proprie sconfitte, le proprie vittorie, e con qualche passo indietro: io, da neuropsichiatra infantile, ho fatto tanti passi indietro, perché la ragione politica in favore della cittadinanza faceva torto alle mie scelte scientifiche. L'ho fatto, perché in politica qualcuno soffre, qualche volta, non tutti godono: per mandare avanti qualcosa, bisogna rinunciare anche a qualcosa che fa parte della propria natura, della propria cultura, della propria esperienza. Io ero pronto a farlo, sono pronto a farlo e lo farò, ma con tanta amarezza. Così come bisogna approfondire un'altra questione (mi avvio alla conclusione, signor Presidente, perché leggo nel suo volto, che amo molto, la preoccupazione dello splafonamento temporale): mi riferisco al discorso che l'af-

fido sarebbe sempre la forma migliore per gestire la difficoltà di un bambino, mentre tante volte, per chi decide, l'adottante è quasi un ladro di bambini.

Stiamo attenti, perché anche le passioni, la voglia di un bambino, di averlo per sempre, se non è egoistica, o patologica, se risponde non alla logica del *self service* (compro il bambino piccolo biondo) ma alla voglia di dare e ricevere amore, non sono secondarie rispetto all'affido. In ogni caso, vi è una forma importante di aiuto al bambino, ma anche su questo abbiamo una temporalità assolutamente non tralasciata dalla legge.

Allora, insisto ancora: è un provvedimento che in parte recepisce le nostre opinioni ed in parte rimanda ad un'altra rivisitazione, che è urgente e necessaria. Vedete, colleghi, vi è un punto importante da definire, perché ci possiamo riempire la bocca di mille belle parole, dare voce ai bambini, dare loro una famiglia, ci mancherebbe altro; chi oserebbe dire di no? Quale partito si potrebbe opporre? Il problema, però, è molto complesso e riguarda come dar voce, come dare valore all'atto d'amore dell'adulto e del bambino, al dolore dell'adulto e al dolore contraddittorio, spesso in forma muta, del bambino.

Ecco allora, davvero, bisognerà discutere nuovamente con calma, quando la pressione elettorale sarà svanita, quando la tranquillità (chiunque vinca, speriamo noi) potrà permetterci un dialogo in cui tutte le culture, tutte le appartenenze professionali e tecniche e, se vogliamo, la passione, soprattutto civile, abbiano modo di esprimersi. Ricordiamoci che, per quanta voglia di far parlare i bambini abbiamo, ancora in questo provvedimento una forma per ascoltarli non è presente; ma vi è un punto fondamentale: il bambino (anche l'adulto, ma soprattutto il bambino) vive in un eterno presente. Mentre i dolori dell'adulto sono compensati dall'esperienza del passato e dalla speranza per il futuro, nel bambino il presente eterno è una condanna: se soffre, crede di soffrire per tutta la vita; se gli si leva l'orsacchiotto (uso una metafora se-

rena), pensa che l'orsacchiotto non torni più; se i genitori, per punizione, fanno finta di andare via per sempre, ci crede e si dispera; se un bambino sta in istituto, anche un mese, crede che quel luogo privo di affettività (nonostante la buona preparazione di tanto personale), quel carcere che non merita, sia a vita.

Direi, allora, che dovremmo impegnarci tutti, rinunciando a qualcosa, anche con dolore, e mettere al primo posto, al di là della visione partitica, la rimozione non totale, ma parziale, dei dolori dei bambini — perché certe ferite non si rimarginano mai del tutto — rispettando però anche le inclinazioni degli adulti. Credo che questa sia la nostra sfida, una sfida difficile, contraddittoria ma appassionante, anche se lacerante, ma ritengo che, così come è degna di vivere ogni vita che nasce, è degno che ogni parlamentare si esprima quando si parla di qualità della vita, dal bambino concepito al bambino in istituto, al bambino che vuole avere una famiglia e alla famiglia che vuole avere un bambino (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e della Lega nord Padania*).

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. 7487)**

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

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*. Signor Presidente, gli interventi che si sono svolti sono stati molto seri ed hanno sottolineato punti importanti. Personalmente non sono insensibile alle questioni sollevate dai colleghi, tuttavia vorrei dire che sarà possibile nelle prossime ore arricchire ulteriormente la proposta della Commissione e credo che ciò non sia in contraddizione con la necessità di votare celermente il provvedimento. Ritengo prioritario, inoltre...

PRESIDENTE. Collegli, per cortesia la relatrice sta replicando e credo sia il caso di prestarle ascolto.

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*. ...che non vi sia una distinzione tra maggioranza e opposizione perché non vi è stata al Senato, né in Commissione alla Camera e nemmeno nelle proposte presentate nei due rami del Parlamento sia dalla maggioranza sia dall'opposizione. Quella che ho illustrato è la proposta della Commissione, frutto dell'apporto che ogni parlamentare e ogni singola forza politica, di maggioranza e di opposizione, hanno voluto dare. Dicevo anche che è il frutto di un grande lavoro delle associazioni che operano nel settore.

Mi rivolgo all'onorevole Prestigiaco, la cui sensibilità ho apprezzato, per dire che sono d'accordo sul fatto che, sicuramente, un tema come quello in discussione avrebbe bisogno di un coinvolgimento maggiore; come dicevo sono disponibile anche nelle prossime ore ad arricchire ulteriormente il testo, ma il problema che abbiamo avuto è stato dover dare una risposta al testo trasmesso dal Senato. L'onorevole Prestigiaco ha ragione quando dice che il tempo è stato molto ridotto; la Commissione ha proceduto a tappe forzate e ho dovuto lavorare alla redazione della relazione in questi ultimi giorni fino a questa mattina; sicuramente sarebbe stato necessario un maggiore respiro. Comunque, vorrei rassicurare i colleghi che, nelle prossime ore, potremmo avere un arricchimento dalle proposte emendative e che, come previsto dall'articolo aggiuntivo 38 del testo della Commissione, è prevista una relazione sullo stato di attuazione della legge dopo due anni e, successivamente, con scadenza triennale. Non si tratta di un *escamotage*, riteniamo che su temi così delicati occorra un'attenta verifica e una ulteriore produzione di idee. Con questo provvedimento, intanto, abbiamo cercato di chiudere gli istituti, di sostenere la famiglia di origine e di cercare di rendere più semplici le procedure, nonché di sostenere la famiglia affidataria.

La legge deve favorire un processo. L'opinione che ne ho tratto in questi due mesi è che su un tema come questo ogni cultura deve cercare nell'altra una possibilità di comprensione, perché una forzatura sulle adozioni, secondo me, produrrebbe un testo non giusto per i bambini e per le famiglie.

La coesione e la convergenza che si sono registrate sia alla Camera che al Senato, a mio modo di vedere, si devono ritenere un grandissimo patrimonio per consentire con la necessaria urgenza, senza presunzioni e sapendo che siamo appena all'avvio di un processo, la possibilità di incontro di bambini abbandonati che aspettano una famiglia con le molte famiglie disponibili a prendersi cura di loro.

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

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

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

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi (7545) (ore 18).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi.

**(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 7545)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la VII Commissione (Cultura) si intende autorizzata a riferire oralmente.

L'onorevole Castellani, presidente della Commissione cultura, ha facoltà di svolgere la relazione, in sostituzione del relatore, onorevole Grignaffini.

GIOVANNI CASTELLANI, *Presidente della VII Commissione*. Signor Presidente, sostituisco la relatrice, onorevole Grignaffini, oggi impossibilitata ad essere presente in aula.

Il disegno di legge in esame riguarda la conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi, presentato dal Governo il 24 gennaio 2001.

Il provvedimento si inserisce all'interno di un quadro oltremodo complesso ed articolato a causa di una materia di per sé composita, oltre che in rapida evoluzione, qual è quella della regolamentazione delle frequenze. Il decreto-legge, infatti, affronta la questione dei piani nazionali di assetto delle frequenze televisive radiofoniche nell'ottica della trasformazione a cui questo settore è sottoposto in un momento di rapida evoluzione dalla tecnica analogica a quella digitale.

Nel caso della radiodiffusione televisiva l'attuale regolamentazione per il rilascio delle concessioni televisive private su frequenze terrestri, approvata dall'autorità garante per le comunicazioni con deliberazione n. 78 del 1998 e con decreto-legge n. 433 del 1999, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 2000, si trova di fronte al grande tema del passaggio dall'analogico al digitale con tutto ciò che questo comporta in termini di rapida trasformazione a cui tutto il settore sarà sottoposto in tempi assai ravvicinati. Si tratta dunque di dettare le condizioni e le regole per la prosecuzione dell'esercizio della radiodiffusione televisiva analogica in attesa del piano per il digitale.

Lo stesso problema si pone per quanto riguarda il piano di assegnazione delle

frequenze per la radiodiffusione sonora, con l'ulteriore problema legato al fatto che lo studio di fattibilità approvato dall'autorità garante per le comunicazioni ha già rilevato come i criteri contenuti nella legge n. 249 del 1997 porterebbero alla concessione di un numero di reti inferiore alle attuali esigenze del settore. Anche per questo ci troviamo di fronte ad ipotesi diverse per la radiodiffusione e la telediffusione per quanto riguarda i tempi di passaggio al digitale.

Entrando più direttamente nel merito, a fronte di questi problemi il decreto si propone il raggiungimento di diversi obiettivi che riassumerò brevemente. All'articolo 1 il decreto proroga al 15 marzo 2001 i termini per il rilascio delle concessioni per l'esercizio della radiodiffusione televisiva privata in ambito locale in tecnica analogica, già fissato al 31 gennaio 2001. Tale breve differimento trova le sue ragioni nell'estrema complessità del lavoro della Commissione per la valutazione e comparazione delle domande di concessione. La Commissione infatti si è trovata a dover vagliare circa 4.500 domande e tale impegno non ha consentito di rispettare la scadenza già prevista al 31 gennaio scorso.

Al fine di non interrompere in questa delicata fase la continuità del servizio e di accompagnare la transizione e lo sviluppo del settore, il decreto stabilisce inoltre che anche i soggetti che, non ottenendo le concessioni all'interno del piano per l'analogico, anche se in possesso dei requisiti soggettivi previsti dal regolamento n. 78 del 1998, possano proseguire nell'esercizio della radiodiffusione fino all'attuazione del piano per il digitale che dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2002. È prevista altresì la possibilità di trasferire impianti e rami di azienda fra emittenti locali private e tra queste e i concessionari nazionali con copertura inferiore al 75 per cento del territorio nazionale, nonché la possibilità anche per quei concessionari abilitati, ma non esercenti all'atto della domanda, di acquisire impianti da soggetti che esercitino regolarmente, che le con-

cessioni rilasciate per l'analogico costituiscono titolo preferenziale per la radiodiffusione in tecnica digitale.

Viene poi stabilita la data del 31 dicembre 2001 per l'adozione da parte dell'autorità garante delle comunicazioni del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione digitale. Il decreto stabilisce poi che solo successivamente, quando risulterà più chiaro quale sarà lo sviluppo del mercato di settore, si dovrà stabilire il piano nazionale per l'assegnazione delle frequenze per l'analogico secondo i criteri stabiliti dalla legge n. 249 del 1997. Fino alla data di adozione di tale piano i soggetti legittimamente operanti potranno proseguire nell'esercizio della loro attività.

All'articolo 2 il decreto definisce gli ambiti di competenza e di intervento delle regioni e delle province autonome per quanto concerne il risanamento e la delocalizzazione degli impianti che contribuiscono al superamento dei limiti di esposizione dei campi elettromagnetici, così come determinati dal decreto ministeriale n. 381 del 1998, e stabilisce le sanzioni per coloro che non ottempereranno agli obblighi imposti fino alla disattivazione degli impianti in caso di iterazione delle violazioni.

L'approvazione di questo provvedimento nella sua formulazione iniziale costituisce dunque un'assoluta priorità. Esso è infatti lo strumento per restituire certezze e continuità al lavoro di televisioni e radio private in un quadro in cui le nuove tecnologie diventano una risorsa non penalizzante ma di sviluppo per l'intero sistema.

Dopo la discussione in Commissione, durante la quale sono emerse una sostanziale condivisione delle norme presenti nel decreto ma anche varie proposte di integrazione, sono stati presentati numerosi emendamenti su parecchi dei quali il presidente della Commissione ha manifestato dubbi di ammissibilità per estraneità di materia, invitando i presentatori al ritiro e ad una eventuale ripresentazione in aula. Non tutti i presentatori aderivano a tale invito, per cui il presidente della

Commissione rimetteva la questione al Presidente della Camera, il quale confermeva l'inammissibilità degli emendamenti sottoposti alla sua attenzione.

La Commissione infine, considerato che il provvedimento era iscritto per oggi nel calendario dell'Assemblea, deliberava, data l'esiguità del tempo a disposizione, di non passare all'esame degli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi presentati e di conferire direttamente al relatore il mandato a riferire favorevolmente sul testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 5 del 2001 presentato dal Governo.

Auspicio, comunque, che la discussione in aula porti ad una rapida conversione del decreto-legge con le eventuali integrazioni che, senza snaturarne il contenuto, lo possano rendere ancora più efficace.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

GIUSEPPE ROSSETTO. Signor Presidente, sono tre i motivi caratterizzanti il provvedimento in esame. Il primo è che esso riguarda specificamente le televisioni locali. Al riguardo, la nostra posizione è chiara: siamo favorevoli alla proroga dei termini proposta nel decreto e siamo favorevoli ad una serie di innovazioni proposte dagli emendamenti della Casa delle libertà a sostegno del mondo dell'emittenza locale. Si tratta di innovazioni sulle quali, in questi anni, tutte le forze politiche si sono dette favorevoli, ma che non sono mai state tradotte in legge. Pertanto, ci aspettiamo risposte positive dalla maggioranza (ci auguriamo, cioè, che siano accolte le nostre proposte emendative).

Il secondo motivo non è contenuto nel decreto-legge originario, ma è stato introdotto da un emendamento del Governo

presentato in Commissione, riguardante l'apertura al digitale terrestre: è questo il punto che qualifica maggiormente il provvedimento. Anche in questo caso, a nome dell'intera Casa delle libertà, esprimo una posizione chiara e precisa: siamo favorevoli ad un'approvazione senza modifiche, integrazioni od omissioni, rispetto al testo approvato dalla maggioranza poche settimane fa al Senato. Con ciò, intendo dire che siamo favorevoli ad un'approvazione letterale: non credo che la maggioranza vorrà contraddire quanto approvato pochi giorni fa al Senato (anche se sembrerebbe il contrario, viste le modifiche introdotte che penalizzano alcuni operatori e ne favoriscono altri). Al riguardo, ci aspettiamo una risposta chiara dal Governo e dalla maggioranza: qualsiasi modifica rimetterebbe in discussione l'intero impianto della norma e il decreto-legge.

Il terzo motivo è rappresentato dall'abrogazione dei limiti alla proprietà di stampa e televisione. Sia chiaro: la Casa delle libertà ritiene assolutamente inaccettabile l'approvazione della proposta emendativa preannunciata dalla maggioranza, che vorrebbe consentire l'ingresso degli editori della carta stampata nel settore della televisione. I motivi della contrarietà sono due (uno di metodo ed uno di sostanza). Il motivo di metodo è relativo all'assoluta intempestività con cui tale provvedimento è stato presentato, nonché alla totale estraneità della proposta rispetto alla materia contenuta nel decreto. Sono ormai cinque anni (dapprima con la legge n. 249, poi con il disegno di legge n. 1138) che la maggioranza di Governo rielabora in continuazione le proprie posizioni su tale materia estremamente delicata; tuttavia, mai in cinque anni, si era pensato di sconvolgere con un solo colpo l'assetto dell'intero settore, presentando una proposta emendativa che mina alla base gli equilibri tra i vari comparti dei *media* introdotti con la legge Mammi. Ci chiediamo, dunque, per quale motivo si sia aspettato l'ultimo momento per proporre all'esame dell'Assemblea un provvedimento la cui approvazione farebbe saltare l'assetto raggiunto nel mondo dei

*media*. Perché la maggioranza non se ne è fatta carico dall'inizio della legislatura o almeno da un anno (quando sarebbe stato possibile ragionare più serenamente su una revisione della legge Mammi) per trovare un giusto equilibrio? Perché, in nome della liberalizzazione del settore dei *media* e della eliminazione dei vincoli incrociati (principi che sembrerebbero ispirare quella proposta emendativa) non si è proposta l'eliminazione di tutti i vincoli? È forse vecchio ed obsoleto il divieto per i titolari di quotidiani di entrare nel settore della televisione e non anche quello per i titolari di concessioni televisive di entrare nel mondo dei quotidiani? È forse obsoleto solo il divieto per i titolari di radiofonia di entrare nel settore della televisione e non anche quello per i titolari di concessioni televisive di operare nel settore radiofonico?

Il sospetto è che si sia voluta presentare una norma che sconvolge l'intero assetto unicamente in modo provocatorio, per creare quella forzatura che faccia saltare il dialogo e il confronto fra le forze politiche, favorendo una speculazione elettorale. Mancano poche settimane alla fine della legislatura: forse due, tre, quattro o cinque; il Presidente magari può fare una previsione più precisa...

**PRESIDENTE.** Onorevole Rossetto, non conti sulla mia collaborazione: mi ritengo costituzionalmente estraneo.

**GIUSEPPE ROSSETTO.** In ogni caso, non si tratterà di più di qualche settimana.

**PRESIDENTE.** Sono affezionato all'ambiente, per cui, finché dura non mi dispiace.

**GIUSEPPE ROSSETTO.** Siamo tutti affezionati. Comunque, non mancherà più di qualche settimana: è possibile in questo breve lasso di tempo affrontare un nodo che rimetta profondamente in discussione tutto?

Il problema di metodo è che non si è voluto articolare un ragionamento serio e costruttivo intorno a un tale nodo, ma si

è introdotto un elemento estraneo alla discussione la cui portata è tale che esso non può essere affrontato nel breve tempo che abbiamo a disposizione. Il problema di sostanza, invece, si riferisce al merito dell'emendamento. Siamo tutti consapevoli che l'intera normativa relativa ai vincoli antitrust e ai rapporti tra i diversi comparti dei mezzi di comunicazione sia materia superata, alla luce dell'evoluzione tecnologica; sappiamo anche che tali vincoli rappresentano probabilmente un ostacolo per tutte le aziende italiane che operano nel settore dei *media* e che, alla luce dell'esperienza e delle iniziative di liberalizzazione avvenute nel contesto europeo, costituiscono un handicap nel panorama competitivo europeo, ma anche mondiale, che nell'era della globalizzazione è lo scenario che queste stesse imprese si trovano a dover affrontare. Ma se questo è il problema, se questa è l'intenzione che anima l'emendamento del Governo, appare incomprensibile che di tutti questi limiti se ne voglia eliminare solo uno. Perché, allora, non si è voluto abrogare l'intero impianto della legge Mammì, riconoscendo che nessuno di quei vincoli aveva più il diritto di esistere? Perché non si è voluto ampliare il campo ed inaugurare una nuova stagione dei *media*, in cui tutti i soggetti che gestiscono televisioni, radio, quotidiani, periodici e televisioni a pagamento possano operare liberamente a 360 gradi, fatti naturalmente salvi i limiti antitrust? La Casa delle libertà sarebbe d'accordo su un provvedimento del genere? Beh, sicuramente se ne sarebbe potuto discutere; tale provvedimento avrebbe potuto rappresentare una frontiera innovativa, a condizione di essere fin dall'inizio uno degli assi portanti del disegno di legge n. 1138, anziché essere estratto, per così dire, negli ultimi momenti di vita di un decreto-legge, rispetto al quale peraltro appare abbastanza evidente la sua estraneità. Quel che è certo è che l'opposizione, per motivi fin qui illustrati, esprime la più ferma contrarietà a tale emendamento, naturalmente preannunciando le azioni necessarie affinché non venga approvato.

Nessun provvedimento parziale, con beneficiari più o meno identificabili, privo di logiche di sistema, basato su motivazioni politiche abbastanza improvvisate ed al limite della provocazione, potrà avere la nostra approvazione.

Ormai alla fine della legislatura questo decreto rappresenta l'ultimissima occasione per introdurre alcune norme urgenti, indispensabili per il sistema: il sostegno alle televisioni locali e la svolta verso il digitale terrestre. Noi siamo pronti a dare il nostro contributo sostenendo le norme a favore delle televisioni locali, norme che sono state condivise da tutti in questi anni, ed assicurando la nostra disponibilità ad approvare il testo che la maggioranza ha approvato al Senato, senza modifiche od omissioni. Chi invece — crediamo per speculazione elettorale — vuole introdurre elementi estranei alla materia si assumerà la responsabilità, di fronte al sistema radiotelevisivo ed agli operatori, di aver affossato anche in quest'ultima occasione un provvedimento necessario.

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

GIUSEPPE GIULIETTI. Signor Presidente, intervengo molto serenamente, perché non credo che i decreti debbano essere affrontati con toni minacciosi o bellicosi. Credo che quello in esame sia un decreto che dà serenità e stabilità al settore e ringrazio il presidente Castellani per la puntuale relazione. Mi sembra un decreto costruito con grande attenzione e con la consueta passione, in particolare da parte del sottosegretario Vita, uno dei non molti che hanno seguito questi temi con serietà e non in modo propagandistico, elettorale, appunto, con la fretta delle ultime ore.

È un provvedimento costruito ascoltando le principali associazioni del settore e che io ritengo possa e debba essere modificato. Certo, sarebbe stato meglio modificarlo nel contesto del disegno di legge n. 1138, ha ragione l'onorevole Rossetto, ma in questo paese ogni qualvolta si

tocca il conflitto di interessi si manifestano la difficoltà, l'impossibilità di procedere, la minaccia: perfino una norma che tende ad ampliare le imprese diventa una norma pericolosa, una norma da fermare. È francamente incomprensibile.

Non è possibile che si continui ad affermare, come ho appena sentito dire, che tutto ciò che tocca il duopolio e l'esistente è pericoloso per lo sviluppo industriale italiano. È uno schiaffo in faccia alle imprese italiane del digitale, è uno schiaffo in faccia alle grandi imprese e a tutti coloro che sono fuori dal duopolio RAI-Mediaset. Bisogna rispondere sul merito, cioè se serva o meno un'apertura di questo mercato.

Il mio gruppo è assolutamente favorevole all'approvazione di questo testo ma non comprendo perché si pongano una serie di barriere volte ad impedirne il miglioramento, anche sul tema degli incroci proprietari, visto che qui ho sentito dire che il testo va approvato letteralmente, quindi evitando modifiche che sono essenziali allo sviluppo anche del settore digitale. Ecco perché mi rivolgo al Governo per dire che è nostro impegno approvarlo in tempi rapidi. Se altri vorranno fare ostruzionismo dimostreranno che hanno una passione strumentale per il mondo della piccola e media impresa. Annunciare l'ostruzionismo su questo provvedimento è come annunciare la guerra nei confronti di tutti coloro che sono fuori dal duopolio. Fatelo, sarà interessante discuterlo in aula. Su questo, sicuramente, non arretrremo, né prenderemo paura.

Il nostro è un impegno assoluto ad approvare un decreto che comprende norme anche di interesse generale che noi difenderemo in ogni modo: penso alle norme sull'inquinamento magnetico, che non sono secondarie, in quanto cercano un equilibrio tra lo sviluppo delle imprese e gli interessi delle comunità e della collettività; penso ai numerosi comitati nati nel nord, nel centro e nel sud di questo paese affinché vi fossero un mo-

nitoraggio, un'attenzione, un intervento non puramente repressivo ma preventivo a tutela delle comunità.

Ebbene, credo che si tratti un articolo importante. Parlerò poi del digitale, anche per capirci. Siamo infatti parlando dello sviluppo del digitale o del fatto che due aziende, Mediaset e RAI, potranno sperimentare a tutto campo, mentre tutti gli altri resteranno fuori? Se questa è la lettura, non ci sto. Mi pare strano che all'improvviso si dica, da parte del Polo, « letteralmente non si toccherà nulla ». E come mai? Perché, allora, il Polo ha proposto emendamenti in Commissione? Perché ha proposto affinamenti, miglioramenti? Come si fa a dire che « letteralmente » si vota il testo del Senato, quando si presentano, da parte dei colleghi, anche della Lega, numerosi emendamenti? Debbo dedurre che saranno ritirati tutti e che, quindi, il Governo ha fatto male a dare disponibilità in Commissione? La parola « letterale » significa che non si cambia una virgola, il che vuol dire che si dà uno schiaffo in faccia alla prese di posizione di associazioni, di imprese del mondo del lavoro tendenti a migliorare questo decreto.

Penso che sull'inquinamento elettromagnetico l'equilibrio sia preciso. Il Governo ha dato disponibilità ad affinarlo e migliorarlo. Tutto quello che va nella direzione della tutela della comunità e dei cittadini va fatto.

Seconda questione: la semplificazione amministrativa. Come si fa a dire che non va cambiato letteralmente il testo, quando abbiamo piccole e medie imprese — lo sa molto bene l'onorevole Caparini, che vive in una regione del nord — che hanno posto la questione di una semplificazione amministrativa per una più rapida distribuzione dei contributi?

Lei sa, onorevole Vita, che è stata dichiarata inammissibile — credo, ma lo vedremo domani — la presentazione di un emendamento sulla semplificazione amministrativa, che però è stata chiesta al Governo, in sede di votazione della legge sull'editoria, da un ordine del giorno presentato da tutte le forze politiche. Cosa

vuol dire? Che i soldi stanziati nella finanziaria, i contributi alle previdenze che sono presenti in altri provvedimenti, non possono arrivare uno, due o tre anni dopo. Nella finanziaria abbiamo votato un aumento dei contributi, che credo si debbano semplificare e distribuire con equità e con rapidità. Su questo perché dovremmo essere in disaccordo? Vi è qualcuno in disaccordo con la semplificazione amministrativa? Non credo. Se poi non sarà ammissibile, è un altro discorso. Ma credo che quell'ordine del giorno approvato all'unanimità debba essere assunto congiuntamente dal sottosegretario Chiti all'editoria e dal Ministero delle comunicazione per vedere, anche per via regolamentare, quali siano i tempi più brevi per abbattere costi burocratici non più tollerabili per la piccola e media impresa, che non può essere sempre un vaso di coccio rispetto alle grandi imprese. Non può vedere ogni volta negati i propri diritti perché altri premono. Non è possibile.

A questo proposito, mi rivolgo al Governo, visto che si parla di piccola e media impresa, per segnalare come alcune regioni — Piemonte e Abruzzo, in particolare, ma potrebbero essere altre di altro segno e di altro colore — tendano a creare proprie emittenti e a entrare nel bacino di riferimento delle imprese locali, portando un danno forte alla piccola e media impresa. Vi sono state denunce da parte delle associazioni e trovo strano che questo argomento non sia venuto fuori, visto che si dice sempre di avere a cuore la piccola e media impresa. Credo che vi sia l'occasione, nel corso del dibattito e con un apposito ordine del giorno, per chiarire questo problema, per definirlo, per tutelare la piccola e media impresa anche dei bacini regionali del nord e del sud.

Un terzo punto che ritengo affinabile, se gli emendamenti saranno ammessi, è il tema del diritto di cronaca degli avvenimenti sportivi. Vi è una richiesta fortissima, in primo luogo dal mondo delle TV locali e delle radio locali, che non si entri in un regime di esclusiva, per cui si comprano le partite ma anche le interviste

e le dichiarazioni, fino al punto che diventa impossibile la cronaca. Attenzione, questo è un principio molto pericoloso. Io acquisto il diritto alle immagini, ma difficilmente posso acquistare il diritto alle interviste. Questo è un principio estensibile, un domani! È un principio molto rischioso perché investe un altro profilo, attiene alla libera manifestazione del pensiero e di libero racconto.

Mi consta che in questa direzione sia stato presentato un emendamento al disegno di legge n. 1138, emendamento che mi sono permesso di ripresentare. Vedremo se esso sarà ritenuto ammissibile o meno. Mi sia consentito tuttavia richiamare l'attenzione su di esso, perché non è estraneo alla materia, ma attiene proprio all'emittenza locale, alla proroga ed anche allo sviluppo del digitale e quindi delle occasioni produttive e di racconto da parte di queste emittenti.

Ripeto, credo che sia un emendamento sul quale si debba riflettere, proprio a tutela di queste centinaia di imprese che operano in un settore che, privato totalmente del racconto sportivo, perde una delle fonti di lavoro. Di questo parliamo, se si conosce questo mondo, altro che di bolle!

Questo mondo vive sulla capacità di raccontare alla comunità locale i fatti sportivi. Ecco perché uno esproprio di ciò crea delle condizioni di danno economico superiore ad altri.

Sulla questione del digitale, sul quale si è soffermato l'onorevole Rossetto, non riesco a capire per quale motivo ci si debba contrapporre. Io sono favorevole alla forte richiesta che è venuta anche dalla Casa delle libertà, ossia di dare impulso al settore del digitale. Ma il problema non è se fare questo o quello perché, se si dà un forte impulso al digitale, a maggior ragione, caro Governo, ci devono essere più proprietari in questo settore!

Se ci limitiamo a dire che si vuole dare un impulso al digitale, allora gli emendamenti sembrano fatti, diciamo così, da due uffici legali e sembrano dire: questo è l'assetto del sistema; ritagliamo la speri-

mentazione per Mediaset e per Rai. Ma questo rischio non deve esserci neanche teoricamente! Va bene, allora, la norma approvata dal Senato? Discutiamone. Questa norma va leggermente modificata a favore dei nuovi entranti? Penso — e non dovrei dirlo io perché non appartengo alla Casa delle libertà — che tutto quello che va nella direzione dei nuovi entranti, dell'allargamento del mercato e della moltiplicazione dei soggetti, non possa che stare qui dentro!

Il digitale è, per così dire, libertà, innovazione. È del tutto evidente che in Italia non ci sono solo due imprese. Nel settore del digitale sono sorte grandi imprese; penso a Stream, a Telepiù, alle nuove società che producono per la televisione digitale e penso a nuovi canali digitali tematici, alle nuove « città » del digitale che sono nate in Piemonte, in Lombardia, nel Lazio. È un mondo più ampio del vecchio mondo del duopolio che non regge, che non ce la fa anche se è importante.

Ed allora è evidente che il testo va considerato non alla luce di ragioni politiche ma alla luce di ragioni tecniche, per recepire, se è possibile, una serie di indicazioni al fine di allargare la competizione, in particolare nel settore radiofonico, a lei molto caro, sottosegretario Vita, perché è un settore trainante, che ha bisogno di modifiche per correre di più, per stare al passo con i tempi, per vedere una maggiore sperimentazione.

Ecco perché nessuno — né a destra, né a sinistra — può dare l'impressione di volere un provvedimento che ancora una volta si « scava » intorno al duopolio, ai partiti azienda, dove alla fine due imprese dettano le norme al Parlamento. È sbagliato! Penso che sia finita quella stagione: quella del partito Rai come quella del partito Mediaset. Penso che sia una stagione inefficace rispetto all'innovazione tecnologica, e quindi sbagliata.

Mi permetto dunque di sottolineare l'esigenza di una grande attenzione, in questa direzione, al digitale e al complesso delle nuove aziende e dei canali tematici. Questo non vuol dire modificare o can-

cellare il provvedimento, ma affinarlo anche nel senso di recepire emendamenti presentati dai colleghi.

Concludo il mio intervento soffermandomi sugli incroci proprietari, tema a cui si è riferito, in particolare, l'onorevole Rossetto. Ebbene, questo mi pare un provvedimento minimo, per tutte le ragioni che ho illustrato.

Poiché tutti abbiamo ripetuto, in questi mesi, che è necessario avere più soggetti, allora mi chiedo: qual è il problema? Dov'è lo scandalo? L'avete letto l'emendamento che ho presentato io e non il Governo? Se l'opinione del collega Rossetto è quella che se fossero state abrogate tutte le regole ci sarebbe stata la vostra disponibilità, allora sono d'accordo con voi.

C'è un secondo emendamento da me presentato che è stato dichiarato inammissibile in Commissione e che, se viene condiviso dalla Casa delle libertà, sono pronto a votarla domani. Esso riproduce esattamente ciò che ha affermato il collega Rossetto: con esso si dà via libera anche ai gestori telefonici nel settore. Tutti in libertà! Ebbene, noi siamo pronti a votarlo.

Se Rossetto è d'accordo, ricordo che io ho presentato due emendamenti, non il Governo. In uno si proclama la libertà di tutti a 360 gradi; esso era stato dichiarato inammissibile, spero che sia osservato con attenzione. Se la sfida è su questo punto, vi invitiamo ad esprimere un voto favorevole su di esso domani in aula. È un emendamento che non deve fare paura perché tutto ciò che mette in discussione un assetto chiuso non può fare paura a chi per anni ha spiegato che devono essere liberalizzati tutti i mercati. Tutti meno questo! In Italia devono essere liberalizzati tutti i mercati, meno quello televisivo e delle telecomunicazioni! È stralunante, è stupefacente che l'unico mercato che deve restare chiuso è questo. In tal modo, il conflitto di interessi diventa una palla al piede non teorica, ma del sistema industriale italiano e, come tale, è bene che se ne discuta domani in aula, costi quel che costi. È un grande

tema che riguarda il sistema industriale italiano, non è una questioncella. Chiediamo che su ciò si discuta; lo ripeto, se il problema è abrogare tutti i vincoli, siamo disponibili a discuterne; presentate un emendamento anche voi.

Richiamo l'attenzione del Governo sull'emendamento che riguarda gli incroci stampa-TV. La famosa sentenza di Cheli contraria alla fusione Seat-TMC, che è stata applaudita con un tifo da stadio, contiene nella premessa la seguente indicazione: «le norme della legge n. 249 che votammo assieme sono superate. Si va verso la convergenza multimediale eliminando gli incroci proprietari». È scritto in quella sentenza, lo ha detto Tesauro all'*antitrust* subito dopo.

Questi sono gli elementi di novità; sono intervenute due sollecitazioni forti nelle ultime due settimane. Sento definire nominativo l'emendamento, ma badate che non c'entra nulla perché esso non riguarda i gestori telefonici, bensì l'editoria e i nomi più diversi che vanno da De Benedetti a Romiti; riguarda i giornali e gli altri soggetti imprenditoriali.

Sapete cosa accade se vengono eliminati i vincoli? Pressoché nulla nell'immediato. L'eliminazione del vincolo significa che gli editori della carta stampata potranno entrare e voi sapete meglio di me che, siccome il mercato è chiuso dal punto di vista pubblicitario, ciò significa solo che potranno concorrere quando vi saranno le condizioni tecniche e tecnologiche. Tuttavia, se non rimuoviamo questo dato, non potranno entrare. Questa è la tutela più assoluta del duopolio. E non c'entra nulla con lo sconvolgimento degli equilibri e degli assetti perché indica una possibilità, recepisce le normative europee e comunitarie e le sentenze delle *authority*. Non capisco di cosa si abbia paura. È un provvedimento minimo che non va all'assalto e alla distruzione delle grandi imprese esistenti: questa sarebbe una posizione medievale. È un provvedimento che afferma che anche gli altri possono entrare; qual è il problema, qual è la paura? Perché bisogna mantenere fuori altri soggetti? Perché si chiudono i ponti levatoi di

Mediaset e RAI e si dice che tutti gli altri non debbono entrare? Si distrugga il terzo polo, si ostacoli il quarto, si impediscano gli intrecci sulla televisione digitale! Si dice «no» a tutto il mondo degli editori italiani di destra e di sinistra. Qual è il senso? Non è un problema politico, ma di assetto del sistema industriale italiano in Europa, delle telecomunicazioni e delle televisioni. Questo è il senso dell'emendamento che risponde a vari tipi di sollecitazioni e alle premesse delle pari opportunità oggi alterate profondamente dal duopolio esistente. Non c'è nulla di strano o di eversivo; deciderà il Presidente della Camera sulla loro ammissibilità; io chiedo che vi sia una discussione politica e insisto perché si tratta di un punto dirimente per comprendere le idee di ciascuno sul futuro. Mi pare talmente banale un emendamento del genere che non accettarlo aprirebbe un'inquietante prospettiva nel settore. Proprio ieri, su *la Repubblica* Turani ha scritto un articolo critico contro di me affermando che questo emendamento non determina nulla nell'immediato; ha scritto quell'articolo per dire che bisogna fare di più. Allora, mettiamoci d'accordo: se è poco, possiamo votare l'emendamento; se bisogna andare oltre — come ha detto Rossetto — abrogando tutto, siamo d'accordo a parlo in votazione domani, ma temo che non saremo seguiti in questa direzione.

Mi auguro che sia considerato ammissibile anche il mio emendamento che rende tutti liberi perché sono curioso di ascoltare la discussione in aula sul tema dell'allargamento del mercato delle telecomunicazioni. Qui non c'entra il conflitto di interessi: stiamo dicendo che siamo contro l'allargamento degli interessi, non so se è chiaro! Abbiamo fatto un salto di qualità: non solo il conflitto di interessi non deve essere risolto, ma la proposta di allargare gli interessi diventa eversiva per l'ordine costituito del settore! Tutto ciò mi pare francamente sbagliato dal punto di vista industriale e politico: non si regge! Per tale ragione, tutti noi non dobbiamo dare una certa impressione: non si tratta, infatti, della lezione di

qualcuno a qualcun altro. Siamo tutti schiavi di una lunga tradizione di lotta tra partiti ed azienda, che ha dato vita al duopolio. Penso si debba giungere ad un momento nel quale si dica che tale impostazione è sbagliata e rischia di defraudare il Parlamento. So che si tratta di un emendamento sgradito alle due grandi imprese del paese, ma deve arrivare un momento — lo ripeto — in cui assieme si dice: « Voi non potete imporre dall'esterno le norme, non potete dire che non si deve superare l'assetto costituito », il che è cosa diversa dal dire che non si possono avvilire due grandi imprese, perché solo uno sciocco può pensare che oggi Mediaset debba essere ridotta ad una piccola impresa o che la RAI possa essere liquidata, svillaneggiata e messa in discussione, distruggendo un patrimonio nazionale. Solo chi non ha un'idea dello Stato e dell'impresa può ragionare in termini così chiusi, così preoccupato di se stesso e delle proprie fortune.

Ecco perché sostengo non solo il provvedimento, ma anche la necessità di correggerlo, di discuterlo, e non con la clava, ma assieme. Sicuramente, però, nessuno può dire all'altro: « O fai come dico io o non si fa nulla ». Ciò non esiste in un Parlamento né in altro luogo. Le minacce devono restare fuori. Anche se il problema è come discutere e con quali argomenti farlo, questa è una materia sulla quale mi sento di affrontare un dibattito, in aula e fuori, con grande forza di argomenti; se si avvia la discussione, è bene che ciò avvenga in modo determinato ed aperto.

In conclusione, mi permetto di dare un'indicazione al Governo, scusandomi con il Presidente Biondi se rubo altri trenta secondi.

**PRESIDENTE.** Onorevole Giulietti, lei ha tutto il tempo.

**GIUSEPPE GIULIETTI.** No, Presidente, ne ho preso già troppo.

Visto che abbiamo parlato di telecomunicazioni e di comunicazioni, mi permetto, solo affinché resti agli atti — ne

discuteremo poi in seno alla Commissione di vigilanza — di segnalare uno studio molto importante compiuto nei giorni scorsi dal Centro d'ascolto radicale, dalla lista Pannella-Bonino, sui tempi « assegnati » durante la campagna elettorale. Lo faccio io perché non appartengo a quella lista e milito in tutt'altro partito, che ha molta capacità di accesso perché molto presente e molto forte. Attenzione: credo che dobbiamo rispettare i diritti delle liste minori, non solo dal punto di vista dei meccanismi elettorali, ma anche della comunicazione. Mi riferisco a liste molto lontane da me, come la lista Di Pietro, la lista D'Antoni o la lista Pannella-Bonino, che ha illustrato dati dei quali dobbiamo tenere conto anche in Commissione di vigilanza.

Penso che, al di là dei regolamenti varati dalla Commissione indicata, vi sia il problema di invitare le imprese del nostro paese, private e pubbliche (almeno il servizio pubblico) — tra l'altro, non escono più i monitoraggi sulle imprese private (sono scomparsi, non si conoscono) e non so quando l'*authority* ci presenterà tale monitoraggio (spero prima delle prossime cinque o sei consultazioni elettorali) — nella fase che precede la campagna elettorale, a prestare una forte attenzione alle liste che stanno nascendo, ai diversi movimenti. Si devono rispettare i loro diritti, perché credo che ciò faccia parte integrante di un'idea del sistema delle comunicazioni più libera, più aperta, con più soggetti ma anche con più argomenti « raccontati ». Non ci serve una grande censura: ci servono più aziende per avere più libertà, più idee, più temi di confronto.

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

**DAVIDE CAPARINI.** Signor Presidente, la curiosità di ascoltare il sottosegretario è tanta che chiedo alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo del mio intervento, che lascio sia su carta sia su dischetto: visto

che siamo in fase di convergenza multimediale, cambiamo anche i supporti.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

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

**(Replica del Governo - A.C. 7545)**

PRESIDENTE. Prendo atto che l'onorevole Castellani, presidente della VII Commissione, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*. Signor Presidente, spero di non deludere immediatamente l'onorevole Caparini, del quale, peraltro, mi sarebbe piaciuto ascoltare l'intervento, dopo l'ostruzionismo che, in VII Commissione, proprio il suo gruppo ha avviato, con ciò portando il presidente Castellani, che oggi ha svolto le funzioni di relatore — che ringrazio e che ha espresso opinioni da me condivise — ad illustrare il provvedimento in aula senza che gli emendamenti fossero stati accuratamente analizzati in Commissione.

Mi auguro che la sua rinuncia ad intervenire, onorevole Caparini, prelude ad un atteggiamento più dialogante nel corso dell'importante discussione su un testo assai più rilevante di quanto i due articoli piuttosto succinti del decreto-legge possano far immaginare.

Perché dico che è un testo molto più rilevante? Innanzitutto perché con esso — per il quale ci auguriamo davvero una rapida conversione anche al Senato, in modo da pervenire al più presto alla conclusione dell'iter parlamentare — finalmente si stabiliscono non già delle date alle quali eventualmente far seguire altre date in un altro provvedimento, ma delle date conclusive (lo annuncio qui) in particolare per il sistema concessorio delle TV locali, cui noi teniamo particolarmente (i lavori sono ormai vicini alla conclusio-

ne). Preciso peraltro che quella suggerita dal decreto-legge è stata una data « cautelativa » con la quale si prevede di far slittare di un mese e mezzo, dal 31 gennaio al 15 marzo 2001, la data medesima per il rilascio delle concessioni.

La commissione per la valutazione e la comparazione delle domande di concessione sta ultimando i propri lavori su un ammontare di circa 4.500 domande pervenute. Presidente, colleghi, converrete con noi, quanto sia complesso fare una valutazione compiuta ed equa e, per quanto riguarda il nostro Ministero, rispondere agli adempimenti necessari successivi alla relazione che ci fornirà quella commissione. Siamo però vicini a quel traguardo cui il ministero ed il Governo — ed anch'io occupandomi da qualche tempo della materia — hanno guardato con impegno sin dall'inizio del processo riformatore: restituire all'emittenza locale (nel momento in cui nell'universo multimediale il « locale » è sempre più rilevante e, insieme al « globale », forma una coppia dialettica che è stata persino ribattezzata « glocal », con una terminologia non felice, ma comunque esemplificativa; in ogni caso, vi è una coesenzialità di « globale » e di « locale » nello sviluppo) la dignità, anche formale, necessaria. Ci è parso e ci pare un obbligo assolutamente rilevante. Siamo quindi lieti di vedere ormai prossima la conclusione di un accidentato percorso, che non rievocherò in questa sede poiché in materia radiotelevisiva negli anni passati sono stati varati non pochi e spesso contraddittori provvedimenti, che in questa legislatura abbiamo cercato — con una grande attività del Parlamento e del Governo — di superare.

La questione radiofonica — la chiamerei in questo modo — viene finalmente trattata in modo compiuto dall'articolo 1 del decreto-legge in esame, con una scelta molto forte sotto il profilo dell'innovazione del paese. Con la richiesta di uno slittamento dei tempi nel varo del piano radiofonico (sottolineo che l'Italia non ha mai avuto un piano radiofonico; ne ebbe uno televisivo di non grande successo visto che finì all'attenzione della magistratura),

l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni ci ha indirettamente suggerito — ed è il senso del testo dell'articolo 1 — di passare contestualmente alla pianificazione digitale, oltre che a quella analogica.

Nel sistema radiofonico le frequenze digitali coesistono con quelle analogiche e ci è parso quindi importante rovesciare un po' l'ordine degli addendi per dare alla radio (dove il *digital audio broadcasting*, cioè la radio digitale è una realtà in tanti paesi e comincia ad esserlo sperimentalmente anche in Italia) le opportunità di sviluppo che merita visto che, pur essendo un piccolo-grande mezzo, è forse il più moderno paradossalmente tra i mezzi a disposizione nell'avventura multimediale che si sta determinando. Il suono, la voce e i dati possono congiungersi con l'innovazione più facilmente che nella televisione generalista. È così disegnato un intero pezzo del sistema in un provvedimento che a nostro avviso, e mi ha fatto piacere sentire le parole del presidente Castellani, tiene in considerazione questi elementi.

Voglio anche dire per equità che abbiamo immaginato, per ciò che attiene alle concessioni dell'emittenza televisiva locale, un regime diverso da quello nazionale, e cioè la prosecuzione dell'attività anche per quelle emittenti che non dovessero avere la concessione fino al piano e all'avvento del sistema digitale televisivo. Infatti, ci sembra che, nel percorso non sempre felice — lo dico con un eufemismo — avviato negli anni ottanta e che ha portato alla concentrazione della televisione nazionale, l'emittenza locale — concordo con quanto ha detto l'onorevole Giulietti — non possa essere il vaso di coccio di un sistema fatto di vasi di ferro ben più potenti e talvolta prepotenti. Certamente, ciò non significa non rispettare i requisiti soggettivi definiti dal regolamento varato dall'Autorità per le comunicazioni — ci ispira il senso di legalità necessario laddove si amministra la cosa pubblica — e significa prevedere l'opportunità di cedere l'avviamento, la ditta.

Talvolta impropriamente — consentitemi di dire nell'aula parlamentare, cioè

nel luogo solenne della democrazia italiana, una cosa che mi sta a cuore da tanto tempo — si parla di comprare e vendere le frequenze. È un gergo improprio che va corretto una volta per tutte: le frequenze sono un bene pubblico, cioè non si comprano e non si vendono. Invece nel linguaggio è invalsa la cattiva abitudine di considerare ovvia una tale eventualità, ma quello che si può vendere o comprare è la ditta, l'avviamento o la struttura. Dico questo per correggere una brutta tendenza, figlia — come spesso nel linguaggio — di una certa logica che ha animato il sistema televisivo per tanti anni. Noi vogliamo superare quella logica per dare senso e opportunità (come è avvenuto con le leggi varate in questi anni) a quegli esercizi che non hanno la possibilità di continuare, e per rafforzare quelle emittenti nazionali che non hanno la copertura totale del territorio e altre ancora: penso al caso di scuola di una concessionaria senza frequenze, come Europa 7, che ha la necessità di diventare fattualmente e non solo formalmente concessionaria.

Il passaggio al digitale è la grande opportunità dei sistemi moderni di comunicazioni. Tutti i colleghi — penso che lo avrebbe fatto anche l'onorevole Caparini, oltre al relatore, all'onorevole Rossetto e all'onorevole Giulietti — hanno sottolineato l'importanza del passaggio al digitale.

Il Governo ha presentato un lungo emendamento aggiuntivo che ripercorre il testo che l'VIII Commissione del Senato aveva varato nel dibattito parlamentare sul disegno di legge n. 1138, poi interrotto, che avrebbe dovuto completare la riforma toccando temi rilevanti come la riforma societaria della RAI, la riforma strutturale dell'emittenza locale, la pubblicità, il diritto di cronaca e la trasparenza societaria, nonché il tema del digitale.

Onorevole Rossetto, mi auguro che lei, e il suo gruppo e forse anche gli altri gruppi del Polo, voglia riconsiderare da qui a domani la crudezza delle sue parole, invero impraticabili. Infatti, come si fa a

sostenere che un articolo deve essere approvato letteralmente quando l'*incipit* dell'articolo medesimo è correlato all'articolo 1 del disegno di legge n. 1138 che non c'è più? Non posso immaginare che lei ed il suo gruppo non abbiate letto i testi. Come si può, dunque, sostenere che si deve approvare alla lettera quel testo? Faremmo uno strafalcione giuridico se approvassimo alla lettera un testo che non è più sostenuto dal suo articolo 1: quello era l'articolo 3. Mi permetta, quindi, di chiedere a lei e al suo gruppo di riconsiderare le sue parole. Lo stesso vale (capisco che è un tema più di merito) per la discussione, anche in Commissione, poi prematuramente interrotta dall'ostruzionismo della Lega nord, relativa al problema della (scusate il gergo) capienza dei *multiplex*, che sono i punti di riferimento nel sistema digitale. Ogni *multiplex* contiene diversi canali: il digitale, rispetto all'analogico, che è il sistema di trasmissione attuale, moltiplica perlomeno per quattro la possibilità di diffusione.

Nel testo del Governo, che presentammo al Senato, a suo tempo si parlava di un sistema così composto (riassumo in maniera molto sintetica): un terzo della disponibilità per i concessionari uscenti e due terzi per i nuovi entranti. Il digitale è una rivoluzione, come scrivono non tanto e non solo i membri del Governo ma tutti i commentatori che trattano la materia: non può essere visto come una prosecuzione lineare e conservativa dell'analogico. La discussione in Commissione portò a definire in due terzi la possibilità per, come si dice in gergo, gli *incombent*, presenti già nel sistema, e solo un terzo per i nuovi entrati. Quello che proponiamo in questa sede è una ragionevolissima via di mezzo, cioè metà e metà, perché quei due terzi, onorevole Rossetto (mi consenta solo questo sprazzo polemico, molto sentito ed amaro da parte nostra), erano il frutto di un dialogo che sembrava portare alla fine della riforma.

Quella riforma, onorevole Rossetto, è stata interrotta bruscamente per l'ostruzionismo figlio del conflitto di interessi del suo gruppo e dei gruppi alleati del Polo,

o della cosiddetta Casa delle libertà, che ad un certo punto, come d'incanto, cominciarono gli interventi ostruzionistici impedendo la conclusione dell'iter parlamentare del disegno di legge n. 1138 ed inducendo il relatore, senatore Petruccioli, a dimettersi. Chiediamo, quindi, di riconsiderare con sapienza un aspetto tecnico che non comporta straordinari mutamenti dal punto di vista pratico, ma ordina un po' più concretamente il sistema. Non mi faccia dire, quindi, quello che dovrei dire di fronte alle sue parole, che mi auguro vengano riconsiderate: le faccio questa proposta con molta nettezza. Se voi dite che « non si tocca », anche noi diciamo che « non si tocca »: ragioniamoci serenamente; le posso assicurare che il testo che lei troverà agli atti è di grande ragionevolezza, assolutamente uguale nella sostanza a quello del Senato, con i due ritocchi cui ho accennato.

Quanto ai limiti antitrust, si badi bene (mi avvio a concludere, Presidente, colleghi) che è una *vexata quaestio* che si trascina ormai per ogni provvedimento sulla comunicazione. Mi sorprende lo stupore con cui l'onorevole Rossetto (se mi permette prendo lei come interlocutore, ma d'altronde lei, con una certa nettezza, ha persino evocato l'ostruzionismo, per cui il chiarimento mi sembra doveroso) affronta la questione. Si trascina da tanto il tema degli incroci e dei limiti antitrust, dalla legge n. 249 del 1997, che fu un po' la madre della riforma delle comunicazioni, e dal superamento di quel comma dell'articolo 15 della vecchia legge n. 223 del 1990, la cosiddetta legge Mammì, vale a dire il superamento del blocco rigido, quella che all'epoca fu chiamata opzione zero per l'incrocio tra carta stampata e televisione; quel superamento (ecco perché mi sorprende il suo stupore, onorevole Rossetto) non ha avuto come punto originario il Governo, o la parte politica qui rappresentata dall'onorevole Giulietti (credo di non far torto all'onorevole Giulietti, firmatario del relativo emendamento).

È un tema che ci è stato posto, fin dalla fase preparatoria della legge n. 249, da un consesso di operatori che, dopo il Telecom Act del 1996, varato dal Congresso degli Stati Uniti, ci chiese come fosse possibile in Italia l'esistenza di paratie stagne tra carta stampata e televisione e tra telecomunicazioni e televisione. Faticosamente stiamo ora cercando di fare ciò che il Telecom Act fece nel 1996 negli Stati Uniti e che fu salutato da tutti gli operatori come un punto di avanzamento verso la liberalizzazione dei sistemi nella fase della multimedialità.

Mi stupisco, quindi, del suo stupore. Superare quel blocco non significa fare un favore a questo o all'altro; non saprei neanche chi sarebbe avvantaggiato e chi svantaggiato e non sono stato nemmeno tra i fautori di tale ipotesi, ma vi è stata una richiesta molto vasta, accolta solo da ultimo perché, quando si tratta di questi temi, come lei sa, si alza un muro di gomma, figlio, appunto, del conflitto di interessi che prima evocavo. Questo aspetto era in trattazione al Senato e fu l'origine dell'ostruzionismo conclusivo, quello che ha portato alla morte del disegno di legge n. 1138 al Senato. Si trattava proprio di quell'emendamento sul superamento degli incroci stampa-televisione, e dei due articoli sulla pubblicità. Superare il duopolio, che in Italia rappresenta più del 90 per cento delle risorse, che ha più del 90 per cento delle frequenze, è obiettivamente un grande impegno innovativo. La tutela del duopolio, così com'è, è esattamente il *leit motiv* del grande partito conservatore che, da sempre, si muove in questo sistema: il partito delle due aziende che, ancora una volta, trova eco in queste vicende.

Sono dell'avviso di accogliere un'ipotesi di questo tipo e mi auguro che non sia considerata un tabù, anche perché, spesso, negli anni passati, anche dalla sua parte — come potrà verificare dalle rassegne stampa — è emersa una simile ipotesi di lavoro.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI (*ore 18,50*)

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*. Dico ciò senza astratta polemica, ma perché, ogni qualvolta si toccano questi temi, resto colpito da uno spirito assolutamente fazzo.

Sono d'accordo sulla questione del diritto di cronaca. Onorevole Giulietti, ritengo che la semplificazione della vita burocratica delle emittenti debba essere al centro della nostra attenzione perché essenziale per le stesse. Ancora oggi, in epoca telematica, a piccole emittenti si richiedono « intere stanze » di documenti ed esse non hanno la possibilità materiale di stare dietro a tutte le procedure richieste.

Mi auguro davvero che non vi siano ostruzionismi, ma un dialogo maturo, sereno, come è nelle nostre intenzioni. Abbiamo dimostrato disponibilità, onorevole Caparini, al termine dei lavori in Commissione, e siamo pronti a discutere, come l'onorevole Rossetto sa, senza preconcetti. Non li abbiamo, ma non devono esservi da parte di alcuno.

In conclusione, vorrei ribadire che l'articolo 2 del provvedimento, che riguarda l'inquinamento elettromagnetico e la definizione di procedure più certe nell'intervento a tutela della salute dei cittadini, è forse il capitolo più rilevante, senza offesa per gli altri. Abbiamo una buona normativa esistente, o *in fieri*, sull'inquinamento elettromagnetico; credo che l'approvazione del disegno di legge-quadro in materia sarà contestuale a quella del provvedimento in esame: disegno di legge-quadro, decreto interministeriale n. 381 del 1998 e una serie di altre iniziative danno all'Italia una piattaforma normativa piuttosto evoluta.

Abbiamo inserito l'articolo 2 del decreto-legge di cui chiediamo la conversione perché talvolta è accaduto — potrei testimoniare direttamente — che nella messa in pratica e nell'interpretazione si siano evidenziate crepe, disarmonie e disfunzioni, tant'è che in molti casi — penso

al caso di Monte San Silvestro a Pescara, di Monte Mario a Roma, di Monte Cavo vicino Roma, di Baone sui Colli Euganei, di Colle Maddalena a Torino, di Monte Faito a Napoli e potrei citarne tanti, in molti casi da me visitati direttamente con grande angoscia e persino con vergogna — non siamo riusciti ad intervenire direttamente a tutela della salute dei cittadini, perché ci veniva detto che la norma non è chiara per quanto riguarda la catena decisionale: chi decide e come.

L'articolo 2 serve a sanare tale lacuna e tale contraddizione. Ci piacerebbe che il testo in esame diventasse legge anche per questo, per restituire una speranza a tante persone, conosciute anche direttamente, che ci hanno chiesto di fare qualcosa per la salute dei cittadini.

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

**Discussione del disegno di legge: Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo (7518) (ore 19).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7518)**

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 16 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 5 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 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 10 minuti; CCD: 10 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali — A.C. 7518)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Cerulli Irelli.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge licenziato dalla Commissione Affari costituzionali è volto ad introdurre la figura dei vice ministri nell'organizzazione del Governo della Repubblica italiana.

Debbo preliminarmente ricordare che fin dal 1853, cioè in epoca anteriore alla formazione dello Stato nazionale, il Governo era costituito da un collegio com-

posto da un Presidente e da alcuni membri denominati ministri, ai quali veniva affidata la responsabilità della direzione di un settore dell'apparato dello Stato denominato dicastero o ministero. Prima di tale data invero, cioè prima della legge Cavour, l'apparato dello Stato si articolava anche in aziende deputate allo svolgimento di compiti di natura tecnico-operativa e dotate di ampia autonomia. Tali strutture amministrative apparvero però al Cavour contrastanti con il principio secondo cui il ministro deve poter rispondere in Parlamento di ogni manifestazione dell'azione amministrativa dello Stato, senza eccezioni.

Nel periodo statutario si affermò, nell'ambito della struttura di Governo, la figura dei ministri senza portafoglio, titolari cioè della direzione non di un apparato organizzativo ma di un ufficio politico e considerati membri a pieno titolo del Consiglio dei ministri. Si affermò altresì la figura dei sottosegretari di Stato chiamati a coadiuvare il ministro e ad esercitarne alcune funzioni a titolo di delega o di supplenza. Questa seconda figura fu legislativamente sancita con la legge Crispi del 1888.

La Costituzione repubblicana non contempla espressamente né la figura del ministro senza portafoglio né la figura del sottosegretario di Stato e prevede che il Governo della Repubblica sia formato dal Presidente del Consiglio e dai ministri, responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La formulazione della norma costituzionale potrebbe indurre a ritenere che tutti i ministri siano responsabili di un dicastero.

In realtà, nell'esperienza dei Governi della Repubblica, la figura del ministro senza portafoglio, come tradizionalmente intesa, è stata largamente utilizzata. La dottrina più autorevole, pur consapevole della formulazione piuttosto restrittiva della norma costituzionale, giustifica l'esistenza dei ministri senza portafoglio in base all'esigenza di allargare la base politica del ministero e alla necessità di ricorrere a competenze particolari per

lo svolgimento di incarichi specifici di carattere politico. Tuttavia la medesima dottrina ritiene che, in virtù della rigidità della norma costituzionale, la figura del ministro senza portafoglio, pur ammissibile nell'ordinamento costituzionale, debba essere utilizzata con cautela, permanendo il principio costituzionale secondo cui la figura del ministro è di regola connessa alla titolarità di un dicastero.

La legge n. 400 del 1988, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha compiuto al riguardo una scelta precisa, disponendo, all'articolo 9, che i ministri senza portafoglio siano incardinati nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri e che a loro perciò possano essere delegate esclusivamente funzioni di pertinenza della Presidenza del Consiglio, nonché la direzione politica di apparati organizzativi incardinati nell'ambito della stessa Presidenza del Consiglio (per esempio i dipartimenti).

Nel corso dell'elaborazione del decreto legislativo n. 300 del 1999 (quello oggi vigente) nel momento in cui il Governo si apprestava ad avviare l'opera di razionalizzazione della sua struttura organizzativa sulla base della delega contenuta nel capo II della legge n. 59 del 1997, la Commissione bicamerale sull'attuazione della riforma amministrativa, con riferimento al problema dell'attribuzione di specifiche responsabilità politiche a figure diverse dal ministro titolare di dicastero, inseriva nel parere di propria competenza uno specifico indirizzo teso a rendere possibile la scissione tra la figura del ministro e la responsabilità politica di un ministero. L'indirizzo, cui non è stato dato seguito poiché si è ritenuto che esso esorbitasse i limiti della delega, nasceva dall'esigenza, particolarmente avvertita nel momento della costituzione di grandi strutture ministeriali responsabili di più politiche di settore, di affidare la responsabilità di queste politiche di settore o, almeno, di alcune di queste, anche in relazione alla loro rappresentazione esterna, a soggetti politici che possono essere anche diversi dal ministro titolare

di dicastero. Tale esigenza risulta comprovata dalla struttura di Governo di altri paesi europei ove sono previsti, accanto alla figura dei ministri titolari dei dicasteri, ministri deputati a politiche di settore (ministri delegati nel governo francese e *junior minister* nel governo inglese), legati ai primi da un rapporto di delegazione, se si può fare una assimilazione al nostro concetto di delegazione.

Successivamente, sono state presentate diverse proposte di modifica dell'articolo 95 della Costituzione, orientate a chiarire la lettera della norma costituzionale esplicitando la possibilità di nominare, accanto ai ministri titolari di dicasteri, ministri responsabili di politiche di settore. Questo sempre nell'esigenza sentita, laddove si tratti di gestire strutture organizzative particolarmente grandi e onnicomprensive, di separare la responsabilità dell'intera struttura organizzativa da responsabilità della direzione politica di singole politiche di settore.

Il disegno di legge in esame per ora si limita a modificare la struttura del Governo attraverso l'attribuzione ad un numero limitato di sottosegretari, denominati « vice ministri », mediante delega del ministro, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente, di « poteri di indirizzo politico » (questo è il testo originario del Governo) in ordine a determinati settori dell'attività di Governo, cui corrispondano strutture organizzative specifiche. I vice ministri possono essere invitati a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata.

Questa è la proposta del Governo. Il testo licenziato dalla Commissione, a seguito dell'approvazione di una serie di proposte emendative provenienti da colleghi di più parti, sopprime la formulazione « poteri di indirizzo politico » che avrebbe potuto rivelarsi incompatibile con la responsabilità sugli atti dei propri dicasteri attribuita ai ministri dall'articolo 95 della Costituzione e ribadisce che restano fermi

i poteri di indirizzo politico e la responsabilità del ministro ai sensi dell'articolo 95 medesimo.

In secondo luogo, il testo licenziato dalla Commissione introduce la possibilità di affidare ai vice ministri anche la responsabilità di strutture ministeriali non ascrivibili al modello dei dipartimenti, ma a quello delle direzioni generali, stabilendo che ai vice ministri possono essere conferite le deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali. Quindi, per la responsabilità di un dipartimento, può essere istituito un vice ministro; invece, laddove si tratta di direzioni generali, la responsabilità deve coinvolgere più direzioni generali e non già una sola.

Quanto al numero dei vice ministri, il testo licenziato dalla Commissione allo stato conferma quello previsto dal disegno di legge governativo, ossia il numero massimo di dieci, che è inferiore al numero dei ministri come previsto dal decreto legislativo n. 300 del 1999. La Commissione ritiene che sia opportuno mantenere un numero fisso di vice ministri per evitare la proliferazione della figura e reputa opportuno che tale numero non debba coincidere con quello dei ministeri, al fine di non dare luogo all'eventuale equivoco per cui a ciascun ministro debba necessariamente corrispondere un vice ministro. Quest'ultima figura, invece, dovrà essere utilizzata con riferimento a strutture ministeriali particolarmente complesse, ovunque esse risultino essere dislocate. Comunque, quanto al numero, la Commissione — fermi restando i principi enunciati — si rimette alle valutazioni dell'Assemblea.

La Commissione conclude raccomandando la tempestiva approvazione del testo licenziato dalla Commissione stessa, onde consentirne l'esame da parte del Senato nei termini della legislatura.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Cerulli Irelli.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire nel seguito della discussione.

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

FRANCO FRATTINI. Signor Presidente, dopo la puntuale relazione dell'onorevole Cerulli Irelli, vorrei porre una serie di questioni su un disegno di legge che ha un carattere di particolare importanza, sia in positivo (per la materia che regola) sia in negativo (dal nostro punto di vista) perché soltanto ora, alla fine di una legislatura che segna la transizione da un modello strutturale di Governo ad un altro, ci si accorge che quella struttura disegnata nel decreto del Presidente della Repubblica n. 300 del lontano 1999 è probabilmente meritevole di un aggiustamento e di un'integrazione. Ciò per renderla compatibile con l'entrata in vigore stabilita all'inizio della prossima legislatura che — lo dico con grande chiarezza — il gruppo di Forza Italia non ha nessuna intenzione di contestare nella sua data significativa, né di mettere in discussione nella sua portata di semplificazione del numero di ministeri (12).

Ho voluto dire ciò perché — unitamente ai miei colleghi del gruppo di Forza Italia — da sempre condividiamo (lo abbiamo dimostrato con il lavoro che ha accompagnato l'intero percorso della riforma che ha portato al decreto del Presidente della Repubblica n. 300 del 1999) un pensiero che ha radici lontane. Ricordo a me stesso che molto tempo fa Salvemini aveva intuito che la riforma della burocrazia e della pubblica amministrazione non è né di destra, né di sinistra, ma serve all'ammodernamento del paese. Quel pensiero di Salvemini è ancora valido e crediamo di averlo dimostrato nell'attuale legislatura, al di là delle logiche di schieramento. Proprio per questo crediamo di avere il diritto ed il dovere non solo di intervenire in questo percorso di sistemazione della struttura organizzativa del Governo, ma anche di

criticare e contestare quello che a nostro avviso è inidoneo ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi che ci prefiggiamo. Voglio dire, a scanso di equivoci, che in Commissione o in quest'aula noi non possiamo pensare che il nostro dovere di svolgere un lavoro costruttivo e critico di opposizione sia in qualche modo messo da parte per timore che venga disturbato il manovratore. Lo dico con grande franchezza: se il percorso ha a nostro avviso dei limiti, proprio perché abbiamo partecipato attivamente a costruirlo abbiamo il diritto di dire che cosa può non funzionare e dobbiamo dirlo nell'interesse del paese.

Allora, sicuramente diciamo sì alla riduzione a 12 dei dicasteri, perché una semplificazione era necessaria e perché il quadro europeo e la necessità di confronti tra strutture omologhe di gabinetto dei principali paesi europei ci fa dire che quel modello di riduzione a 12 meglio si inserisce in un percorso di confronto che nelle varie sessioni di conferenze interministeriali in ambito europeo oggi vede delle discrasie di numero e di struttura tra la composizione del gabinetto italiano e quella dei gabinetti dei principali paesi europei.

Non entriamo, in questa fase, nel merito delle scelte che hanno portato all'accorpamento a 12. Voglio dire con grande franchezza che alcune di quelle scelte rispondono ad una visione del funzionamento della macchina amministrativa e ad un'impostazione di sistema, mi permetto di dire, culturalmente non condivisibile, per quanto ci riguarda. Faccio soltanto l'esempio della costituzione del Ministero per le politiche sociali, che accorpa in quello che è stato chiamato il « Ministero del *welfare* » la sanità con il lavoro e con gli affari sociali, laddove, a nostro avviso, in una più coerente simmetria con gli ordinamenti liberali di altri paesi europei, l'assimilazione e l'unificazione tra l'istruzione ed il lavoro meglio avrebbe potuto rispondere a quella visione dinamica per cui il lavoro ha come presupposto l'istruzione. Non comprendiamo come la disgiunzione tra il per-

corso educativo, formativo, universitario e quello lavorativo possa essere stata alla base di questa operazione, che crea un Ministero per l'università e la pubblica istruzione disgiunto, appunto, dal Ministero che presiede al lavoro. Questo è soltanto un esempio per anticipare quanto dirò più avanti sulla possibilità di correzioni da apportare a questo provvedimento.

Io sono però preoccupato (e ritengo che questa sia una delle occasioni, ve ne saranno probabilmente altre, per affrontare in aula questo tema) per l'evolvere del percorso di attuazione di questa riforma che prende le mosse dal decreto del Presidente della Repubblica n. 300 del 1999, perché vari sono i passaggi attraverso i quali l'applicazione di quel decreto verso la scadenza naturale della legislatura si sarebbe dovuta dipanare, mentre ciò non è avvenuto, secondo me, nei tempi e nei modi migliori e soprattutto più rapidi. Sono convinto, al di là di quanto è accaduto negli ultimissimi giorni, che si sia molto indietro con l'iter di definizione dei regolamenti di organizzazione per non pochi Ministeri importanti, che tra l'altro sono quelli per i quali è più delicata l'attuazione del meccanismo di accorpamento e per i quali, quindi, si sarebbe probabilmente potuto e dovuto pensare assai prima al percorso di adeguamento del modulo organizzativo rispetto alla scelta fatta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 300.

Il Governo certamente non lo ammetterà — ne può ammetterlo il sottosegretario oggi presente, che non ha partecipato ai lavori del Consiglio dei ministri — e immagino che non lo ammetterà neanche il ministro Bassanini, ma voglio dire con grande chiarezza che il Governo dovrebbe sapere, perché ciò è ben noto, che il Consiglio dei ministri ha approvato quei regolamenti di organizzazione qualche giorno fa solamente in copertina. Nessuno ha visto ancora il testo definitivo di quei regolamenti, che con grande enfasi sono stati annunciati alla fine del Consiglio dei ministri. Ciò lo dico semplicemente perché la mia poca esperienza di

Presidenza del Consiglio mi porta a dire che quando si approvano provvedimenti di questo genere con la formula «salvo intese», per gli addetti ai lavori ciò vuol dire che si approva in copertina la scelta politica ma che i testi sono ancora tutti da contrattare tra i ministeri a loro volta interessati e controinteressati.

Vi è poi il problema dei regolamenti per gli uffici di diretta collaborazione dei ministri: altra tornata di adozioni sfornate in un Consiglio dei ministri straordinario ma senza considerare, anche qui, che un provvedimento regolamentare sugli staff pilota, per così dire, è stato bloccato, con una forte controversia, dinanzi alla Corte dei conti, sul presupposto che la delega non avrebbe permesso quanto in quel regolamento sugli staff si era inteso fare, cioè metter mano, addirittura, ai trattamenti e alle indennità dei componenti dello staff del ministro. Ciò nel presupposto, quindi, che quei regolamenti di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione fossero un po' la leva attraverso cui fare entrare trattamenti indennitari che soltanto nella legge delega avrebbero potuto trovare un fondamento e non già nel decreto delegato. È un punto — ripeto — di forte controversia con la Corte dei conti. Non so, essendo anche questi provvedimenti approvati «salvo intese», quale sia il prodotto con cui il Consiglio dei ministri ha ritenuto di procedere. Si vuole fare il braccio di ferro con la Corte sulle indennità agli uffici di diretta collaborazione? Oppure si è data per persa la battaglia con la Corte e l'ultima tornata di decreti è emendata da quei vizi che la Corte aveva riscontrato? È una domanda a cui avremo risposta quando gli uffici legislativi avranno prodotto provvedimenti articolati in disposizioni, cosa che allo stato non mi risulta.

Terzo aspetto: sono stati costituiti gli uffici territoriali del Governo, che dovranno assumere funzioni in relazione a quei compiti che dallo Stato non vengono devoluti agli enti territoriali, quindi l'amministrazione statale periferica, lo sportello provinciale dell'amministrazione centrale: lo chiamo così perché mi piace di

più e perché, purtroppo, questi uffici territoriali del Governo non sono proprio questo, in quanto sopravvivono altri uffici centrali, distaccati e decentrati nelle periferie, per cui quell'idea del terminale unico non è stata nemmeno realizzata. Ma questi uffici territoriali del Governo si dovranno attuare: è stato emanato lo schema di decreto delegato ma l'attuazione richiede, ovviamente, effetti applicativi che, come tutti comprendono, sono onerosissimi da ogni punto di vista. Vi sono, infatti, questioni che toccano la complessa e delicata mobilità territoriale di migliaia e migliaia di dipendenti pubblici che non si può certo immaginare di attuare con un tocco di bacchetta magica.

Quarto tema: occorre unificare i ruoli del personale. Occorre — quinto tema — unificare i bilanci delle amministrazioni che sono state accorpate. Il ministro Bassanini ci ha ampiamente spiegato che è normale che questa operazione la faccia il nuovo Governo, ovviamente quale che esso sia; in altre parole, il Governo che si insedia, governando una struttura ministeriale a dodici, a realizzare quei due adempimenti, che sono a mio avviso i più onerosi sotto tutti gli aspetti, di unificazione dei ruoli del personale e dei bilanci.

Collegli, dobbiamo dire — e desidero che ciò rimanga agli atti — che per fare questa operazione occorreranno lunghi mesi perché, anzitutto, fino al 31 dicembre 2001, è la finanziaria che dispone una struttura di bilancio a capitoli separati (questo significa che prima del gennaio 2002 sicuramente non sarà realizzata una compiuta unificazione); in secondo luogo, non c'è bisogno che sia io ad indicare al ministro Bassanini quali saranno le conseguenze al fine di realizzare l'unificazione dei ruoli del personale, perché le conosce meglio di me.

Vi è poi un punto sul quale ancora una volta, a mio avviso, il Governo ha mostrato di privilegiare l'aspetto mediatico e comunicativo dell'annuncio di una grande riforma piuttosto che occuparsi delle soluzioni concrete che debbono essere poi tradotte dalle norme ai fatti. Con ciò intendo riferirmi al rapporto con le or-

ganizzazioni sindacali. Ne parlo, colleghi, perché è noto forse a molti in quest'aula — ma ora siamo talmente pochi che probabilmente è noto a tutti i presenti — che, quando il Governo ha fissato il Consiglio straordinario per adottare gli schemi di regolamento di organizzazione e quelli relativi agli staff dei ministri, le organizzazioni sindacali anche quelle tradizionalmente, diciamo così, più disponibili verso il Governo (quelle maggiormente rappresentative della triplice) sono state avvertite la sera prima (alle 21) della riunione del Consiglio dei ministri (prevista per le 9-9,30). È evidente che le organizzazioni sindacali presenti a quella riunione non potevano non dire: non pensate che ciò concreti quell'avvio di concertazione o che sia da noi ritenuto come una informazione seria, trattandosi di provvedimenti che riguardano molti Ministeri, totalmente diversi tra loro e di contenuto particolarmente complesso.

È da discutere su cosa accadrà da ora in poi. Quando inizierà la procedura formale di confronto con le organizzazioni sindacali sul merito di questi provvedimenti? A me non è mai piaciuto il coinvolgimento concertativo delle organizzazioni sindacali nella organizzazione di una pubblica amministrazione, ma questo principio, che io non dividevo, è entrato nella legge con la normativa n. 59 del 1997, e ad esso il Governo si è autovincolato, vincolandovi anche i Governi futuri. Ma tant'è: è legge dello Stato!

Quando inizierà quel confronto? Come si definiranno le modalità per attuare le parti di quei regolamenti da cui scaturirà una mobilità territoriale di migliaia e migliaia di dipendenti pubblici? Cosa diranno le organizzazioni sindacali? Quando si definirà quel percorso concertativo? Si definirà forse alla data d'inizio della prossima legislatura, quando, come dice la legge, la nuova struttura inizierà a funzionare, oppure si affronterà l'inizio della prossima legislatura con tavoli sindacali litigiosi e a mio avviso giustamente preoccupati, ancora aperti su tutti i Ministeri? Ci si rende conto o no che si sta

avviando un meccanismo di confronto sindacale, Ministero per Ministero, che rischia di creare una paralisi operativa?

Fino a quando la concertazione non sarà compiuta, sfido il Governo in carica — ma immagino che anche il Governo futuro avrà qualche difficoltà — a dare attuazione concreta alla mobilità territoriale — tanto per fare un esempio — con le organizzazioni sindacali ignare o, peggio, contrarie al modello delineato. Forse, si sarebbe potuto pensare prima ad informare le organizzazioni sindacali!

La ragione che lega tutte queste iniziative ed anche le preoccupazioni che sto esponendo è di duplice ordine: condividiamo la scelta dei viceministri e le considerazioni sulle loro funzioni, in base alle parole pronunciate dal relatore, ma ci rendiamo conto che vi sono alcuni aspetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 300 che dovranno essere corretti. La nostra proposta si concretizza nella formulazione di emendamenti che stiamo depositando.

Questo decreto delegato è l'unico a non contenere in sé, contrariamente a tutta la legislazione delegata che nasce dai provvedimenti del ministro Bassanini approvati dal Parlamento, la previsione di correttivi decorrenti dal momento in cui la normazione delegata è sperimentata alla prova dei fatti. Qualcuno potrà obiettare che il decreto n. 300 sarebbe stato correggibile nei 12 mesi successivi alla sua entrata in vigore. Spero che non mi sarà data tale spiegazione perché la giudico sin d'ora risibile. Se l'attuazione del nuovo sistema scatterà dal primo giorno della prossima legislatura, quella data dovrà considerarsi il *dies a quo* per valutare, ai fini delle correzioni, se quel meccanismo funzioni bene o male. L'istituto della correzione dei decreti delegati, introdotto per la prima volta dal Governo Ciampi nel 1993, serve ad evitare che, se ci si accorge che una delega conferita abbia portato ad effetti non voluti nella funzionalità dell'amministrazione, il Governo debba tornare a chiedere la delega per correggere, nell'esercizio del potere delegato, ciò che aveva fatto in sede di prima attuazione.

Quella delega e quel correttivo presuppongono che si corregga ciò che è entrato in funzione; allora, chiediamo che la norma del correttivo sia introdotta con decorrenza di 12 mesi (è questa la mia proposta) dall'inizio della legislatura che sta per iniziare, che segnerà l'avvio del nuovo meccanismo, con la previsione di una possibile — non di una sicura — correzione delle norme attuative e degli indirizzi di articolazione delle varie strutture ministeriali. Infatti, se si dovesse verificare che abbiamo fatto male a mettere il Ministero del commercio con l'estero insieme al Ministero dell'industria, invece che al Ministero degli esteri, voglio vedere se il nuovo Governo, qualunque esso sia, alla prova dei fatti, dovrà rimanere vincolato per l'eternità a quell'accorpamento o se non sia meglio dargli, entro 12 mesi, la possibilità di riconoscere che quell'unione ha funzionato male. Questo è solamente un esempio; per quanto riguarda le articolazioni interne, l'organizzazione e i decreti relativi agli uffici di diretta collaborazione, credo che il succo politico della nostra richiesta sia questo: non si possono assumere obbligazioni che hanno una ricaduta politica e funzionale, senza assumerne per intero le responsabilità; non è possibile neanche assumere obblighi e scaricare le ricadute applicative su chi verrà dopo e non ha avuto, quindi, corresponsabilità nell'assunzione di quegli impegni. Come opposizione ci stiamo assumendo la corresponsabilità di alcune disposizioni, ma non possiamo pensare che, se saremo maggioranza domani, non potremo assumerci di nuovo la responsabilità di innovare, chiedendo all'opposizione futura di concorrere insieme noi a quelle modifiche. Fermi restando i dodici ministri (nessuno ci dica che vogliamo moltiplicare le poltrone), la corresponsabilità di oggi non può significare irrigidimento del sistema amministrativo di domani e dopodomani. Non possiamo ammettere che ci si impegni oggi ad una gigantesca operazione di riordino della struttura del Governo che produrrà effetti quando la maggioranza di oggi non ci sarà più; infatti, spero vi sarà un'altra maggio-

ranza, ma certo la futura maggioranza e il futuro Governo dovranno avere il potere di incidere sulle obbligazioni assunte oggi.

Questo è il significato complessivo del nostro intervento, ovviamente alla stregua dei comportamenti della maggioranza e del Governo; su tali nostre richieste valuteremo l'atteggiamento da tenere in occasione del voto sul provvedimento in esame. Nel merito, condividiamo i vicedirettori, manteniamo l'idea dei dodici Ministeri, condividiamo l'impostazione che, in sostanza, ferme restando le integrazioni che chiediamo, questa parte del provvedimento ha introdotto (*Applausi del deputato Calderisi*).

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

**PAOLO ARMAROLI.** Signor Presidente, non le sarà sfuggito il fatto che questo provvedimento non è stato presentato dall'opposizione ma dal Governo ed avrà sicuramente fatto caso che gli iscritti a parlare sono soltanto tre: l'onorevole Fratini, deputato della Casa delle libertà, il sottoscritto Armaroli, deputato della Casa delle libertà, l'onorevole Calderisi, deputato della Casa delle libertà. Devo notare...

**VINCENZO CERULLI IRELLI, Relatore.** Ci sono io!

**PAOLO ARMAROLI.** ...che la latitanza della maggioranza è veramente significativa, credo. Fra l'altro, è presente un degno sottosegretario, ma il ministro Bassanini non c'è: con grande correttezza, tramite gli uffici, ci ha informati che aveva impegni improrogabili ed urgenti. Ne prendiamo atto, ma il fatto che, signor sottosegretario, nessuno dei deputati della maggioranza, su un provvedimento qualificante del Governo, avverta la correttezza di prendere la parola in quest'aula, in sede di discussione sulle linee generali, è gravissimo.

L'onorevole Cerulli Irelli mi ha cortesemente interrotto — a me le interruzioni piacciono — dicendo: « Ci sono io », ma un relatore ci deve pur essere. Approfitto

dell'interruzione per dire una cosa divertente ma che, sicuramente, l'onorevole Cerulli Irelli non merita. Sembra quasi che la maggioranza, con la sua latitanza, con la sua assenza, reciti una specie di battuta d'avanspettacolo: « Vai avanti tu, Cerulli Irelli, che a noi viene da ridere », il che non farebbe onore e non sarebbe giusto nei confronti del collega Cerulli Irelli che, sia nella relazione scritta — mi piace dargliene atto —, sia nella relazione orale è stato estremamente puntuale, come del resto fa sempre. Se devo muovere un appunto (che però è un merito) alle relazioni scritta e orale del relatore, professor Cerulli Irelli, è che sono un po' asettiche, atemporali ed accademiche, il che non è un difetto (lo dice un altro accademico).

Il collega Cerulli Irelli si è mantenuto sulle generali, non è sceso nel clima, con la conseguenza che la sua relazione, sia quella scritta sia quella orale, è un fotogramma: non ci ha fatto vedere il film, anche se poi di storia istituzionale ha detto molte cose interessanti.

Onorevole Cerulli Irelli, a noi non interessa la storia, nel senso che la conosciamo — modestamente — ma ci interesserebbe conoscere il film del « qui ed ora ». Onorevole Cerulli Irelli, il « qui ed ora » nella sua relazione non c'è, ma forse non è un difetto ma è un merito perché tradisce — come dire — una certa apprensione come autorevole esponente della maggioranza parlamentare.

Colleghi, si potrebbe dire: dopo l'ordine, è venuto il contrordine! Il Governo ha ritenuto (in questo possiamo essere d'accordo, anche perché il centrodestra in questi cinquant'anni è stato sempre, salvo che per sette, otto mesi, all'opposizione) che i ministri siano stati troppi, tra quelli con portafogli e quelli senza portafogli, e che quindi occorresse « asciugare la macchina », anche perché — ma questo qualsiasi cultore di aziende lo sa — quando ci si riunisce attorno ad un tavolo e si è costretti a parlare ad un microfono, evidentemente vi è qualcosa che non va e le decisioni non vengono prese in maniera tempestiva.

Quindi, onorevole Cerulli Irelli, il numero di 12 a me personalmente (ma anche come esponente di Alleanza nazionale) può andare bene, trattandosi di un numero ragionevole e forse di un numero magico (come fare il 12 al Totocalcio; anche se ora c'è il 13). Ma il problema non è questo: esso consiste nel fatto che, dopo un po' di tempo, dopo l'ordine dei 12, è venuto il contrordine! È un contrordine che viene in «zona Cesarini»: questo disegno di legge — lo ricordo per gli assenti — è stato presentato qui alla Camera soltanto il 4 gennaio di quest'anno e quindi a poche settimane dal prevedibile scioglimento delle Camere, a meno che una maggioranza talmente disperata non ritenga di indurre il Governo a dichiarare guerra a San Marino, perché solo in quel caso, e per legge, vi potrebbe essere un prolungamento della durata della legislatura. Cosa che io sconsiglio al Governo e, segnatamente, al ministro Matarrella, perché, alla luce di come sono ridotte le nostre Forze armate dopo cinquant'anni di Governi di centrosinistra, potremmo anche rischiare di perdere la partita e di unire un altro «8 settembre» ai tanti «8 settembre» che abbiamo avuto.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Questo non è vero!

PAOLO ARMAROLI. Questo lo dico...

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Questo non è giusto!

PAOLO ARMAROLI. ...con tutto il rispetto per le Forze armate. Ma non è colpa delle Forze armate perché mi risulta — io insegno alla scuola di guerra aerea di Firenze — che ormai gli ufficiali volino pochissimo poiché non vi è benzina e poiché gli aerei costano troppo. Siamo quindi in una situazione piuttosto difficile; e questo non è colpa del ministro Matarrella o di altri ministri precedenti, ma è colpa del «destino cinico e baro», perché in Italia le responsabilità sono sempre orfane!

Dicevo che dopo l'ordine dei 12 ministri, abbiamo il contrordine dei 10 vice-ministri.

Noto due cose. La prima: questa maggioranza e questo Governo di centrosinistra hanno un manipolo di «dannunziani con cento anni di ritardo»! Ricordate? Per D'Annunzio il verbo è tutto. Ed allora, anche nel lessico corrente (questo è sinistrese) non abbiamo più ciechi, poiché vi è stata una rivoluzione ed oggi abbiamo i non vedenti. Chissà i ciechi come sono contenti di non essere più ciechi, ma di essere non vedenti. Non abbiamo più netturbini, ma abbiamo gli operatori ecologici. Chissà quanto sono contenti i netturbini, che prendono sempre gli stessi stipendi o quasi, ed ora sono chiamati operatori ecologici.

Immaginatevi, grazie al ministro De Mauro, che domani i professori di educazione fisica saranno professori di «corpo e movimento» e, nobilitati da questa nuova cosa, «corpo e movimento», un professore non solo potrebbe essere tenuto ad insegnare educazione fisica, ma potrebbe — chissà mai — anche insegnare il kamasutra, perché anche nel kamasutra abbiamo un corpo ed abbiamo un movimento del corpo medesimo. Potrei continuare a lungo su questo tema. Un paio di settimane fa segnalavo al decano dei giornalisti italiani, Indro Montanelli, che a Genova c'è un assessorato retto da tal signor Borsani che è assessore alla città educativa. Voi pensate a quanto può essere contenta Genova di avere un assessore comunale alla città educativa anziché alla pubblica istruzione.

Queste sono le riforme di carta e le riforme di parole. Questa è una neolingua orwelliana che serve soltanto per confondere le idee e darla a bere agli italiani.

Apparentemente questo disegno di legge potrebbe significare che questo Governo ama svisceratamente il Governo che gli succederà che potrebbe essere anche un Governo di centrodestra e potrebbe essere guidato da un deputato che si chiama Silvio Berlusconi. Infatti dopo che la fisarmonica ministeriale si è ristretta a dodici questo Governo ritiene di riaprire

la fisarmonica per aggiungere ai dodici ministri più quattro, cinque o sei sottosegretari, anche altri dieci viceministri (dieci è un numero massimo, ma in genere il massimo coincide sempre con il reale).

Spesso, come dice un motto popolare, l'apparenza inganna e probabilmente questo è il caso appropriato. Perché dico questo? Dico ciò perché il mio sospetto, che non è soltanto un sospetto dopo le parole dell'onorevole Frattini, è che ad un certo punto questa riforma è apparsa agli occhi di tutti i componenti del Governo e segnatamente agli occhi del massimo artefice, cioè il ministro Franco Bassanini, come una riforma incompiuta e inattuabile perché lo stato di attuazione della riforma dei ministeri è ancora in uno stato non soddisfacente e non è compiuta. Allora, delle due l'una: o questo provvedimento è una sorta di pecetta o di cerotto per coprire questa triste realtà o, se dobbiamo pensare male (anzi, se dobbiamo pensare peggio), tutta questa riforma dei ministeri che sta appesa tra il soffitto e il pavimento come un cacicavallo è un'astuta manovra e una mina anarchica che si vuole lasciare in eredità al prossimo Governo affinché quanto meno nei primi mesi (i primi mesi, signor sottosegretario, come ella mi insegna, sono molto importanti perché i primi cento giorni corrispondono alla cosiddetta luna di miele) la Repubblica e la pubblica amministrazione siano rese ingovernabili. Con ciò si correrebbe il rischio che l'edizione del nuovo Governo ricordi un po' l'edizione del Governo dell'inizio della precedente legislatura, e che si debba mollare tutto dopo pochi mesi data l'ingovernabilità assoluta della pubblica amministrazione.

Quindi, dopo un girotondo di 360 gradi siamo tornati al punto di partenza. Perché dico questo?

A parte il fatto che, come ha dimostrato in maniera ineccepibile l'onorevole Frattini, alcuni accorpamenti sono quanto meno singolari e quanto meno perfettibili (per quelli del lavoro e della pubblica istruzione, effettivamente, vi è una sorta

di connessione, che invece manca in altri casi, a meno che non si pensi al lavoro precario e ai lavori socialmente utili, che poi sono utili soltanto ai poveretti che per qualche mese vanno avanti), altri appaiono vagamente cervellotici, e non voglio calcare la mano. A parte questo, si torna al punto di partenza, perché, date le lacune della riforma dei ministeri, il viceministro, in realtà, verrebbe a coprire quel pezzetto che oggi è accorpato e, praticamente, si disaccorperebbe, sia pure nell'ambito dello stesso ministero, appunto grazie alla figura del sottosegretario delegato, cioè del viceministro.

Queste sono le considerazioni di merito: ovviamente, in qualche modo, bisogna provvedere. Alleanza nazionale, comunque, avrà modo di esprimere le sue posizioni, soprattutto se il Governo e la maggioranza parlamentare, che presumibilmente da domani tornerà ad essere presente dopo il lungo fine settimana che si è generosamente concessa, vorranno valutare, come mi auguro, taluni emendamenti, soprattutto di carattere tecnico, della Casa delle libertà. Ve n'è uno dell'onorevole Calderisi che io stesso ho sottoscritto, molto intelligente e pertinente; ve n'è un altro dell'onorevole Frattini per prorogare l'entrata in vigore sia pure di pochi mesi della riforma e per consentire qualche decreto correttivo, come d'altra parte è ormai prassi costante per le deleghe legislative alle quali ci siamo abituati in abbondanza in questi ultimi anni ed in questa legislatura.

Ovviamente, quindi, Alleanza nazionale non mancherà di esprimere il proprio parere di merito, che non sarà severo come quello qui rappresentato per quanto riguarda ciò che è successo fino adesso.

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

**GIUSEPPE CALDERISI.** Signor Presidente, il disegno di legge in esame riguarda una questione di grandissima rilevanza, cui purtroppo non corrisponde l'attenzione di un numero congruo di

deputati, in particolare della maggioranza, in questo momento della discussione; esso, infatti, si inserisce nel quadro della riforma dell'organizzazione del Governo.

Ne ha parlato ampiamente il collega Frattini: si tratta di una riforma dell'organizzazione del Governo che presenta gravissimi ritardi ed inadempienze, di cui dobbiamo discutere con riferimento al provvedimento in esame: ne discuteremo, peraltro, anche con uno strumento *ad hoc*, un'interpellanza urgente che in questo momento viene depositata dai leader della Casa delle libertà, primo firmatario l'onorevole Berlusconi e a seguire Fini e tutti gli altri. Come è stato già osservato, i ritardi e le inadempienze rischiano di far sì che il prossimo Governo, che nascerà dopo il voto dei cittadini, si trovi di fronte al caos burocratico e nell'impossibilità di disporre degli apparati preposti alla trasmissione dell'indirizzo politico. Quindi, una riforma importante, nata con le migliori intenzioni, da tutti condivisa, rischia di diventare — non sto usando parole a caso, ma le sto calibrando bene — uno strumento di sostanziale sabotaggio per una normale governabilità democratica.

Vi sono ritardi gravissimi e non siamo stati noi dell'opposizione a sottolinearlo. Nella relazione semestrale depositata il 21 dicembre scorso, l'onorevole Cerulli Irelli, presidente della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge n. 59 del 1997, al quale siamo grati, ha sottolineato appunto una serie di ritardi nello stato di attuazione della riforma e negli adempimenti relativi. Il collega Frattini ha ricordato i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, anzi dei nuovi Ministeri e i regolamenti degli uffici di diretta collaborazione dei ministri. Si tratta di provvedimenti che richiedono, ciascuno, un certo numero di mesi per poter essere pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*, perché sappiamo che lo schema iniziale deve essere sottoposto al vaglio dei sindacati, passare per il Consiglio di Stato, per il Parlamento, tornare in Consiglio dei

ministri, infine avere la registrazione della Corte dei conti, che ha a disposizione due mesi di tempo. Normalmente sono necessari 6 o 7 mesi, si può pensare di ridurre tale termine a 4 o 5 mesi, ma siccome in sostanza ne mancano 3 all'inizio della nuova legislatura — calcolando la data delle votazioni — la riforma entrerà in vigore senza gli strumenti necessari a realizzarla. Sulla *Gazzetta Ufficiale*, quindi, molti di essi, presumibilmente non saranno pubblicati. Vi sono rilievi della Corte dei conti, come sottolineava il collega Frattini, che addirittura sottolineano un difetto di delega, non per quanto riguarda il decreto legislativo n. 300, ma la legge n. 59 del 1997.

Pertanto, dal momento che le modifiche apportate a seguito dei rilievi della Corte dei conti forse non saranno ritenute sufficienti, consiglieri al relatore e al ministro di utilizzare questa occasione per predisporre una norma di interpretazione o di modifica, al fine di evitare che la Corte dei conti blocchi i regolamenti di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, come è già successo in undici casi. Ciò evidentemente sarebbe paralizzante per il prossimo Governo.

Tuttavia, non vi è solo il problema dei regolamenti, ma anche quello dell'unificazione del ruolo del personale dei bilanci dei Ministeri; per il 2001 abbiamo ancora diciotto tabelle — perché così sono stati approvati la legge finanziaria e la legge di bilancio — quindi, in questi giorni, presso i Ministeri si lavora alla predisposizione dei « bozzoni » dei nuovi bilanci, ma si tratta ancora di diciotto bilanci perché non si ragiona ancora in termini di dodici dicasteri. Tra l'altro, in alcuni casi, gli accorpamenti creano problemi perché sono discutibili: si è parlato del Ministero del commercio con l'estero con il Ministero delle attività produttive, invece che con il Ministero degli affari esteri; si è parlato dell'accorpamento singolare, di dimensioni gigantesche, dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e degli affari sociali in un unico Ministero; si è parlato del fatto che in

altri ordinamenti europei si prevede, giustamente, che la pubblica istruzione, la formazione e la ricerca di base all'università siano accorpate al Ministero del lavoro e non quest'ultimo al Ministero della sanità. Comunque, alcuni accorpamenti di ministeri di importanza strategica, che riguardano lo sviluppo economico e sociale — attività produttive, ambiente, infrastrutture e trasporti, *welfare* — risultano da un processo complicatissimo di fusioni.

Tutto ciò non è facile e non basta approvare in Consiglio dei ministri, in fretta e furia, la copertina dei regolamenti, proprio come è stato fatto; in Parlamento non possono arrivare solo le copertine.

Quindi, il 2 febbraio, sotto l'incalzare dell'opposizione, nel corso dell'esame di questi provvedimenti, il Governo ha pensato di poter tacitare l'opposizione approvando delle copertine, ma ciò non è sufficiente per l'attuazione della riforma.

Come dicevo, vi è il problema dei bilanci. Il nuovo Governo entro settembre deve presentare il bilancio e la finanziaria. Come farà a presentarli, se i problemi di unificazione dei ruoli del personale richiederanno i tempi di cui parlava poco fa il collega Frattini? Come si farà a preparare i bilanci in così poco tempo? Quale paralisi rischia di provocare tutto ciò nell'attività del prossimo esecutivo e cosa rischia di essere questa riforma nei primi mesi? Essa rischia di tramutare quella che solitamente per i Governi dovrebbe essere la luna di miele in una « luna di fiele ».

Credo allora che abbiano fatto bene i leader della Casa delle libertà a presentare questa interpellanza urgente al Presidente del Consiglio; quindi, giovedì prossimo vi sarà un importante momento di verifica e si farà il punto preciso della situazione per quanto riguarda l'attuazione della riforma dell'organizzazione del Governo e credo che si tratterà di un'utile discussione.

Non so quando continueremo la discussione di questo provvedimento, se in questa settimana o nella prossima, ma

spero comunque al più presto. Spero che anche per il Governo e per la maggioranza ne derivi la consapevolezza che occorre apportare qualche correzione a questo provvedimento, se si vuole evitare di creare questo caos burocratico per il prossimo esecutivo e questo rischio di sabotaggio per l'attività del prossimo Governo nei primi mesi dal suo insediamento, perché la riforma entrerà in vigore nello stesso momento in cui si formerà il Governo.

Anche le dichiarazioni del ministro Bassanini — perché non vi è stata solo la relazione del collega Cerulli Irelli —, che è intervenuto il 24 gennaio in una audizione presso la Commissione, non hanno fugato questi dubbi, perché, nonostante le sue rassicurazioni, il quadro della situazione che ha fatto non è affatto rassicurante...

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Nella mia Commissione.

GIUSEPPE CALDERISI. Esatto, nella Commissione Cerulli Irelli.

Il presidente Cerulli Irelli ha invitato il ministro Bassanini ad una audizione nel mese di gennaio per fare un'ulteriore verifica dello stato di attuazione. Sono stati compiuti passi in avanti millimetrici, che non sono in grado di dissolvere le preoccupazioni di chi si pone il problema di un'operazione che è importante e positiva — lo abbiamo detto e lo sottolineiamo —, ma coinvolge il 70 per cento delle strutture ministeriali e, quando in passato abbiamo avuto a che fare con l'accorpamento di un solo Ministero, ci abbiamo messo due anni (ciò riguardava solo il Ministero del bilancio e pochi altri casi). In questo caso, invece, come ripeto, si tratta del 70 per cento delle strutture ministeriali, che vengono coinvolte in un processo gravoso di fusioni e di accorpamenti per cui credo che occorra ragionarci un po' su.

Chiediamo, quindi, che vengano introdotti dei correttivi, che vi sia la possibilità per il prossimo esecutivo di apportare modifiche, senza cambiare il numero dei Ministeri né i principi e i criteri direttivi

della riforma, perché — sia chiaro — nessuno li vuole modificare in alcun modo.

La maggioranza dovrebbe fare un ringraziamento all'opposizione anche per aver corretto il testo originario del provvedimento presentato dal Governo, perché quest'ultimo, da una parte, proponeva appunto dodici Ministeri e, dall'altra, l'introduzione di dieci vice ministri che, secondo il testo originario del Governo, avevano poteri di indirizzo politico. Questo non solo era in contrasto con l'articolo 95 della nostra Costituzione, che prevede che i titolari dell'indirizzo politico siano soltanto i ministri e non sottosegretari con una delega particolare, elevati al rango di vice ministri con una legge ordinaria, ma creava un rischio gravissimo di conflitti di competenza e di responsabilità. Da una parte si riduceva da diciotto a dodici il numero dei ministri e, dall'altra, si creavano di fatto altre dieci figure di natura ministeriale, con poteri di indirizzo politico. Non si capiva più dove fosse il vantaggio nello snellimento della struttura ministeriale ed è per questo che siamo intervenuti per dire di no ad una modifica in questi termini a Costituzione vigente perché non è possibile che questi vice ministri abbiano un potere di indirizzo politico, mentre devono avere un quadro di deleghe relative ad un'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali (secondo il testo al nostro esame), ma devono rimanere fermi la responsabilità politica ed i poteri di indirizzo politico dei ministri. Su questo non deve esserci confusione tra le responsabilità perché altrimenti sarebbe gravissimo.

Ricordo una mia specifica proposta emendativa avanzata in Commissione e che ho ripresentato in aula tendente a far ragionare sulla denominazione di questa figura ministeriale qui detta «vice ministro». Noi abbiamo corretto il tipo di poteri assegnati a queste figure, nel senso che non hanno più alcun potere di indirizzo politico. Credo che sia opportuno ragionare anche sulla denominazione che è importante e che

deve corrispondere al tipo di poteri che vengono formalmente loro attribuiti. A mio parere c'è discrasia tra la denominazione «vice ministro» e questi poteri, che sono quelli di un pacchetto di deleghe, sia pure non conferito dal solo ministro ma dalla delibera del Consiglio dei ministri. Noi dobbiamo fare un ragionamento anche sul nostro sistema politico, il quale prevede coalizioni pluripartitiche; in altri paesi, come per esempio in Inghilterra, esiste un'articolazione ministeriale molto complessa, ma vi sono due soli partiti e non si pongono i problemi che si presentano nel nostro paese. Noi rischiamo di avere il ministro di un partito e il vice ministro di un altro e quindi il vice ministro, con un nome a cui corrisponde un tipo di poteri diversi da quelli che inizialmente il Governo pensava, rischia di diventare — quale che sia la coalizione che vincerà le elezioni — un antiministro. Forse bisognerebbe ragionare con maggiore attenzione anche sulla denominazione. È importante prevedere dieci vice ministri per far fronte ai problemi della riforma ed assicurare un'articolazione ministeriale adeguata che consenta lo snellimento del Consiglio dei ministri e nello stesso tempo permetta di avere gli strumenti per far fronte al governo del paese, ma bisogna fare attenzione a non creare squilibri tra una denominazione che a livello di *mass media*...

PRESIDENTE. Deve concludere.

GIUSEPPE CALDERISI. ... rischia di essere adeguata al sistema politico italiano.

Mi auguro che il Governo e la maggioranza non vogliano chiudersi e siano disponibili a ragionare sulle modifiche che sono necessarie, perché altrimenti dovremmo trarne conseguenze e valutazioni molto gravi; infatti ai ritardi della riforma si assommerebbe anche una non disponibilità a modificare il testo per consentire al prossimo esecutivo (qualunque esso sia) di governare secondo il mandato che gli

elettori italiani avranno conferito con le prossime elezioni.

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

**(Replica del relatore - A.C. 7518)**

PRESIDENTE. Il relatore, onorevole Cerulli Irelli, ha facoltà di replicare.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Vorrei ringraziare i colleghi per le cortesi parole che hanno usato nei miei confronti e prendere atto con soddisfazione del fatto che sul provvedimento al nostro esame tutti e tre i colleghi dell'opposizione che così autorevolmente hanno parlato si sono detti d'accordo, salvo piccoli aggiustamenti.

Essi hanno viceversa utilizzato questa occasione per porre un altro problema (non dico che sia meno importante) relativo all'attuazione del decreto legislativo n. 300 del 1999, che riguarda la riforma del Governo. Quel problema è soltanto alla lontana connesso con quello di cui stiamo discutendo: avremmo potuto introdurre la figura dei vice ministri a prescindere dal citato decreto legislativo.

In merito all'altro problema che è stato proposto, la mia Commissione (che ha per legge tale competenza) si è più volte occupata della questione (da ultimo con la citata audizione del ministro Bassanini) ed ha sottoposto al Governo la necessità di porre mano a tutti gli adempimenti dovuti nei tempi di legge. Per la verità, non mi risulta che sino ad ora (cioè sino al momento in cui il testo in esame è pervenuto all'esame della Camera) siano state sollevate tali questioni da parte dell'opposizione. Non per vantarmi, ma vorrei aggiungere che nell'ambito della mia Commissione sono stato io a porre tali questioni (ovviamente, l'ho fatto perché ho tale obbligo per legge) piuttosto che altri membri della Commissione; ad esempio, l'onorevole Frattini è membro

autorevolissimo della Commissione, ma in tale sede non ha posto il problema, almeno in quei termini.

Vorrei inoltre ricordare che il decreto legislativo n. 300 del 1999 fu ampiamente discusso nella sede parlamentare e le proposte per risolvere i problemi di struttura del Governo in esso affrontati furono in larga misura approvate da tutte le forze politiche. I colleghi ricorderanno che in materia di agricoltura, il Governo aveva idee diverse, ma in sede parlamentare fu — diciamo così — imposto o meglio suggerito di lasciare in piedi il Ministero delle politiche agricole e forestali (che viceversa, nella proposta del Governo avrebbe dovuto essere accorpato al Ministero per le attività produttive); ebbene vi fu un voto a larghissima maggioranza (compresa l'opposizione). Invece, sulla questione della sanità (che fu posta allo stesso modo) non si registrò in Commissione, con mio dispiacere, né da parte della maggioranza, né da parte dell'opposizione, un adeguato numero di consensi.

Dunque, con quel decreto legislativo furono fatte scelte, sicuramente opinabili per tutti; alcune delle scelte che sono state citate mi trovano personalmente consenziente, ma quello fu comunque il punto di mediazione raggiunto in quel momento.

Adesso, si vuole rimettere in discussione quel punto di mediazione? Certo, sarebbe legittimo e pacifico, ma potremmo affermare che a tale scopo è sufficiente approvare una legge (i colleghi Armaroli e Calderisi sono molto esperti e possono convenire con la mia opinione). Dunque, non vi è nessun problema: possiamo approvare una legge nella prossima legislatura, poiché quella in corso si sta concludendo. Per quale motivo dovremmo inserire nel provvedimento, sotto forma di emendamento, la norma (o la legge) che dovrebbe autorizzare il Governo a riscrivere almeno in parte il decreto legislativo n. 300 del 1999?

GIUSEPPE CALDERISI. Perché vi è un problema di tempi!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Una tale iniziativa legislativa avrebbe

potuto benissimo essere assunta, tanto dalla maggioranza, quanto dall'opposizione, in tempi ragionevoli (ottobre o novembre) al termine di scadenza del decreto integrativo: infatti, quel decreto è scaduto, se non sbaglio, il 29 luglio scorso e in quell'occasione non fu adottato (né proposto) alcun decreto integrativo o correttivo. Dunque, alla scadenza del termine, si sarebbe potuta proporre tale iniziativa legislativa, ma così non si è fatto. Perché si solleva ora la questione?

GIUSEPPE CALDERISI. Perché i ritardi vengono fuori ora, nell'attuazione della riforma!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Perché si solleva in una sede legislativa molto più modesta e con contenuti scarni e marginali, rispetto a quelli che dovrebbero essere i contenuti di un provvedimento che consenta una revisione complessiva dell'apparato di Governo? In ogni modo, non è certo mia competenza sindacare queste richieste: vedremo poi se ci saranno degli emendamenti.

Vorrei anche ricordare, per la cronaca, che nell'anno in cui la delega è rimasta aperta la Commissione ha ricevuto una serie di segnalazioni in merito ad interventi correttivi provenienti dalle parti sociali, da gruppi di impiegati, da rappresentanti di determinati uffici, dai portatori di qualche interesse di settore, ed ho trasmesso tali segnalazioni al Governo, ma nessun suggerimento su questi temi è giunto da membri della Commissione bicamerale rappresentanti dell'opposizione, che certamente ne avrebbero avuto tutto il diritto e avrebbero potuto senz'altro utilizzare questo strumento. Quindi debbo dire che l'anno in cui la delega è rimasta aperta è andato perduto a questi fini, perché da parte del Parlamento — maggioranza e opposizione — non è pervenuta alcuna richiesta. Ora l'onorevole Frattini dice una cosa che potrebbe anche essere in linea di principio giusta, ossia che per valutare l'opportunità o la necessità di decreti integrativi o correttivi occorre veder la riforma funzionare, quindi l'anno

per questa operazione dovrebbe partire dal momento in cui la riforma entra in vigore, cioè dal giorno in cui il nuovo Governo assumerà i poteri. Ciò in teoria potrebbe essere giusto, forse potevamo anche pensarci quando fu elaborato il decreto n. 300, nel quale è scritto che la sua entrata in vigore è procrastinata all'assunzione dei poteri da parte del nuovo Governo, ma per la verità nessuno ci ha pensato, un simile suggerimento non è stato formulato da nessuna parte.

Allora, ricordati questi dati con molta semplicità, mi permetto di segnalare ai colleghi — poi vedremo le decisioni che verranno prese sul piano politico — il problema che sarebbe costituito dal riaprire questa partita. Tanto per il Governo attualmente in carica, che ne avrebbe la responsabilità per i primi due o tre mesi, cioè fino all'assunzione della carica da parte del nuovo Governo, quanto per il prossimo Governo, quale che esso sia, riaprire questa partita sarebbe qualcosa di molto periglioso: in questi casi si scatenano interessi di categoria, resistenze burocratiche, tendenze a far rimanere le cose il più possibile immutate, e così via. Quindi, se mi posso permettere, sconsiglierei questa operazione, tanto al Governo oggi in carica quanto al prossimo. Evidentemente il nuovo Parlamento, dopo alcuni mesi di funzionamento della riforma, potrà, su suggerimento del Governo in quel momento in carica, prendere in considerazione alcuni correttivi, ma io lo farei, ripeto, a riforma già in funzione ed una volta sperimentato un primo periodo di attuazione. Vedete, colleghi, nel momento in cui noi inseriamo in questo testo una delle proposte che sono emerse si riapre interamente la partita. È infatti vero, come voi dite, che lasciamo fermo il numero di 12, ma tutto il resto torna in discussione. Dove mettiamo le foreste, con l'ambiente o con l'agricoltura? Dove mettiamo la protezione civile, con l'interno o con il territorio? Dove mettiamo la sanità? Giustissimamente è stato ricordato questo problema. Il lavoro va con la pubblica istruzione o con la sanità? Il commercio estero va con gli

affari esteri o con l'industria? Sono tutti problemi grossissimi, ognuno dei quali ha dietro di sé legioni di sostenitori dell'uno o dell'altro indirizzo, problemi che io francamente non ritengo opportuno riaprire né per questo Governo, né tanto meno per il prossimo, che avrà da fare altro nei primi mesi di attività. Comunque, ovviamente anche su questo punto decideranno le forze politiche in Assemblea.

**PRESIDENTE.** La replica del ministro per la funzione pubblica, onorevole Bassanini, che ne ha fatto espressa richiesta, avrà luogo in altra seduta.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge Menia: Concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati (1563) e dell'abbinata proposta di legge: Di Bisceglie (6724) (ore 20,20).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Menia: Concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa del deputato Di Bisceglie.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 1563)**

**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 ( 15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 35 minuti;

Forza Italia: 34 minuti;

Alleanza nazionale: 33 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 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: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 1563)**

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

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.

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

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

**DOMENICO MASELLI, Relatore.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, la presente legge si pone come obiettivo, difficile ma non impossibile, di superare, a 56 anni di distanza, un terribile trauma che ha colpito il nostro paese nella sua frontiera

orientale. Mi riferisco all'uccisione, da parte delle forze militari titine, di alcune migliaia di italiani, che furono poi gettati negli anfratti del Carso — o foibe — per eliminarne, se possibile, anche il ricordo.

Questi fatti avvennero in due diverse epoche, nell'autunno del 1943, dopo l'8 settembre, e dopo la fine della guerra, nel periodo 1945-1947. Insieme a persone che avevano collaborato con i tedeschi vennero colpiti anche membri della Guardia di finanza e della Guardia civica, che avevano partecipato all'insurrezione contro i tedeschi, ed anche civili e partigiani italiani.

Non vi è, da parte di questo relatore, nessuna volontà, né condiscendenza al revisionismo storico. So bene che la crisi dell'impero turco e la fine dell'impero austriaco misero in moto, tragicamente, un urto tra le popolazioni viventi nella penisola balcanica, innescando una serie di contrasti tra le varie popolazioni i cui frutti sono ahimè ben presenti nelle tragedie ancora fumanti della Craina, della Bosnia, del Kosovo, della Serbia. Le due guerre mondiali hanno agito da terribili detonatori: dopo la pace di Versailles del 1919, la neonata Jugoslavia aveva assorbito le terre della Dalmazia costiera, abitate da italiani, ma aveva dovuto lasciare all'Italia l'Istria interna e parte della Venezia Giulia abitate da sloveni e croati e le politiche nazionaliste dell'epoca avevano visti tentativi di assimilazione forzate delle minoranze da parte della Jugoslavia e dell'Italia fascista.

La tensione era già alta quando Hitler scatenò la seconda guerra mondiale. L'andamento rovinoso della guerra dell'Italia in Grecia convinse la Germania ad intervenire in Grecia e anche in Jugoslavia nell'aprile 1941. La Jugoslavia fu smembrata. La Slovenia divenne una provincia italiana, la Croazia ebbe il regime ustascia di Ante Pavelic, con un principe italiano sul trono. Nacque una terribile guerra partigiana che, secondo alcuni dati, produsse un milione 690 mila morti. Credo si possa affermare che, a parte l'URSS, la

Jugoslavia sia stato il paese con il più alto numero di vittime *pro capite* rispetto a tutta la seconda guerra mondiale.

La situazione si fece particolarmente grave dopo l'8 settembre 1943. La ferocia nazista in questa zona non fu inferiore a quella dimostrata altrove, soprattutto contro ebrei e zingari (cito questi ultimi perché nel recente «giorno della memoria» li abbiamo dimenticati e non mi sembra giusto), ma anche contro gli slavi concepiti come razza inferiore.

Pochi giorni fa abbiamo celebrato, come ho appena detto, «il giorno della memoria» e non voglio certo diminuirne l'effetto. Ho citato tutto questo perché desideravo mostrare come il fenomeno delle foibe abbia una sua spiegazione in questo scontro etnico, politico e sociale da altri scatenato. Ho parlato di spiegazioni e non di giustificazioni perché non è mai giustificabile l'uso di esecuzioni sommarie ed indiscriminate. È perciò molto difficile anche oggi stabilire quante di quelle esecuzioni avessero un motivo in qualche modo razionale nelle azioni e nelle scelte di campo dei singoli, e quante fossero senza motivo preciso o motivate solo dall'appartenenza ad un gruppo etnico o ad un ceto sociale di cui ci si voleva vendicare.

È per me fondamentale distinguere tra giudizio storico e *pietas* umana. Il giudizio storico sulla *shoa* è irreversibile e netto e deve essere ricordato a tutti; il giudizio sui singoli è oggi molto difficile se non impossibile. Già è difficile certificare che cosa ciascuno ha fatto, ancora più difficile è capire la ragione di certe scelte personali in una situazione di contrapposizione frontale. È poi quasi impossibile stabilire quali di quelle esecuzioni avessero un motivo più o meno valido, quanto fossero gratuite e coinvolgessero innocenti di qualsiasi colore. Il nostro giudizio si arresta sulla soglia della morte e di una morte atroce.

Non siamo noi i sostenitori dell'abolizione della pena di morte anche per quello che riguarda Caino? Se non vi è stata una condanna legale, come è possibile separare i Caino dai tanti Abele?

Perché privare i parenti di tanti innocenti del sollievo di un ricordo della patria? Lo stesso colpevole poi non è riscattato dalla morte?

La Repubblica italiana nata dalla Resistenza è abbastanza forte per ricordare i morti di una strage non ancora dimenticata, per riconoscere i diritti degli sloveni abitanti entro i propri confini, per risarcire almeno parzialmente gli esuli dall'Istria e dalla Dalmazia, per stendere una mano amichevole ai popoli sloveno e croato, aiutando implicitamente le minoranze italiane a rivendicare i loro diritti in quei paesi.

Questa proposta di legge è estremamente semplice: consta di cinque articoli. Il primo articolo stabilisce che al coniuge superstite e ai congiunti fino al quarto grado di cittadini italiani infoibati dall'8 settembre 1943 al 10 febbraio 1947, è concessa, a domanda e a titolo onorifico, una insegna metallica con relativo diploma.

Si aggiunge che agli infoibati sono assimilati coloro che persero la vita entro l'anno 1950, qualora la morte sia sopravvenuta in conseguenza di torture, deportazioni e prigionia. Ci si può chiedere perché soltanto entro l'anno 1950, ma questo è un altro problema.

L'articolo 2 specifica le modalità per l'inoltro delle domande.

L'articolo 3 prevede la costituzione di una commissione per il rilascio della concessione della medaglia-ricordo. Rimane il dubbio su chi sarà l'esperto storico da designarsi da parte dell'istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia oppure da parte dell'istituto storico per l'età moderna e contemporanea. Vengono esclusi dal riconoscimento coloro che siano stati condannati per efferati delitti contro la persona.

L'articolo 4 fissa i primi adempimenti della Commissione e detta la frase da incidere: «La Repubblica italiana ricorda».

L'articolo 5 prevede la copertura finanziaria.

In conclusione, mi rendo conto delle difficoltà che questa proposta di legge presenta e vorrei evitare che essa, invece di far tacere i contrasti, ne sollevasse altri.

Voglio spiegare il mio atteggiamento invitandovi a leggere con me la seguente poesia di Ungaretti che mi ha colpito sempre moltissimo: «Non gridate più/ Cessate d'uccidere i morti,/ non gridate più, non gridate/ se li volete ancora udire,/ se sperate di non perire./ Hanno l'impercettibile sussurro,/ non fanno più rumore/ del crescere dell'erba,/ lieta dove non passa l'uomo.» (*Applausi - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PAOLO ARMAROLI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Non sono un profeta e ancora non so a quale punto dell'ordine del giorno di domani sarà iscritto questo provvedimento. Le ricordo, signor Presidente, perché a sua volta lei lo ricordi al Presidente Violante, che appena dieci giorni fa il Presidente del Consiglio, professor Giuliano Amato, rispondendo ad un'interrogazione dell'onorevole Menia, disse che il Governo faceva *mea culpa* per i ritardi colpevoli su questo provvedimento; esprimeva, inoltre, l'auspicio che esso andasse rapidamente in porto perché il Governo era pienamente favorevole nel merito.

Prima ancora che la maggioranza si pronunci, ritengo che, dati gli affidamenti del signor Presidente del Consiglio, la Presidenza della Camera debba iscrivere la proposta di legge ai primissimi punti dell'ordine del giorno perché non è un mistero per nessuno che la legislatura è ormai agli sgoccioli. Se il Governo intende veramente mantenere la propria parola —

e il Presidente del Consiglio è uomo d'onore -, Alleanza nazionale, tutta la Casa delle libertà e, presumo, anche la maggioranza - perché il Governo deve avere una maggioranza parlamentare -, chiedono che la proposta al nostro esame sia iscritta al primo o, massimo, al terzo punto dell'ordine del giorno della seduta di domani. In caso contrario, chiederemo un'inversione dell'ordine del giorno. Auspico, comunque, che non si debba arrivare a tanto perché ciò significherebbe una responsabilità grave della Presidenza che opererebbe un ostruzionismo rispetto ai divisamenti del Presidente del Consiglio, di Alleanza nazionale, di tutta la Casa delle libertà e, presumo, anche della stessa maggioranza parlamentare.

Credo che queste mie considerazioni faranno breccia su di lei, signor Presidente, e sul signor Presidente della Camera, Luciano Violante. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei, onorevole Armaroli.

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

**GUALBERTO NICCOLINI.** Ringrazio il relatore per l'equilibrio e la sensibilità dimostrata nella sua relazione che conclude un lavoro svolto assieme per molto tempo. Dopo i diplomi alla memoria dei caduti nella prima e nella seconda guerra mondiale, dopo il diploma d'onore per le madri dei caduti in guerra, dopo il distintivo d'onore per gli orfani dei caduti in guerra, dopo i distintivi per i volontari della libertà o i diplomi per i combattenti della libertà ci siamo finalmente ricordati di una categoria che definire di serie B sarebbe fin troppo benevolo: si tratta di una categoria di persone che per mezzo secolo è stata cancellata completamente dalla memoria del nostro paese, ancor più di quanto avevano fatto le pietre su quei corpi all'interno delle caverne chiamate foibe.

Signor relatore, non è che queste persone venissero prima uccise e poi gettate nelle foibe; la testimonianza di due-tre rarissimi casi di persone che si sono

salvate - evidentemente ogni tanto c'è un Dio che si ricorda anche di noi uomini - ci ha fatto sapere che essi venivano gettati vivi. La tecnica - lo voglio ricordare in quest'aula affollatissima, come merita una situazione del genere - era molto semplice: si legavano dieci-quindici persone con il filo spinato, si sparava al primo che, cadendo, tirava giù gli altri, con la conseguenza che il secondo, il terzo, il quarto, il quinto erano vivi (feriti, bastonati, torturati ma vivi). Su questo crollo di corpi vivi e martoriati si scaricava, poi, una gettata di pietre, per poi ricominciare: ciò è stato dimostrato anche dai ritrovamenti avvenuti pochi e molti anni dopo.

Comunque, finalmente ne parliamo. Devo riconoscere che la maggioranza ed il Governo, proprio in chiusura di legislatura, stanno dimostrando una grande attenzione verso i problemi del nord-est: mentre al Senato marcia, con i suoi problemi, il provvedimento per la tutela degli sloveni, ci siamo ricordati di stanziare un po' di soldi per gli indennizzi in favore degli esuli istriani, stiamo approvando provvedimenti che prevedono finanziamenti in favore degli esuli partiti e di quelli rimasti, in questi giorni in Commissione affari esteri esamineremo, probabilmente in sede legislativa, norme contenenti finanziamenti in favore degli italiani rimasti in un'Istria caratterizzata da un'antistorica divisione e, finalmente, discutiamo di questo riconoscimento agli infoibati. Evidentemente, anche la sinistra si è accorta di una parte del popolo italiano che finora aveva cercato di dimenticare.

Ricordo che il collega Menia ha presentato questa proposta di legge nel 1996, poco dopo essere tornato in Parlamento, ed essa è stata presa in esame due anni dopo, nel 1998. Desidero ricordare anche che ci fu una relazione estremamente negativa del collega Corsini, che non è più presente in Parlamento perché ha cambiato mestiere, che a rileggere oggi, dopo due anni, in qualche caso fa venire un po' di orticaria. Tuttavia, anch'egli ricordò e riconobbe che per cinquant'anni di questo problema non si era mai parlato. Egli

definì le foibe come il simbolo di una morte oscura, segno di una cancellazione totale, visto che la scomparsa dei corpi — diceva Corsini — «prolungò l'angosciosa attesa dei congiunti e rese impossibile la celebrazione del rito pacificante della sepoltura». Già questa è un'inesattezza, perché la scoperta delle foibe e la prima riesumazione delle salme avvenne pochi mesi dopo, nello stesso 1945.

Gli inglesi e gli americani iniziarono a tirar fuori questi corpi. Quindi, se si voleva parlarne, dare sepoltura e concludere un discorso, si poteva farlo — non dico a caldo nel 1945 — qualche anno dopo la fine della guerra, quanto meno nel 1954 quando l'Italia «tornò a Trieste». Invece, non si è voluta fare questa pacificante sepoltura neanche negli anni successivi! E la sepoltura formale e retorica la stiamo facendo appena in questi giorni: 55 anni dopo!

Ricordo che si è iniziato a discutere della questione il 17 settembre 1998. Si è «tirato un po'» e all'inizio del 1999 si disse: aspettiamo ad esaminare quella proposta di legge perché l'onorevole Di Bisceglie ha preannunciato che anche lui aveva un'iniziativa legislativa pronta, che avrebbe potuto essere esaminata assieme a quella di Menia. Quindi, già due anni e mezzo dopo la presentazione della proposta di legge Menia, Di Bisceglie annunciò la presentazione del suo provvedimento. Superato il 1999, finalmente nel febbraio del 2000 Di Bisceglie presentò la sua proposta di legge che, guarda caso, era quasi la copia conforme di quella presentata dal collega Menia di quattro anni prima, con alcuni ritocchi che davano un senso diverso alla motivazione morale e spirituale che aveva spinto il collega Menia ad avanzare quella proposta!

Di Bisceglie, però, nel corso della sua relazione fece la seguente affermazione (stiamo parlando del 1° febbraio 2000): «In questa sede non siamo chiamati ad una esegesi storica, ad indicare le categorie, i motivi e il carattere dei progetti dell'esercito vincitore negli atti dell'esercito italiano». Poi aggiunse anche un'ine-

sattezza ricorrendo alle parole «di occupazione». Non si è ben capito di quale occupazione si trattasse da parte dell'esercito italiano, visto che quelle terre erano italiane in quel momento!

Chi avrà pazienza e voglia di rileggersi gli atti di tutto l'iter parlamentare e di tutte le discussioni svoltesi in Commissione, scoprirà che da sinistra — dove mai si è accettato questo tipo di legge — vi è stata una continua ed insistente esegesi storica; ma storica di lunga data, senza cercare di capire le motivazioni (non le giustificazioni) che spinsero a certi atti esecrabili ma, risalendo indietro nella storia, per trovare (qui sì) tutte le giustificazioni a questi assassini che avevano commesso quei reati!

Ed è chiaro che proseguendo con questo sistema, sono emersi mille modi di vedere la storia e di giudicare gli atti, i gesti e le reazioni che sono sempre peggiori delle azioni che li hanno provocati; e quindi, chiaramente, questa legge ha iniziato ad essere un po' fastidiosa!

Nel corso di quelle lunghe discussioni in Commissione — nelle quali io ho sempre ascoltato senza mai intervenire — due sole persone dell'attuale maggioranza hanno cercato di non perdersi in una esegesi storica, ma di vedere il punto reale di questa semplicissima e, a mio avviso, doverosa legge: la presidente della Commissione ed il relatore. Questi ultimi in certi momenti sembravano rappresentare l'opposizione ed erano «sotto tiro» della maggioranza.

Con questo sistema, siamo pervenuti all'attuale testo di legge nel quale alcune situazioni sono state cambiate.

Nella prima proposta di legge del collega Menia si escludevano giustamente dal riconoscimento coloro i quali vennero uccisi — nei modi e nelle zone in cui si è detto: quindi gli infoibati — mentre facevano volontariamente parte di formazioni non al servizio dell'Italia. Sembrava quindi che l'onorevole Menia volesse privilegiare i soldati della Repubblica sociale italiana perché indubbiamente in quel momento era territorio italiano. Invece non è vero perché c'erano anche italiani

al servizio di paesi stranieri e italiani che combattevano non contro il fascismo, ma contro l'Italia. È diverso.

Trieste non voleva essere la capitale di una nuova Italia fascista; Trieste e l'Istria volevano far parte dell'Italia democratica che stava venendo fuori dopo la guerra, però dato che in quella terra vi erano l'esercito tedesco, gli occupanti titini e un po' di tutto, evidentemente la situazione era talmente confusa che un giovane di vent'anni in quel momento non sapeva da che parte stare. Egli voleva stare con l'Italia. Ci fu chi entrò nel CLN e chi si arruolò per la Repubblica sociale italiana. Non possiamo però farne una colpa oggi, a distanza di cinquant'anni, non mettendoci storicamente nei panni e nelle situazioni di quell'epoca nella quale fioccarono pallottole da tutte le parti, c'era l'occupazione tedesca che sappiamo quanto fosse dura e pesante e c'era il pericolo jugoslavo, che non era comunista né titino, ma che in quel momento era solo jugoslavo. Chiaramente, se poi ci si mette di mezzo l'ideologia, l'etnia, le religioni, gli ortodossi, i serbi, i croati e di tutto di più, si comprende come la situazione fosse veramente confusa. Il problema è che cinque, sei o sette mila persone finirono barbaramente trucidate. Tutto qui.

O noi riusciamo a ragionare in questi termini e quindi non gridiamo più, altrimenti anche questa legge, che è la più giusta e la più doverosa per saldare quanto meno un debito morale, visto che non abbiamo saldato gli altri debiti, avrà vita difficile. Anche con le aggiunte operate da alcuni emendamenti che il collega Di Bisceglie è riuscito ad inserire, anche andando a suggerire situazioni nuove sia in Commissione esteri che in Commissione difesa, si è pervenuti ad una legge che per certi versi è abbastanza diversa da quella che era la proposta iniziale del collega Menia.

Non riesco a capire cosa voglia dire che « la Commissione esclude dal riconoscimento i congiunti di vittime perite ai sensi dell'articolo 1 per le quali sia stato accertato, con sentenza, il compimento di efferati delitti contro la persona ». Vo-

gliamo sapere di quali sentenze si tratti. Si tratta di processi celebrati prima che le vittime fossero infoibate oppure dopo? Noi sappiamo soltanto che al momento dell'infoibamento non vi era ancora alcun processo o sentenza. Quindi, chi li ha gettati nelle foibe non aveva neanche la motivazione giuridica di una decisione del tribunale rivoluzionario di Pisino d'Istria. Non vi erano tribunali, né rivoluzionari né altro, ma vi era questa giustizia sommaria che tutto è meno che giustizia.

Queste sentenze sono giunte a babbo morto? Oppure erano state pronunciate in precedenza da tribunali. Questo è un discorso che va chiarito, anche se — come giustamente ricordava il relatore — la *pietas* è un'altra cosa. Quando si è pagato con la vita, indipendentemente dal fatto che ci sia stato un tribunale idoneo a pronunciare una simile sentenza oppure no, il conto dovrebbe essere saldato a quel punto. Quindi, il fatto che la Repubblica italiana ricordi chi è stato ucciso così orrendamente (vi assicuro che la stragrandissima maggioranza era composta da innocenti) è proprio il minimo dei minimi che si possa fare.

Alla luce di queste considerazioni, il gruppo di Forza Italia è particolarmente favorevole a questa legge o lo sarebbe stato ancora di più se fosse rimasto il testo del collega Menia. Non faremo niente per ritardarla, poiché riteniamo che, alla chiusura del millennio, dobbiamo dedicarla ai nostri caduti dell'Istria, di Trieste, della Dalmazia e di Fiume, di terre che ancora oggi, nonostante tutto, si sentono italiane (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

**ROBERTO MENIA.** Signor Presidente, colleghi, un grande vescovo di Trieste, Antonio Santin, nato a Rovigno d'Istria, s'inginocchiò sulla foiba di Basovizza, che all'epoca non era ancora chiusa e dettò un'epigrafe, che oggi campeggia sulla grande pietra che copre la foiba: « Onore e cristiana pietà a coloro che qui sono

caduti. Il loro sacrificio ricordi agli uomini le vie della giustizia e dell'amore sulle quali fiorisce la vera pace». In quella stessa occasione, ebbe a dire: questa foiba è un grande calvario con il vertice sprofondata nelle viscere della terra.

Non voglio, signor Presidente, confondere, o mettere insieme in qualche modo, discorsi e questioni della politica dell'oggi, come ha fatto anche il relatore Maselli, con un principio che è del tutto diverso e che voglio affermare attraverso questo provvedimento. Mi limito, allora, a raccontare alcune storie di questo calvario. Lo faccio anche perché alcuni dei nomi e delle storie sono di padri o congiunti di persone che conosco da vicino, per i quali ho sentimenti di amicizia, amore, affetto: conosco tanti, per esempio, della famiglia Cossetto.

Norma Cossetto era una ragazza di 23-24 anni, di Santa Domenica di Visinada, in Istria, che nel 1943 girava con la sua bicicletta l'Istria, raccogliendo notizie sulla storia della sua terra, a cui voleva tanto bene. Si stava laureando ed aveva intitolato la sua tesi di laurea: « All'Istria rossa », perché rossa è la terra del centro dell'Istria, a causa della bauxite. Fu prelevata dai partigiani comunisti di Tito, portata nell'ex caserma dei carabinieri del suo paese, sevizata, martoriata, violentata da diciassette uomini: pianse per una notte intera, come raccontò una donna che abitava vicino e che andò a vedere, attraverso la finestra, da dove provenissero le grida e i lamenti. Fu infoibata la mattina dopo e sarebbe stata riesumata alcuni mesi dopo dagli uomini del maresciallo Arzarich, il capo dei vigili del fuoco di Pola, che si distinsero nei mesi seguenti all'ottobre 1943 in queste operazioni.

La prima grande ondata di infoibamenti, infatti, fu quella seguita all'8 settembre 1943, quando le bande partigiane comuniste iugoslave spadroneggiarono per circa due mesi all'interno dell'Istria: una volta tornata in qualche modo la normalità, dopo alcuni mesi, vi fu una serie di riesumazioni, soprattutto ad opera di speleologi e pompieri, su incarico delle au-

torità, per quanto era possibile ricostituire le autorità in quelle zone. Furono 600 gli istriani che, nei mesi seguenti all'ottobre 1943, furono riesumati dalle foibe e fu così possibile stabilire il numero (ma ne parleremo dopo) dei presunti assassinati in quei mesi. Norma Cossetto fu ritrovata martoriata, come dicevo, con legni conficcati nelle mammelle. Il padre di Norma, tra l'altro, che si trovava a Trieste, fu avvisato del fatto che la figlia era stata arrestata ed andò a chiedere notizie di quanto era accaduto; gli dissero di non preoccuparsi, che anzi era opportuno che si trattenesse anch'egli per un interrogatorio, ma fece la stessa fine della figlia.

Nel provvedimento abbiamo voluto associare agli infoibati anche altri uomini e donne periti in altro modo, ma evidentemente associabili: persone fucilate, annegate, lapidate. La storia di una lapidazione terribile, ad esempio, è quella che mi ha raccontato Nidia Cernecca un'esule di Gimino, che oggi vive a Verona, la cui bambina di sei anni un giorno vide comparire a casa sua un personaggio con una stella rossa sul berretto. Era Ivan Matika, l'unico dei superstiti nel famoso « processo foibe » che si sta celebrando a Roma e che ha trovato mille ostacoli non solo da parte degli Stati di Slovenia e Croazia, che notoriamente hanno fatto pressioni decise nei confronti del nostro Governo e della nostra magistratura perché si lasciasse perdere, ma, come ha fatto ben capire il magistrato Pititto — che ha avuto il coraggio di attivare questo procedimento — da parte delle stesse autorità italiane e alti poteri italiani. Probabilmente, tra l'altro, il processo non porterà a nulla. Ivan Matika, il capo dei partigiani di Tito nell'Istria, che aveva eletto il castello di Montecuccoli — perla dell'arte italiana che si trova a Pisino, sopra la grande foiba, quella che ispirò Verne nel suo libro *Viaggio al centro della terra* — a grande prigioniera da dove dettava le sue sentenze di morte, si presentò in casa del Cernecca, che era un buon uomo che aiutava la gente del suo paese — era italiano — e lo prelevò per un interrogatorio. Sparì per un giorno e la gente del

paese raccontò di averlo visto passare completamente incanutito nell'arco di una notte per le bastonate ricevute e con sulle spalle un sacco di pietre; fu portato nel bosco, gli fecero posare il sacco, scavare la sua tomba e fu lapidato. Non basta: siccome aveva due denti d'oro, ritennero opportuno tagliargli la testa e portarla a un meccanico di Canfanaro perché glieli estraesse.

In Istria non accadeva solo questo, i perseguitati non erano solo gli italiani, ma anche, ad esempio, i sacerdoti istriani. Vi sono alcune storie terribili e per alcuni di loro recentemente è stato istruito il processo di beatificazione. Ricordo, ad esempio, don Angelo Tarticchio, di Gallesano, vicino a Pola, che aveva trentasei anni e fu arrestato insieme ad altri trenta dei suoi parrocchiani, fu buttato nella foiba di Lindaro e quando fu riesumato lo trovarono completamente nudo, con una corona di spine conficcata sulla testa, i genitali tagliati e messi in bocca. Don Miro Bulesic venne sgozzato a Lanischie, era già il 1947, abbondantemente dopo la fine della guerra. Siccome aveva studiato a Roma ed era gesuita era falso come tutti i gesuiti; era pur vero che durante la guerra partigiana si era prodigato per salvare due partigiani croati arrestati dai tedeschi, ma se questi ultimi lo avevano ascoltato significava che era loro amico e quindi ritennero opportuno sgozzarlo.

Furono trentasette i sacerdoti ammazzati in Istria in quegli anni.

Posso raccontare di Fiume. Pochi in Italia oggi sanno che la città che viene chiamata Rijeka era la Fiume d'Italia, che aveva dato esempi magnifici, bellissimi di attaccamento all'Italia. Ricordo, ad esempio, l'ultimo vescovo di Fiume italiana, monsignor Camozzo, che morirà esule, il quale, all'atto di andarsene da Fiume, volle portare via le sue cose dalla sua chiesa, ma in particolare la bandiera. Tagliò in tre il tricolore italiano: con la parte verde avvolse un calice e lo mise in una valigia, avvolse un altro calice con la parte bianca e poi una bibbia con la parte rossa, mettendola in un'altra valigia.

A Fiume nei giorni immediatamente seguenti il 3 maggio 1945 scomparvero due senatori del Regno ai quali il Parlamento italiano non si è mai degnato, ad esempio, di fare un busto, mentre sono stati fatti busti di altre persone: mi riferisco, ad esempio, al « Migliore » — vi sarebbe parecchio da dire e da dubitare sul fatto che sia un padre della patria — che troneggia nei nostri corridoi.

Il senatore Icilio Bacci fu arrestato nei primi giorni del maggio del 1945 e scomparve; il senatore Riccardo Gigante fu arrestato, si sa che fu portato in un bosco e buttato in una fossa comune. Ma vi erano altri casi. A proposito di Fiume, potremmo raccontare, ad esempio, il caso di Angelo Adam, ebreo antifascista, deportato dai tedeschi a Dachau, che si salvò, tornò a Fiume e quando, nel dicembre del 1945, riprese la sua attività sindacale insieme agli italiani, giacché questo non andava un granché bene ai nuovi padroni, fu arrestato assieme alla moglie ed alla figlia, fu deportato e scomparve.

A Fiume si usava impiccare la gente ai ganci di macelleria. A Fiume fu ammazzato il custode dei giardini, che si chiamava Adolfo Landriani. Gli volevano far gridare: « viva Fiume jugoslava »; lui gridò: « viva Fiume italiana » ed allora gli spaccarono la testa contro la parete ed egli continuò a gridare, con voce sempre più flebile. A Fiume fecero scomparire — lo ammazzarono e lo buttarono poi tra le rovine del Molu Stocco — un ragazzino che si era arrampicato sul pennone di piazza Dante e aveva messo la bandiera italiana.

A Zara si usava annegare la gente. Molti di voi conosceranno, ad esempio, il vecchio Maraschino dei Luxardo, che era una perla di Zara italiana. I Luxardo, tra l'altro, hanno ricostruito a Torreglia, in provincia di Padova, la vecchia fabbrica del Maraschino, che all'epoca era un vanto italiano. Nicolò Luxardo fu prelevato nel 1944 dai partigiani, portato oltre gli scogli di Zara assieme alla moglie, annegato e poi buttato a fondo. Pensate che Luxardo fu poi processato nel 1945,

un anno dopo, e nella sentenza si disse che, non avendo risposto all'invito di comparizione, poiché si era tenuto nascosto, veniva condannato all'impiccagione in contumacia e tutti i suoi beni venivano confiscati.

A proposito di Zara, per chi raccoglie i vecchi numeri della *Domenica del Corriere*, vi è un'illustrazione di questo giornale del 1944 che narra la storia del farmacista di Zara, Ticina, che fu ammazzato ed annegato insieme alla moglie, alla figlia, al fratello ed alla nipotina di sei anni, tutti con una pietra al collo. A Zara non c'erano le foibe e quindi era più facile ammazzare annegando.

Vi potrei raccontare di Trieste, anche in questo caso pensando a tanta gente che conosco. C'è, per esempio, una persona già anziana che ricorda spesso e mi racconta con le lacrime agli occhi di suo padre che fu buttato nell'abisso, nella foiba Plutone, insieme ad altri quaranta ragazzi, tutti italiani, che erano le guardie carcerarie di Trieste. Lo riconobbero anni dopo perché in mezzo alla poltiglia di ossa e di resti umani c'era un brandello della sua giacca — era il maresciallo Ernesto Mari di Civitavecchia — con il nome della sartoria di Civitavecchia. Da questo particolare capirono che si trattava di lui.

Chi viene a Trieste può vedere nell'atrio del carcere i nomi di tutte le guardie carcerarie scomparse tutte nei primi giorni del maggio 1945 quando i titini entrarono a Trieste. La stessa cosa avviene entrando nell'atrio della questura di Trieste dove furono prelevate tutte le ottanta guardie di pubblica sicurezza che finirono nelle foibe di Basovizza. Così accadde per novantasette finanzieri.

Penso che possa bastare. Perché ho raccontato tutte queste storie? Forse semplicemente perché volevo che rimanessero nelle pagine degli atti parlamentari e perché questi uomini e queste donne non hanno mai avuto dall'Italia un ricordo e allora modestamente, per quanto mi è stato possibile, ho voluto regalarglielo io questa sera. Il rappresentante del Governo appare molto « scocciato » da ciò che dico

e mi dispiace per lui; anzi, non mi dispiace affatto, ritengo di aver fatto una cosa giusta. Lo ripeto, ho fatto questo per dare prima di tutto delle testimonianze, anche se poi qualcuno dirà che in fin dei conti ricostruire la storia vuol dire capire che quelle atrocità, quelle efferatezze erano quasi la giusta punizione di uomini e di donne che non avevano alcuna colpa se non quella di essere italiani.

Se l'Italia per cinquant'anni non ha avuto il coraggio di ricordarli e di dare loro una testimonianza, un riconoscimento, ritengo di avere fatto bene ad averne parlato. Gli imbarazzi della sinistra in questa vicenda sono pluridecennali ma è stato molto bello che, per esempio, il Presidente della Camera Violante (non dubito che egli mi darà modo e possibilità o lo darà al Parlamento di esaminare questo provvedimento non mettendolo al ventesimo posto nell'ordine del giorno di domani, ma in una posizione più avanzata se davvero ritiene giusto e doveroso che l'Italia a più di cinquant'anni da questi fatti dia un riconoscimento a quegli uomini e a quelle donne) abbia dichiarato: « Nella storia scritta dai vincitori una particolare condiscendenza fu usata per Tito. Le foibe furono un genocidio ma dovevano scomparire ». Il senatore Pellegrino, sempre dei DS, nel 1997 dichiarò davanti alla Commissione stragi: « Le foibe sono eccidi di incredibile ferocia, non possono dividerci tra destra e sinistra. Con la verità bisogna fare i conti sempre ».

Non dubito che a tutte queste belle cose seguano i fatti e quindi mi auguro che nelle poche settimane che rimangono prima della fine della legislatura questa proposta di legge diventi legge. È anche l'auspicio che mi ha fatto qualche settimana fa il Presidente del Consiglio e che mi ha fatto estremamente piacere.

Vogliamo dire qualche cosa di più, per esempio, sulla tragica contabilità dei morti delle foibe?

Ho fatto dei casi ma erano pochi. È difficile stabilire un numero, ma è vero che c'è una letteratura in gran parte — lo

dico tra virgolette — « *underground* » di uomini che hanno dedicato una vita intera a ricostruire quei fatti. È il caso, per esempio, di Luigi Papo: ho con me un poderoso volume che raccoglie diciassette nomi ed ha il titolo *L'Albo d'oro della Venezia Giulia e della Dalmazia*. Luigi Papo, che è stato prigioniero degli jugoslavi, nell'introduzione scrive: « Erano i giorni della mia prigionia nel campo di Prestrane. Feci a me stesso una promessa solenne: se fossi uscito vivo, avrei continuato a lottare per l'italianità delle nostre terre e dedicato ogni mio minuto libero al ricordo dei caduti. Ho mantenuto la promessa ». A Luigi Papo mi legano anche sentimenti di amicizia e di affetto, perché ha veramente dedicato la sua vita a mantenere viva la testimonianza e a ricostruire la memoria.

Signor Presidente, mi spaventa vedere da vicino uomini e donne, esuli dall'Istria, che si portano dietro quelle vicende dolorose. Non credo che si debba vivere perennemente con il ricordo del dolore, ma non è neppure giusto che di tutto questo non resti nulla. Mi opprime e mi rattrista vedere che passano gli anni e le generazioni e, piano piano, scompaiono tasselli di storia. In tal modo scompaiono le storie tragiche che vi ho raccontato, anche se sono testimonianze e memorie che contengono una spiritualità che fa spavento: sono storie e memoria che debbono tornare a far parte dei miti unificanti della nazione.

Mi spaventa vedere che pian piano il vecchio dialetto di coloro che venivano da Cherso, da Lussino, da Pola e da Capodistria sta scomparendo; scompaiono le vecchie tradizioni e le storie e di tutto ciò all'Italia non resta quasi più nulla; eppure, quegli uomini e quelle donne hanno dato tanto e il loro sacrificio è stato, prima di tutto, un sacrificio di italianità.

Con la proposta di legge di mia iniziativa non chiedo nulla di più e nulla di meno di una semplice medaglietta: ovvero, il riconoscimento, a cinquant'anni di distanza, da parte dell'Italia (la loro patria) al loro sacrificio. Non si chiedono benefici economici o assegni; non si chiede nulla

del genere, ma si chiede una semplice medaglietta che dimostri che l'Italia li ricorda. Quelle famiglie e quella gente non chiedono nulla di più.

Come dicevo, mi spaventa constatare che nell'Italia di oggi nessuno più conosce i nomi di quelle città o la storia di quelle terre. Come diceva il collega Niccolini, è normale leggere che con la fine della guerra l'Italia restituì l'Istria alla Jugoslavia: è una cosa inaudita! Non solo la Jugoslavia prima non esisteva (basterebbe aver studiato un po' di storia per saperlo), ma in quelle terre vi è stata una tradizione e una lingua italiana per secoli e millenni.

A proposito del numero delle vittime, vorrei precisare che il solo comando del Governo militare alleato di Trieste (come sapete, la città di Trieste fu amministrata dal Governo militare angloamericano fino al 1954) affermò di aver ricevuto 4.768 richieste in ordine a persone scomparse dopo il 1° maggio 1945: in particolare, 2.210 a Trieste, 1.160 a Gorizia e 998 a Pola. Radio Londra affermava che nel mese di maggio 1945 sono state deportati e non hanno fatto più ritorno a Trieste 2.600 civili. Il Comitato di liberazione nazionale inviò alla Conferenza di Parigi un memoriale nel quale si affermava che circa 12 mila giuliani furono prelevati e deportati.

Il sindaco di Trieste Gianni Bartoli, nel suo *Martirologio delle genti adriatiche*, riportò un elenco nominativo dei civili e militari scomparsi e uccisi a Trieste e nella Venezia Giulia. Erano 4.122 nomi, c'erano 21 ripetizioni, ne furono aggiunti poi altri 260. In totale, solo lì furono elencate 4.361 vittime: civili 2.916, guardia di finanza 242, polizia 309, carabinieri 94, guardie civiche, volontari della libertà e membri del CLN 51. È notorio, a questo proposito, che nelle foibe finirono anche parecchi uomini del Comitato di liberazione nazionale, perché le stragi delle foibe furono un disegno preordinato teso ad eliminare la componente italiana. Quello che è apparso inequivocabilmente sotto gli occhi di tutti in questi ultimi anni a proposito della macelleria balcanica che

si è scatenata nelle terre della ex Jugoslavia è stato il principio della pulizia etnica, che gli italiani furono i primi a subire, circa cinquant'anni fa.

Non c'è dubbio che le stragi delle foibe che funestarono le terre giuliane dal 1943 al 1945 ed anche a guerra finita non furono, come afferma certa storiografia — partigiana in tutti i sensi —, la reazione, in fin dei conti giustificabile, delle popolazioni slave alle vessazioni subite dall'Italia e in particolare dal regime fascista. Le foibe furono invece la realizzazione brutale di un piano di snazionalizzazione, di pulizia etnica, di cultura italiana, di arte italiana, di lingua italiana, di tradizione italiana. Non è un caso, infatti, che in questo piano di sterminio della componente italiana la prima fase fu quella della scelta deliberata di massacrare tutto quello che poteva rappresentare istituzione o classe dirigente e quindi, in questo senso, Guardia di finanza, carabinieri, tutti quelli che avevano una divisa che in qualche modo rappresentasse l'Italia. Poi vi fu la caccia fanatica al professionista, al laureato, al maestro, al dirigente, che venivano regolarmente accusati di essere fascisti o borghesi o qualcosa del genere. A questa prima fase seguì quella del terrore generalizzato, che portò alla seconda fase, che fu devastante e drammatica; oltre, cioè, ai 12, 15, 17 o 20 mila morti infoibati, come dice Papo, vi fu l'esodo dei 350 o 380 mila italiani dall'Istria, da Fiume e dalla Dalmazia. Città grandi e piccole, paesi e borghi si svuotarono letteralmente. Vi rimasero solo gli slavi, dove erano minoranza, e talvolta nemmeno loro. Furono infatti circa 10 mila gli istriani e croati che si trasferirono nella penisola conservando la cittadinanza italiana, mentre altri 40 mila emigrarono all'estero. Fiume italiana contava 66 mila abitanti, se ne andarono in 58 mila. Pola ne contava 40 mila, partirono in 36 mila. Più di 380 mila persone abbandonarono le loro case, la quasi totalità, anche se si continua a dire che se ne andarono solo quelli che avevano qualcosa da perdere, cioè i capitalisti, i borghesi, i fascisti: e come tali in Italia gli esuli furono accolti

dai comunisti e dalla loro stampa, che li definì « criminali fascisti sfuggiti al giusto castigo ». A Venezia, per i primi profughi da Pola, che arrivarono su una nave, ci furono sputi e fischi. È notorio, infatti, che quando Pola nell'arco di un mese si svuotò totalmente e fu portato via anche il feretro di Nazario Sauro, questo fu accolto dagli sputi a Venezia. È famosa, per esempio, la vicenda del treno dei profughi ai quali la Croce rossa doveva dare, alla stazione di Bologna, un po' di acqua e un po' di latte, che non fu fatto fermare.

Queste vicende fanno parte della storia, ma mi fermo qui, altrimenti andremmo magari a finire a parlare di qualcosa che non rientra in quello che ci siamo ripromessi di discutere questa sera.

Ripeto: tutti loro non hanno avuto un riconoscimento dall'Italia. Penso, anche se abbiamo poco tempo nel corso di questa legislatura, che abbiamo la possibilità « storica » di sanare questa grande ingiustizia. A questa gente che ha fatto un grande sacrificio, che ha subito un vero e proprio grande martirio di italianità e di libertà, l'Italia ha il dovere di dare un riconoscimento: una medaglietta che non costa nulla e che rappresenta, però, un grande e profondo significato morale e nazionale che non dubito vorremmo dare, a 50 e più anni da quei fatti, con il consenso e l'assenso di tutte le forze parlamentari, di tutti gli italiani di buona volontà.

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

**ROSANNA MORONI.** Il dibattito sulle foibe è stato condizionato, nel corso degli anni, da evidenti sedimentazioni ideologiche, innestatesi sulle sofferenze e sui rancori dei diretti protagonisti di quella storia. Una storia terribile e dolorosa come molte delle vicende di quel periodo, terribilmente dolorosa, ma che non può consentire comunque, neppure in nome della sofferenza fisica e psichica delle vittime, neppure in ricordo delle atrocità, di

ignorare l'insieme delle vicende che si sono intersecate e aggrovigliate, il complesso di barbarie e di orrori che si sono succeduti, l'uno innescando l'altro. Una storia che dobbiamo tentare di leggere con gli strumenti dell'equilibrio e dell'equità, senza facili ma deleterie semplificazioni, avendo la forza di distinguere la verità della storia dalla compassione per i singoli.

In questi ultimi anni, l'argomento è stato ripreso in più occasioni dalla destra come elemento speculare da contrapporre ai crimini dei nazi-fascisti, nel tentativo di convincere — e, forse, di convincersi — che nella più grande tragedia di questo secolo tutti i soggetti in campo hanno commesso tragici errori è che è meglio, quindi, stendere una coltre a sopire ogni soprassalto della memoria, meglio dimenticare e riprendere il corso della storia senza indagare oltre sulla sua pagina più buia e sciagurata. Credo che questo sia nello stesso tempo immorale e sbagliato, credo che la comprensione profonda della genesi di ideologie aberranti, come quella che ha segnato drammaticamente il Novecento, rappresenti un debito morale nei confronti delle vittime e sia necessaria ad imparare e radicare, proprio grazie alla conoscenza di quella barbarie, i valori della pace, della solidarietà e del fondamentale rispetto della vita umana, utile ad evitare in futuro il ripetersi di simili atrocità.

Il dibattito odierno è molto difficile anche per queste ragioni, ma, se vogliamo affrontarlo con serietà e rispetto, non possiamo ignorare il contesto storico nel quale certi episodi, gravissimi e dolorosi, sono collocati. Sento e comprendo la partecipazione, la compassione di Menia al dolore di tanti: è la stessa che ho provato io leggendo le testimonianze dei superstiti della strage di Sant'Anna di Stazzema. Il dolore umano è lo stesso ma le radici sono profondamente diverse. Vorrei ricordare al collega Menia tanti altri dolori, tanti altri orrori, milioni di dolori e di orrori che chiedono a noi il

rispetto di un'analisi storica che non colga solo alcuni singoli aspetti ma che indagli sulle relazioni tra di essi.

Questo territorio del confine nord orientale ha subito sconquassi a partire dalla prima guerra mondiale: una vera e propria bonifica etnica, teorizzata e praticata dal fascismo; l'italianizzazione forzata; il massiccio licenziamento o il trasferimento di tantissimi funzionari statali, sostituiti forzatamente con « popolazione italiana » (è scritto così, testualmente, nella lettera del generale Roatta, comandante, fino al 1942, della seconda armata Slovenia Dalmazia, al comando supremo), e la requisizione del loro patrimonio; lo scioglimento delle organizzazioni e delle istituzioni slovene e croate; la soppressione delle scuole della minoranza; la proibizione dell'uso della lingua materna persino al clero sloveno e croato nell'esercizio delle funzioni religiose, l'espulsione dei contadini slavi dalle loro terre.

Sloveni e croati furono perseguitati ben prima dell'introduzione delle leggi razziali e fu una vera e propria guerra contro lo slavismo, dettato dalla volontà di cancellare l'identità culturale e linguistica di quelle popolazioni; popolazioni, lo ricordo, che parlavano un'altra lingua ma erano italiane.

Vi furono incendi, razzie, esecuzioni sommarie e deportazioni. Nel luglio del 1942 erano 202 i campi di concentramento per sloveni e croati sparsi in tutta Italia. Vi furono deportate 30 mila persone. A migliaia, donne, bambini, anziani, colpevoli di essere jugoslavi ed ebrei, vi morirono di stenti. Questi venti anni di oppressione e violenza, di sofferenze ed umiliazioni, di deportazioni e di eccidi, sia nella Venezia Giulia che nella Jugoslavia, aggredita e smembrata, furono le premesse della sollevazione improvvisa e violenta, della resa dei conti anche selvaggia ed indiscriminata successiva all'8 settembre in Istria.

L'odio e la reazione trovarono la loro ragione di fondo e la loro motivazione oggettiva in ciò che fu il fascismo in quelle terre, nelle violenze squadristiche, nelle vessazioni, nelle uccisioni, nei villaggi slo-

veni e croati incendiati, in quell'odio antislavo che fu componente anche degli stermini della risiera di San Sabba in cui furono uccise migliaia di persone con le mazze prima che con il gas; non ebrei, lì di passaggio per andare a morire altrove, ma croati, sloveni, oppositori politici.

Come in tutta Italia ed in Europa vi furono anche episodi di giustizia sommaria dopo l'8 settembre; vendette personali, azioni di criminalità comune che colpirono persone innocenti, nessuno lo nega, nessuno l'ha mai negato!

Era diffusa l'equazione italiani-padrone, italiani-fascisti. Così dilagarono ondate di denunce spesso generiche, spesso sommarie e furono vittime di persecuzioni ed uccisioni anche persone che avevano ricoperto cariche secondarie nelle organizzazioni di regime, prese a simbolo del potere dominante italiano. Su questo concordo con l'onorevole Menia.

Lo stravolgimento dei valori, l'imbestialimento dei costumi, e i rapporti prodotti da fascismo e nazismo, non avevano lasciato indenni neppure gli oppressi. «L'abisso scava l'abisso», aveva ragione Salvemini.

Lo storico Raoul Pupo scrive: «È una spirale di rancori che altrove in Italia genera rapide ondate di violenza politica e catene di delitti e che, nella Venezia Giulia, alimentandosi del ricordo bruciante delle sopraffazioni compiute dal fascismo nei confronti delle popolazioni slave e della spietatezza della repressione antipartigiana, travolge chi torti ha compiuto, chi avrebbe potuto compierne, talvolta chi, semplicemente, ne richiamava la memoria».

Questo non significa ignorare un altro aspetto, significativamente presente nel 1945, l'assunzione del potere in Jugoslavia da parte del movimento partigiano a guida comunista, che avviene per via rivoluzionaria, attraverso una guerra di liberazione, che è anche una guerra civile.

I comportamenti assunti nella Venezia Giulia dall'esercito popolare di liberazione jugoslavo furono rivolti a smantellare le strutture del precedente regime e ad evitare preventivamente il coagularsi di

nuclei di opposizione, a neutralizzare tutti gli avversari del nuovo Stato comunista jugoslavo.

Se vogliamo ragionare delle foibe non possiamo ignorare queste premesse, questi aspetti che s'intrecciano e si sovrappongono.

La proposta di legge Menia si caratterizza invece per l'assoluta e, direi, voluta assenza d'analisi e approfondimento sul contesto storico che ha generato le foibe. Ignora completamente le responsabilità enormi del regime fascista. Prende avvio da affermazioni, presenti nella relazione alla legge, intollerabili storicamente e moralmente: in primo luogo la rivalutazione delle «armi tedesche e di quelle della RSI»; l'accusa rivolta ai partigiani di occultamento dei dati; quella di colpevole silenzio rivolta al Ministero degli esteri e al partito comunista italiano e contraddetta dallo stesso Menia, che anche in Commissione ha rammentato la targa in ricordo di una vittima, della studentessa Norma Cassetto (di cui ci ha raccontato la terribile vicenda), voluta all'università di Padova dal comunista Concetto Marchesi.

Inaccettabile l'esclusione dal riconoscimento degli antifascisti, già sottolineato dal primo relatore del provvedimento, l'onorevole Paolo Corsini, ma c'è anche un'altra precisazione che vorrei fare a proposito del termine «infoibati».

È vero che, in alcuni casi, le vittime sono state soppresse nel modo bestiale di cui ci ha parlato Niccolini, ma questo è, grazie a Dio, un'eccezione. Le foibe sono state soprattutto una modalità di inumazione delle vittime, una modalità barbara...

ROBERTO MENIA. Ma dai, vergogna!

PAOLO ARMAROLI. Ma dai!

ROSANNA MORONI. ...ma di seppellimento, non di uccisione.

ROBERTO MENIA. Vergogna!

ROSANNA MORONI. Gli aspetti più esageratamente strumentali sono le esa-

gerazioni rispetto al numero degli infoibati e l'affermazione « soppressi perché italiani ».

Il numero delle vittime è un aspetto importante per capire il fenomeno foibe, anche se non cambia nulla riguardo alla gravità degli episodi, alla crudeltà o all'orrore. Secondo gli storici più accreditati, la sollevazione popolare contro il fascismo avvenuta nel 1943, durante l'interregno tra la dissoluzione dell'esercito italiano e l'annessione nazista, provocò l'esecuzione sommaria e l'infoibamento di 500-600 persone italiane, ma non solo. Più numerose furono le vittime nel 1945, nei quaranta giorni di occupazione dell'esercito iugoslavo di Trieste, Gorizia e di altre località della Venezia Giulia. Secondo i calcoli più recenti, tra il 1943 e il 1945 sparirono tra le 4 mila e le 6 mila persone tra civili e militari; addirittura, la Commissione italo-slovena ha concluso i suoi lavori — mi chiedo perché non siano stati ancora pubblicati — accreditando un numero di vittime non superiore a 2 mila. Il dato di 17 mila infoibati sostenuto nella relazione e largamente superiore a quello considerato verosimile non solo da eminenti storici, ma anche dalla Croce rossa italiana, è funzionale alla tesi del genocidio programmato, dello sterminio etnico finalizzato all'estirpazione della presenza italiana nelle regioni; si tratta di una tesi che le ricerche di storici come De Castro, Apih, Pupo hanno dimostrato priva di qualsiasi fondamento.

Nei documenti trovati la terminologia accusatoria usata nel 1945 dagli organi politici, militari e di polizia sloveni era quella di « fascista » e di « reazionario ». Le direttive prescrivevano di « epurare subito, non sulla base della nazionalità, bensì su quella del fascismo ». I nemici da eliminare non erano gli italiani in quanto tali, ma i reazionari ed erano considerati tali sia quelli che venivano identificati, anche sommariamente, come simbolo del ventennio di sopraffazioni e di violenze, sia quanti non accettavano le posizioni politiche riconducibili al fronte di liberazione iugoslavo. Furono colpiti, infatti, appartenenti alla guardia civile, alla guar-

dia di finanza, ai carabinieri, ma anche antifascisti, componenti del comitato di liberazione nazionale di Trieste e di Gorizia, esponenti della resistenza e del movimento autonomistico di Fiume.

ROBERTO MENIA. Perché erano italiani !

ROSANNA MORONI. Per questi eccessi, nel maggio del 1945 lo stesso esercito partigiano iugoslavo condannò a morte e fucilò alcuni dei suoi appartenenti e membri della guardia del popolo e li gettò nella foiba di Basovizza. Altri processi furono fatti durante l'amministrazione alleata.

Questo è, in forma rozza e schematica, il quadro disegnato da storici autorevoli e imparziali; un quadro terribile, atroce, che comprende il dolore di tante vittime incolpevoli e dei loro familiari, ma non è quello che emerge dalla relazione alla proposta di legge o dagli interventi del collega Menia. Egli dà una lettura ben diversa delle vicende giuliane ed omette grande parte della vicenda storica di quelle zone, omette le tragedie della risiera di San Sabba, di Gonars, di Arbe e di altri campi di concentramento, omette l'oppressione antislava, la deportazione. Vuole tributare un riconoscimento indistinto a tutte le vittime delle violenze, ma sembra dimenticare che tra i morti inumati nelle foibe c'erano sì tanti innocenti, ma anche ex squadristi, spie, aguzzini...

GUALBERTO NICCOLINI. E allora, era giusto buttarli nelle foibe ?

ROSANNA MORONI. ... responsabili di rappresaglie contro i partigiani e le popolazioni civili, complici dei nazisti efferrati autori di violenze di sopraffazioni ventennali, per i quali posso capire la pietà umana, ma non il riconoscimento da parte dello Stato italiano nato dalla lotta di liberazione, non il riconoscimento da parte di una Repubblica democratica e libera conquistata dai partigiani e dall'antifascismo.

ROBERTO MENIA. Comunista di merda, vergogna, fate veramente schifo!

PAOLO ARMAROLI. È la prova che il comunismo non è morto!

PRESIDENTE. Per cortesia!

ROSANNA MORONI. Tutte le vittime meritano compassione per il loro tributo di sofferenza e tutti i carnefici di ogni parte meritano condanna, ma tutto questo non consente di ignorare le condizioni sociali, politiche e storiche che hanno determinato o codeterminato particolari eventi né, tanto meno, come si vorrebbe fare, di criminalizzare complessivamente il movimento partigiano italiano e sloveno, di sostenere la tesi del nazionalismo sloveno per giungere alla conclusione che tutti sono uguali.

L'orrore delle foibe è, in larga parte, figlio del fascismo e delle sue nefandezze e la condanna delle atrocità non può e non deve servire a legittimare operazioni politiche e culturali che mirano a ribaltare la verità storica, a riscrivere, alterandoli, gli avvenimenti che hanno portato alla nascita della Repubblica, a manipolare la memoria collettiva, ad imporre un nuovo senso comune che occulti gli orrori del nazifascismo e ne attenui le responsabilità, a far apparire tutti uguali, fascisti e antifascisti, repubblicani e partigiani. Questo è quello che da tempo la destra postfascista tenta di fare, come conferma l'ultimo inquietante episodio che ha visto protagonisti Storace ed il suo tentativo di censura dei libri di testo: ...

ROBERTO MENIA. Ma parlate voi!

GUALBERTO NICCOLINI. Parla delle foibe!

ROSANNA MORONI. ... negare le differenze che hanno caratterizzato le parti avverse nel conflitto più aspro e tragico di questo secolo, utilizzando ogni mezzo, anche quello di mettere foibe ed Olocau-

sto sullo stesso piano, nonostante la storia ci confermi l'unicità, l'incomparabilità della Shoah.

GUALBERTO NICCOLINI. Gli assassini sono assassini, comunque! Qui parliamo di assassini, non di storia.

PRESIDENTE. Onorevole Niccolini, per cortesia.

ROSANNA MORONI. Sì, gli assassini sono assassini, ma la storia non si occupa solo dei singoli. Come hanno ricordato Aldo Agosti ed altri settantaquattro storici, «i fascisti difendevano un sistema che aveva prodotto la camera a gas e i forni crematori, ...

ROBERTO MENIA. Cosa c'entrano gli infoibati? Spiegamelo!

PRESIDENTE. Onorevole Menia, per cortesia.

ROSANNA MORONI. ... gli antifascisti volevano cancellarli dalla faccia della terra».

Non è ammissibile equiparare la lotta di liberazione ed i drammi che ogni guerra porta con sé...

PAOLO ARMAROLI. I comunisti hanno fatto 100 milioni di morti!

ROSANNA MORONI. ... con il progetto d'annientamento scientifico di un intero popolo. Risiera e foibe sono due fatti assolutamente incomparabili tra loro: la prima è il frutto scientifico dell'ideologia nazista che ha prodotto anche Auschwitz e Mauthausen, le seconde sono, in larga parte, la risposta crudele e irrazionale alla persecuzione e alla repressione violenta e sistematica dello Stato fascista nei confronti delle popolazioni slovene e croate.

GUALBERTO NICCOLINI. Quindi da giustificare!

ROSANNA MORONI. Noi comunisti siamo disponibili a riconoscere e a con-

dannare la turpitudine delle violenze, delle crudeltà, da chiunque perpetrate: non lo siamo né lo saremo a falsare la storia. Non ce lo consente il rispetto per le donne e per gli uomini che si sono battuti, anche a prezzo della loro vita, per affermare in questo paese i valori della libertà e della democrazia.

Accettare, in nome di una malintesa pacificazione nazionale, di porre sullo stesso piano la resistenza ed il fascismo — questo è ciò che si vuole ottenere, anche con la proposta di legge al nostro esame — sarebbe un'offesa imperdonabile ai fautori del nostro ordinamento democratico, della nostra Costituzione, delle stesse libertà di cui oggi beneficiamo, ma sarebbe anche una dolorosa mancanza di rispetto per gli innocenti inumati nelle foibe equipararli agli squadristi, ai carnefici, a tutti coloro che hanno contribuito alla genesi di quella tragedia.

ROBERTO MENIA. Comunista di merda!

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. 1563)***

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

DOMENICO MASELLI, *Relatore*. Signor Presidente, la mia replica sarà brevissima.

Intendo ribadire che vi è una netta distinzione tra la discussione storica e l'atteggiamento che teniamo, in questo caso, di fronte alla morte. Non vogliamo, almeno il relatore non vuole assolutamente, avallare ricostruzioni storiche parziali e, soprattutto, dimenticare i valori che abbiamo affermato recentemente, nel giorno della memoria; tuttavia, il relatore ritiene che c'è una *pietas* umana che, in

questo caso, ci arresta davanti alle foibe, in silenzio, indipendentemente dalle altre considerazioni che possiamo fare.

Vorrei veramente che non gridassimo, da una parte e dall'altra, ma che riflettessimo soltanto su queste cose.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il Governo si associa alla linea indicata dal relatore, linea illustrata ed impostata molto correttamente, dimostrando grande capacità nel tirarsi fuori da emozioni e contrapposizioni.

Naturalmente, poi, ciascuno dalla sua parte ha fatto una ricostruzione e ha dato un'interpretazione storica che inevitabilmente riporta al conflitto.

Credo che questo episodio vada visto nel suo « fatto » — cioè sulla base della gravità di quanto è accaduto a quegli italiani che hanno perso la vita in quella maniera così atroce e crudele — e che la ricostruzione storica debba essere messa da parte, perché questo non è il momento della ricostruzione storica, ma è il momento di fermarsi davanti alla morte e di dare comunque un riconoscimento.

Anche alla luce di quanto è stato già detto dal Presidente del Consiglio in materia, credo che questa proposta di legge debba trovare — compatibilmente con quello che è il calendario dei lavori di questi giorni — una propria collocazione abbastanza prossima per essere approvata.

PRESIDENTE. 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 13 febbraio 2001, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

(ore 15)

2. — Assegnazione a Commissioni in sede legislativa delle proposte di legge nn. 7533, 4927 e abbinata.

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

Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Cito (Doc. IV-*quater*, n. 166).

— *Relatore:* Saponara.

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

Disciplina degli istituti di ricerca biomedica (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (3856-B).

— *Relatore:* Fioroni.

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

S. 941-1152-1432-1700 — D'iniziativa dei Senatori: FUMAGALLI CARULLI ed altri; TERRACINI ed altri; AVOGADRO ed altri; MANIERI ed altri: Riconoscimento del Registro nazionale italiano dei donatori di midollo osseo (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dalla XII Commissione permanente del Senato*) (5978-B).

— *Relatore:* Maura Cossutta.

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

Conversione in legge decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive

analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi (7545).

— *Relatore:* Grignaffini.

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

S. 4408 — Istituzione del servizio civile nazionale (*Approvato dal Senato*) (7532).

e delle abbinata proposte di legge: ALBANESE ed altri; CHIAVACCI ed altri; SOSPIRI; DE GHISLANZONI CARDOLI; PAISSAN ed altri; PAISSAN ed altri; SAONARA; DEL BONO ed altri; ROMANO CARRATELLI ed altri. (2028-2726-3400-4333-6506-6645-6746-6815-6826).

— *Relatore:* Delbono.

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

Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (4816-B).

— *Relatore:* Vigni.

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

Disposizioni in materia di organizzazione e razionalizzazione dell'Avvocatura dello Stato e di altre strutture e organismi pubblici (6561-*octies*).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

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

S. 4611 — Ratifica ed esecuzione del Protocollo di adeguamento degli aspetti istituzionali dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra, per tenere conto dell'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia all'Unione europea, fatto a Bruxelles il 30 giugno 1999 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (7215).

— *Relatore:* Morselli.

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

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e Svizzera che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione, fatto a Roma il 10 settembre 1998, nonché conseguenti modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale (6499).

— *Relatori:* Carboni, *per la II Commissione;* Giovanni Bianchi, *per la III Commissione.*

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

ANEDDA ed altri: Modifiche al codice penale e al codice civile, in materia di diffamazione col mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione (7292).

*e delle abbinate proposte di legge:* STEFANI; COLA ed altri; TURRONI; SANZA; PECORELLA; PISAPIA e DALLA CHIESA; VOLONTÈ ed altri; SINISCALCHI ed altri (1808-3073-6286-6302-6363-7014-7019-7422).

— *Relatore:* Neri.

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

S. 4338-4336-ter — Disposizioni in materia di sviluppo, valorizzazione ed utilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato, nonché altre disposizioni in materia di immobili pubblici (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (7351).

— *Relatore:* Vannoni.

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

BALOCCHI ed altri: Trasferimento dei beni del demanio marittimo dello Stato al demanio dei comuni (379).

*e delle abbinate proposte di legge:* CASCIO e CIAPUSCI ed altri (2356-4142).

— *Relatori:* Vannoni, *per la maggioranza;* Balocchi, *di minoranza.*

15. — *Votazione degli articoli e votazione finale del testo unificato delle proposte di legge:*

CALDEROLI; PROCACCI; CORLEONE; CACCAVARI ed altri; NARDINI e SCHMID; SICA ed altri; RUZZANTE; ER-RIGO; TRANTINO; ALBORGHETTI ed altri: Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati (*Testo formulato dalla XII Commissione Affari sociali in sede redigente*) (93-108-164-423-1025-1926-2835-3535-3542-3608).

— *Relatore:* Caccavari.

16. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

POZZA TASCA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; ALBANESE ed altri: Misure contro il traffico di persone (5350-5839-5881).

— *Relatore:* Finocchiaro Fidelbo.

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

S. 3813 — D'iniziativa dei Senatori PINTO ed altri: Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile (*Approvata dal Senato*) (7327).

*e dell'abbinata proposta di legge:* PARRELLI (3237).

— *Relatore:* Parrelli.

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

Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo (7518).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

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

S. 2849-3052-3406-3693 — D'iniziativa dei Senatori: MANCONI; PIERONI ed altri; FIORILLO; ATHOS DE LUCA e PIERONI: Certificazione di conformità so-

ziale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo di lavoro minorile (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (6126).

*e delle abbinate proposte di legge:* PAISSAN ed altri; RIZZA ed altri; VALETTO BITELLI e SAONARA; LECCESE ed altri; LABATE ed altri; GARDIOL ed altri (3269-5436-5823-5984-6135-6152).

— *Relatore:* Ruggeri.

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

MENIA: Concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati (1563).

*e dell'abbinata proposta di legge:* DI BISCEGLIE (6724).

— *Relatore:* Maselli.

21. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 130-bis-160-bis-445-bis-852-1697-bis-1895-3128-3228-4668 — D'iniziativa dei Senatori MANIERI ed altri; MAZZUCA POGGIOLINI ed altri; BRUNO GANERI ed altri; BUCCIERO ed altri; SALVATO ed altri; MAZZUCA POGGIOLINI; ANTONINO CARUSO ed altri; SERENA; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori », nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (7487).

*e delle abbinate proposte di legge:* BOLOGNESI ed altri; GUIDI ed altri; MELANDRI; GAMBATO ed altri; STORACE; DALLA ROSA ed altri; SCOCA; GAMBATO; GALLETTI; GRIMALDI; CÈ ed altri (79-187-1781-2379-3142-3573-4636-4993-6056-6343-6423).

— *Relatore:* Serafini.

22. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 4656-4673-4738 — D'iniziativa dei Senatori: MARITATI ed altri; MILIO e PETTINATO; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Modifiche al codice di procedura penale e nuove norme in materia di espulsione dello straniero e di benefici penitenziari (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (7366).

*e dell'abbinata proposta di legge:* PISAPIA (7367).

— *Relatore:* Saraceni.

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

PISAPIA e SAPONARA: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Approvata dalla II Commissione permanente della Camera e modificata dalla II Commissione permanente del Senato*) (2154-B).

— *Relatore:* Vitali.

24. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 166-402-1141-1667-1900-2205-2281-2453-2494-2781-2989 — D'iniziativa dei Senatori: RUSSO SPENA ed altri; PREIONI; MANTICA ed altri; RUSSO SPENA ed altri; BOCO ed altri; BEDIN ed altri; PROVERA e SPERONI; SALVI ed altri; BOCO ed altri; ELIA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo (*Approvati in un testo unificato dal Senato*) (6413).

*e delle abbinate proposte di legge:* MANTOVANI ed altri; GAMBALE ed altri; COMINO ed altri; MUSSI ed altri; MORSELLI ed altri; MARINI ed altri; BERGAMO ed altri; RIVOLTA ed altri (1974-3208-3533-3737-3908-4272-4655-5075).

— *Relatore:* Pezzoni.

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

CALDEROLI; BERTINOTTI ed altri; MALAVENDA ed altri; PISCITELLO ed altri; GARDIOL; STANISCI ed altri; SCHMID ed altri; SCRIVANI ed altri; SCALIA;

PANETTA; MANZIONE; COLUCCI ed altri; COLUCCI; GAETANO VENETO: Norme sulle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro (136-2052-3147-3707-3831-3849-3850-3866-3896-4032-4064-4065-4066-4451).

— *Relatori*: Gasperoni, per la maggioranza; Alemanno e Taradash, di minoranza.

26. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge*:

ALOISIO ed altri; VALDUCCI ed altri; PERETTI ed altri; ANGELONI ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; ARACU ed altri; BENVENUTO e CIANI: Disciplina delle società e associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione sportiva (769-1776-2489-2739-2761-3607-3912).

27. — *Seguito della discussione della mozione Pisanu n. 1-00498 concernente la gestione del Banco di Sardegna*.

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

CASINI ed altri; CAVERI; GALLETTI e CENTO; REPETTO ed altri: Norme per la prevenzione degli infortuni nell'esercizio dello sci (2388-3001-bis-4644-7046).

— *Relatore*: Riva.

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

APREA ed altri; ACCIARINI ed altri; NAPOLI ed altri: Disposizioni in materia di organi collegiali della scuola dell'auto-nomia (2226-2665-3592).

— *Relatori*: Acciarini, per la maggioranza; Aprea, di minoranza.

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

S. 3385 — Modifica della normativa per gli indennizzi a cittadini ed imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (5425).

— *Relatore*: Chiamparino.

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

S. 2049 — D'iniziativa dei Senatori SMURAGLIA ed altri: Norme di tutela dei lavori « atipici » (*Approvata dal Senato*) (5651).

e delle abbinare proposte di legge: MUSSI ed altri; LOMBARDI ed altri; MICHIELON ed altri (3423-3972-4865).

— *Relatore*: Duilio.

32. — *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*.

33. — *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.

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

Interventi nel settore della formazione nelle arti musicali, visive e coreutiche (5029).

— *Relatore*: Sbarbati.

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

GASPARRI; BATTAGLIA ed altri; COLOMBINI ed altri; PIVETTI; MASSIDA ed altri; MANZIONE ed altri; MUZIO; COLUCCI e TRINGALI; TESTA;

MICHIELON ed altri: Norme concernenti la vigenza triennale dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati per il personale delle Ferrovie dello Stato (1370-2231-3235-3766-4374-5755-5822-5931-6261-6882).

36. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 203-554-2425 — D'iniziativa dei Senatori SALVATO ed altri, BISCARDI ed altri e D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (5381).

*e delle abbinate proposte di legge:* FEI ed altri; GARRA ed altri; ARMAROLI ed altri; FONTANINI e CAVALIERE (3439-5463-5480-6018).

— *Relatore:* Soda.

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

S. 64-149-422 — D'iniziativa dei Senatori: ROBERTO NAPOLI ed altri; GIOVANELLI ed altri; BORTOLOTTI ed altri: Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale (*Approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (5100).

*e delle abbinate proposte di legge:* CALZOLAIO e LORENZETTI; SCALIA ed altri; SANZA ed altri (428-1557-1652).

— *Relatore:* Turrone.

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

S. 4014 — Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie (*Approvato dal Senato*) (7042).

*e dell'abbinata proposta di legge:* GASPARRI ed altri (5047).

— *Relatori:* Vigneri, *per la maggioranza;* Nardini, *di minoranza.*

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

Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario (5687).

*e delle abbinate proposte di legge:* FERRARI; SCARPA BONAZZA BUORA ed altri; CARUSO ed altri; PECORARO SCANIO ed altri; DELL'UTRI ed altri; ALBERTO GIORGETTI e PEZZOLI; CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO; DOZZO ed altri; DE GHISLANZONI CARDOLI ed altri; TATTARINI ed altri (431-1270-1686-2943-3187-3736-3887-4502-4982-5002).

— *Relatore:* Ferrari.

PROPOSTE DI LEGGE DI CUI SI PROPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONE IN SEDE LEGISLATIVA

*IV Commissione (Difesa):*

S. 4888 — Senatori AGOSTINI ed altri: « Contributi ricorrenti a favore della Fondazione Opera Campana dei caduti di Rovereto » (*Approvata dalla IV Commissione permanente del Senato*) (7533).

*XII Commissione (Affari sociali):*

BATTAGLIA: « Disposizioni concernenti l'obbligo del segreto professionale per gli assistenti sociali » (4927).

A tale proposta sono abbinate le proposte di legge D'AMICO n. 4940, PRESTIGIACOMO n. 5076 e SERVODIO n. 5113.

PAOLO ARMAROLI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Chiedo la parola sull'ordine del giorno che ha appena letto che mi pare un disordine del giorno, se mi consente, perché non è serio. Infatti non è una cosa seria un ordine del giorno che prevede, se ho ben contato, qualcosa come

quaranta punti. È veramente una cosa incredibile che mi ricorda un vecchio film intitolato *Da qui all'eternità*, come se questa legislatura dovesse durare e il giorno di domani fosse lungo non so quanto.

Comunque non è su questo, signor Presidente, che intervengo (sarò molto breve e rispettoso delle sue prerogative, ci mancherebbe altro), ma per dire un'altra cosa.

Signor Presidente, forse ho parlato arabo ed è torto della Presidenza che non ha seguito le istruzioni del ministro della pubblica distruzione che appunto dice che bisogna imparare l'arabo (forse non si è adeguato), per cui vorrei ora per un minuto spiegarmi in italiano, visto che ho parlato in arabo.

Questa proposta di legge è dell'opposizione che, come ella mi insegna, ha il 20 per cento dei lavori della Camera. Ora, visto e considerato, come ricordavo poco fa, che il Presidente del Consiglio a nome del Governo e quindi anche a nome della maggioranza ha il restante spazio dell'80 per cento, qui siamo d'accordo al cento per cento che questo provvedimento venga messo ai voti.

Noi tutti dell'opposizione consideriamo il fatto che la Presidenza della Camera lo metta al ventesimo punto, signor Presidente (e misuro le parole), un'autentica provocazione. Veramente non ci stiamo. È scandaloso per una proposta di legge dell'opposizione. Abbiamo un arretrato che dura dall'anno scorso perciò i nostri provvedimenti dovrebbero essere immediatamente calendarizzati e posti ai voti. Poi, per carità, potrebbe anche accadere che questa proposta di legge sia bocciata. A questo punto sarà il Governo a dover fare i conti con la propria maggioranza perché una maggioranza che sfiducia un Governo favorevole a questa proposta se ne deve andare a casa. E se il Governo va a casa se ne deve andare a casa anche la legislatura.

Per queste ragioni, signor Presidente, a nome del direttivo del gruppo di Alleanza

nazionale elevo una vibrata protesta rispetto a questo modo di fare e a questo disordine dei lavori.

PRESIDENTE. Onorevole Armaroli, come lei sa siamo alla fine della legislatura. Dovrebbe aver imparato che l'ordine del giorno viene predisposto dalla Conferenza dei presidenti di gruppo e quindi il Presidente dà lettura di una decisione presa nella Conferenza dei capigruppo dove, come è noto, sono stati tenuti in conto più di un progetto di legge di cui la minoranza ha chiesto l'iscrizione all'ordine del giorno.

Mi riferisco al provvedimento riguardante la diffamazione a mezzo stampa, a quello in materia di demanio, che fanno parte della quota della minoranza. Il fatto che vi siano 39 punti all'ordine del giorno, mancando ancora tre settimane di lavoro, significa che sono stati inseriti nella fondata speranza di esaurire la loro trattazione. Comunque, prendo atto delle sue valutazioni; lei sa che l'Assemblea è sovrana ed eventualmente decide sulla richiesta di inversione dell'ordine del giorno. Ritengo che, almeno per il punto che le sta particolarmente a cuore, l'ordine del giorno sarà sicuramente esaurito.

PAOLO ARMAROLI. Domani metteremo alla prova il Governo e la sua maggioranza.

PRESIDENTE. Qualsiasi gruppo parlamentare può richiedere l'inversione dell'ordine del giorno. Comunque, riferirò al Presidente le sue osservazioni.

La seduta è tolta.

**La seduta termina alle 21,45.**

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO ENNIO PARRELLI SUL PROGETTO DI LEGGE N. 7366.

ENNIO PARRELLI, *Relatore f.f.* Il provvedimento in esame è stato approvato dal Senato l'11 ottobre 2000 in un testo unificato nel quale sono confluiti il dise-

gno di legge governativo S. 4738 recante « Misure legislative del piano di azione per l'efficacia dell'organizzazione giudiziaria e del sistema penitenziario » (dal quale è stata stralciata una parte — S. 4738-*bis*), e due progetti di legge d'iniziativa parlamentare (S. 4656 e S. 4673).

Le disposizioni del testo unificato all'esame della Commissione giustizia riguardano essenzialmente due tematiche: l'espulsione di extracomunitari autori di reati e comunque soggetti a procedimento penale; l'estensione dell'ambito applicativo della liberazione anticipata, beneficio previsto dalla legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

Il provvedimento in esame consta di tre capi dedicati, rispettivamente, a modifiche del codice processuale penale (articoli 1 e 2), del decreto legislativo n. 286, del 26 luglio 1998, testo unico sulla disciplina dell'immigrazione (articoli 3-8) nonché della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario (articoli 9-14); l'ultima parte del provvedimento (capo IV) è dedicata alle disposizioni transitorie e finali (articoli 15-18).

L'articolo 1, del testo introduce modifiche in materia di custodia cautelare in carcere, integrando le previsioni dell'articolo 275, comma 3, del codice di rito.

La modifica proposta dall'articolo 1 (comma 1) aggiunge tra i delitti meritevoli di maggior severità, in relazione all'esigenza di disposizione della custodia cautelare in carcere da parte del giudice per le indagini preliminari, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina commessa a fini di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione ovvero di minori da impiegare in attività illecite per favorirne lo sfruttamento. Tale fattispecie è prevista dall'articolo 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 286 del 1998, testo unico sull'immigrazione, ed è punita con la reclusione da 5 a 15 anni e la multa di 50 milioni di lire per ogni straniero il cui ingresso è stato favorito illecitamente.

Una ulteriore modifica viene introdotta all'articolo 656, comma 9, del codice processuale penale, cui viene aggiunta una lettera *b-bis*.

Alle ipotesi che precludono al pubblico ministero la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, previste dal vigente comma 9 dell'articolo 656 del codice di procedura penale, è aggiunta quella relativa al caso di condanna che riguardi uno straniero già oggetto di un provvedimento di espulsione amministrativa (articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998).

L'articolo 2 del testo in esame prevede alla modifica del comma 5, secondo periodo, dell'articolo 391 del codice di procedura penale. Tale norma detta disposizioni in materia di udienza di convalida dell'arresto in flagranza o del fermo. Il provvedimento di convalida (ordinanza) è di competenza del giudice al termine dell'udienza camerale, con la partecipazione necessaria del difensore dell'arrestato o del fermato. In particolare, il comma 5 dell'articolo 391 prevede che il giudice possa disporre l'applicazione di una misura coercitiva in presenza delle condizioni generali di applicabilità delle misure cautelari personali, coercitive e interdittive, di cui all'articolo 273 (gravi indizi di colpevolezza e assenza di cause giustificazione, di non punibilità o sussistenza di una causa estintiva del reato o della pena che può essere irrogata) ovvero di taluna delle esigenze cautelari previste dall'articolo 274. Quando l'arresto è eseguito per uno dei reati indicati dall'articolo 381, comma 2 del codice di procedura penale, il comma 5, secondo periodo prevede la possibilità del giudice di disporre la misura coercitiva anche al di fuori delle relative condizioni generali di applicabilità di cui all'articolo 280 del codice di procedura penale (delitti puniti con l'ergastolo o con la reclusione superiore nel massimo a tre anni; delitti consumati o tentati puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, esclusi i casi di trasgressione alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare).

Il nuovo testo della disposizione prevede che sia in caso di arresto facoltativo in flagranza che in caso di arresto consentito anche al di fuori di tali ipotesi, l'applicazione della misura coercitiva da parte del giudice è disposta anche oltre i limiti di pena stabiliti dagli articoli 274, comma 1, lettera c) (reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni) e 280 del codice di procedura penale.

I successivi articoli da 3 a 6 del provvedimento introducono disposizioni volte a favorire le diverse tipologie di espulsione previste dal decreto legislativo n. 286 del 1998.

L'articolo 3 introduce modifiche ai commi 3, 8 13 e 14 dell'articolo 13 del citato decreto legislativo n. 286, norma relativa all'espulsione amministrativa dello straniero.

Il nuovo testo del comma 3 dell'articolo 13 del testo unico prevede, nel caso di sottoposizione dello straniero a procedimento penale, che spetti al questore richiedere il nulla osta per l'espulsione dello straniero all'autorità giudiziaria, che potrà negarlo soltanto per inderogabili esigenze processuali «valutate anche in relazione all'interesse della persona offesa»; il questore provvede all'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera tramite la forza pubblica. La norma introduce una sorta di silenzio-assenso in caso di ritardo superiore a 15 giorni nel rilascio del nulla osta da parte del giudice; in tale ipotesi, infatti, il nulla osta si intende concesso rendendo possibile l'espulsione in tempi rapidi. Previo avviso all'autorità giudiziaria, in attesa del nulla osta e non più di 5 giorni dalla sua concessione, il questore può trattenere lo straniero presso uno dei centri di assistenza temporanea (articolo 14 del testo unico).

La modifica introdotta al comma 8 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede, di converso, un aumento delle garanzie per lo straniero espulso, aumentando a 10 giorni il termine previsto (5 giorni) per ricorrere all'autorità giudiziaria contro il decreto di

espulsione. Permane invece il termine di 30 giorni nel caso di espulsione con accompagnamento immediato.

La prima delle due modifiche al comma 13 dell'articolo 13 inasprisce (nella natura e nella durata) la sanzione attualmente prevista (arresto da 2 a 6 mesi) per lo straniero che, dopo l'espulsione, rientri nel territorio italiano senza l'autorizzazione speciale del Ministro dell'interno, stabilendola nella reclusione fino ad un anno; il periodo aggiunto allo stesso comma consente, invece, l'arresto dello straniero anche fuori dei casi di flagranza.

L'ultima delle modifiche proposte all'articolo 13 del testo unico è relativa al comma 14 e permette allo straniero espulso di far rientro in Italia, oltre che per il decorso del termine quinquennale, anche grazie ad una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno.

L'articolo 4 del testo in esame aggiunge un nuovo articolo (14-*bis*) al decreto legislativo n. 286 del 1998. Anche la nuova disposizione riguarda lo straniero sottoposto a procedimento penale; il *quid pluris* è però costituito dal fatto che il soggetto versa in stato di custodia cautelare in carcere, misura che presuppone una presunzione di colpevolezza-pericolosità dello straniero, presunzione già valutata in sede giurisdizionale, e che quindi giustifica l'adozione di misure di espulsione più rapide ed efficaci.

L'articolo 14-*bis*, di nuova introduzione, prevede, al comma 1, che quando uno straniero in custodia cautelare sia raggiunto da un provvedimento di espulsione, il giudice, valutate le esigenze processuali e sentito il PM, disponga obbligatoriamente l'esecuzione della espulsione o l'espulsione immediata. Ciò avverrà, quindi, con accompagnamento coattivo alla frontiera disposto dal questore e non con la procedura di intimazione a lasciare il territorio dello Stato nel termine di 15 giorni di cui all'articolo 13, comma 6, del testo unico.

Il comma 2 dell'articolo 14-*bis* prevede poi delle ipotesi in cui l'espulsione dello straniero in custodia cautelare in carcere non può aver luogo; si tratta di casi in cui

lo straniero sia già stato precedentemente espulso ovvero quando si procede per i delitti particolarmente gravi di cui all'articolo 407, comma 2 del codice di procedura penale (devastazione, saccheggio e strage, guerra civile, associazione mafiosa, omicidio, rapina ed estorsione aggravate, sequestro di persona a scopo di estorsione); per i delitti contro la libertà individuale previsti dagli articoli 600-609 *decies* del codice penale (riduzione in schiavitù, prostituzione e pornografia minorili, detenzione di materiale pornografico, turismo sessuale, tratta, commercio, alienazione e acquisto di schiavi, sequestro di persona, arresto illegale, indebita limitazione di libertà personale, abuso di autorità contro arrestati o detenuti, perquisizione e ispezione personali arbitrarie, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo); per il reato di cui all'articolo 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

I commi 3 e 4 dell'articolo 14-*bis* dettano disposizioni procedurali in merito all'esecuzione dell'espulsione immediata dello straniero ed alle conseguenze del perfezionamento del provvedimento sul procedimento penale in corso (sentenza di non luogo a procedere).

L'ultimo comma (5) della norma aggiuntiva illustra le conseguenze dell'avvenuto rientro dello straniero nel territorio italiano prima di 7 anni dall'esecuzione dell'espulsione (10 anni nel testo approvato in sede referente dalla Commissione giustizia del Senato), consistenti nel ripristino della cessata custodia cautelare e nella ripresa del procedimento penale a suo carico. La disposizione precisa la sospensione del termine di prescrizione del reato tra il momento dell'adozione del provvedimento di espulsione e quello in cui il giudice ha notizia dell'avvenuto rientro anticipato dello straniero nel paese.

L'articolo 5 del provvedimento apporta modificazioni all'articolo 16 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

La principale innovazione introdotta dall'articolo 16 del testo unico « Espulsio-

ne a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione » dal comma 1, lettera a) riguarda l'obbligo, e non più la facoltà, per il giudice di espellere lo straniero in presenza delle condizioni di applicabilità indicate dalla legge.

Nell'ipotesi di espulsione giudiziale sostitutiva prevista dall'articolo 16, viene inoltre facilitata l'adozione della misura innalzando a 3 anni (dai 2 attuali) la soglia di pena detentiva che rende possibile l'adozione dell'espulsione da parte del giudice, soglia che costituisce una delle condizioni di applicabilità dell'espulsione in luogo della condanna.

L'altra modifica riguarda la durata minima dell'espulsione che viene praticamente raddoppiata, passando a 10 anni (dai 5 attuali).

La successiva lettera b) aggiunge al comma 2 dell'articolo 16 tre ulteriori commi: il comma 2-*bis* si richiama a quanto già stabilito (articolo 14-*bis*, comma 2) in relazione alla impossibilità di espulsione in caso di applicazione della misura cautelare di cui all'articolo 14-*bis* introdotto nel testo unico dell'articolo 4 del provvedimento in esame.

Viene così escluso che le disposizioni relative all'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione (commi 1 e 2 dell'articolo 16) possano trovare applicazione quando lo straniero sia già stato precedentemente espulso ovvero quando si procede per i delitti previsti dall'articolo 14-*bis*, comma 2, sopracitato (vedi commento articolo 4 del provvedimento); il comma 2-*ter* prevede che al decorso del termine decennale dalla data della sentenza di condanna definitiva consegua l'estinzione della pena; l'effetto estintivo non opera in caso di rientro illegittimo dello straniero nel territorio nazionale, cui consegue l'esecuzione della pena inflitta; il comma 2-*quater* stabilisce che lo straniero espulso ex articolo 16 e rientrato illegittimamente nel paese, oltre a scontare la pena già irrogata, debba essere punito con l'ulteriore pena della reclusione fino a 3 anni. Il suo arresto è, peraltro, consentito anche fuori dei casi di flagranza.

Gli articoli 6, 7 e 8 del provvedimento approvato dal Senato introducono tre norme aggiuntive al decreto legislativo n. 286 del 1998 (articoli 16-*bis*, 16-*ter* e 16-*quater*).

Allo scopo — comune alle altre disposizioni del testo in esame — di rendere più frequente ed efficace il meccanismo che porta all'espulsione dello straniero autore di reato, l'articolo 6 del provvedimento aggiunge al testo unico una disposizione che, in determinate ipotesi, rende obbligatoria l'espulsione a titolo di misura alternativa alla detenzione.

Viene così introdotta (articolo 16-*bis*) la previsione dell'espulsione immediata (obbligatoria) dello straniero detenuto, da parte del magistrato di sorveglianza, in presenza di una delle seguenti ipotesi: pena detentiva da scontare (anche se residua di maggior pena) non superiore a 3 anni; straniero già soggetto ad espulsione amministrativa (articolo 13, testo unico); quando con la condanna sia stata disposta l'espulsione come misura di sicurezza ovvero la condanna sia relativa ad un reato che preveda automaticamente tale misura; la richiesta da parte dello straniero.

Come già per l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione, anche l'espulsione-misura alternativa viene esclusa quando ricorrano le più volte citate ipotesi previste dall'articolo 14-*bis* comma 2, aggiunto al decreto legislativo n. 286 del 1998 dall'articolo 4 del testo in esame. Quando la richiesta di espulsione non proviene dallo stesso straniero detenuto, la decisione del magistrato di sorveglianza è adottata con decreto motivato, previa richiesta del pubblico ministero. Il provvedimento è adottato informalmente dopo l'acquisizione di informazioni sulla nazionalità e le generalità dello straniero e l'acquisizione dei documenti di viaggio. Il questore dà esecuzione dell'espulsione mediante accompagnamento coattivo alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Allo straniero è riconosciuta la possibilità di appellarsi al decreto di espulsione entro 10 giorni dalla comunicazione, ricorrendo al tribunale di sorveglianza.

Al decorrere dei 10 anni dall'esecuzione dell'espulsione, consegue l'estinzione della pena; anche in tal caso, se lo straniero rientra illegittimamente in Italia l'effetto estintivo non opera e dovrà riprendere l'esecuzione alla pena inflitta. Il rientro illegittimo è, inoltre, punito con la reclusione (ulteriore) da 1 a 3 anni e sarà possibile l'arresto dello straniero anche in assenza di flagranza.

L'articolo 7 del testo in esame aggiunge al testo unico sull'immigrazione l'articolo 16-*ter* che prevede, al fine di consentire l'accesso alle misure alternative alla detenzione anche agli stranieri, che il magistrato di sorveglianza tenga in conto l'eventuale disponibilità di associazioni ed enti, anche stranieri, per assicurare occupazione e ospitalità agli stranieri in collaborazione con i servizi sociali. Un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri illustrerà i requisiti richiesti a tali organismi ai fini della iscrizione (necessaria per gli scopi sopraindicati) in un elenco tenuto presso il Ministero della giustizia. Tale provvedimento (secondo quanto disposto dall'articolo 18, comma 1, del testo unificato in esame), deve essere adottato entro 180 giorni dalla vigenza della legge in esame.

Con l'ultima disposizione aggiunta (articolo 16-*quater*) al decreto legislativo n. 286 del 1998, l'articolo 8 assegna all'amministrazione penitenziaria, al momento dell'ingresso in carcere di cittadini extracomunitari, specifici obblighi di accertamento e comunicazione al prefetto (competente per il luogo di detenzione); tale collaborazione si concretizza nel fornire ai prefetti informazioni utili per l'identificazione del detenuto, ad accertare la sua posizione giuridica in relazione alla permanenza sul territorio nazionale e all'adozione nei suoi confronti di decreti di espulsione amministrativa. Tali informazioni, se relative agli stranieri già in carcere alla vigenza della legge in esame, vanno trasmesse ai prefetti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore (articolo 18, comma 2, del provvedimento in esame).

Il prefetto, acquisite le informazioni, adotta i provvedimenti conseguenti; l'eventuale espulsione dello straniero dovrà essere annotata sul fascicolo del detenuto e, dalla comunicazione all'interessato, avranno decorso i dieci giorni per il ricorso all'autorità giudiziaria avverso il decreto di espulsione.

Le disposizioni di maggior rilievo della seconda parte del provvedimento riguardano l'incremento dei meccanismi di applicazione della liberazione anticipata, di cui risultano anche semplificate le procedure. Il capo III del testo in esame interviene, anche a tal fine, con profonde modifiche sull'ordinamento penitenziario. L'articolo 9 del provvedimento integra la previsione dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 aggiungendo una ulteriore categoria di soggetti, cui le misure alternative alla detenzione sono concedibili solo in caso di collaborazione con la giustizia. Si tratta dei detenuti o internati per delitti contro la libertà individuale previsti dagli articoli 600-609-*decies* del codice penale e per il reato di immigrazione clandestina nelle gravi fattispecie di cui all'articolo 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Il successivo articolo 10 introduce una disposizione aggiuntiva alla legge n. 354 del 1975 (articolo 47-*quinquies*) che ha lo scopo di permettere agli affidati al servizio sociale di continuare il lavoro intrapreso all'estero durante lo stato di libertà. Tali soggetti possono quindi essere autorizzati dal magistrato di sorveglianza a recarsi per periodi limitati fuori dal paese per motivi di lavoro. L'autorizzazione rilasciata in base ad un programma e ad un itinerario specifico è sottoposta a puntuali condizioni: deve trattarsi di attività lavorativa « stabile e proficua »; l'attività deve rappresentare per il soggetto « la principale fonte di reddito ». A meno di esplicita previsione da parte di Convenzioni internazionali, il magistrato non potrà autorizzare il soggiorno lavorativo in paesi con cui l'Italia non intrattenga rapporti diplomatici.

L'articolo 11, forse la disposizione di maggior rilievo del provvedimento, riguarda la liberazione anticipata. L'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario prevede che « al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione può essere concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una riduzione di pena di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena inflitta », valutando a tale scopo, anche il periodo trascorso in custodia cautelare o detenzione domiciliare.

È introdotto, in aggiunta a quello di cui all'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, il nuovo istituto della liberazione anticipata in casi particolari. A tal fine, l'articolo 11 aggiunge alla legge n. 354 del 1975 l'articolo 54-*bis* che stabilisce in favore del condannato che « ha dato prova di speciale partecipazione all'opera di rieducazione » uno sconto di pena di sessanta giorni per ogni semestre di pena detentiva già scontata, valutando a tale scopo anche il periodo trascorso in custodia cautelare. Il beneficio non è cumulabile con la liberazione anticipata « ordinaria » di cui all'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario e non è concedibile ai condannati per uno dei citati gravi delitti previsti all'articolo 4-*bis* dello stesso ordinamento penitenziario.

In cosa consista tale « speciale partecipazione » è precisato al successivo comma 3 dell'articolo 54-*bis*; al condannato deve in sostanza esser riconosciuto: un particolare impegno dimostrato nell'attività rieducativa; un elevato grado di maturazione raggiunto nel percorso trattamentale, in vista del reinserimento nella società.

Il riferimento all'applicazione del comma 4 dell'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario da parte dell'ultimo comma dell'articolo 54-*bis* comporta la revoca della liberazione anticipata in casi particolari quando, successivamente alla concessione del beneficio, il soggetto sia

condannato per delitto non colposo e la sua condotta appaia incompatibile con la prosecuzione del beneficio.

L'articolo 11 introduce due ulteriori disposizioni nell'ordinamento penitenziario. La prima, articolo 54-ter, detta, integrata dalle norme seguenti, disposizioni procedurali in ordine alla concessione sia della liberazione anticipata che della liberazione anticipata in casi particolari prevedendo: la richiesta del beneficio da parte del condannato detenuto (non concedibile, quindi, d'ufficio); la trasmissione della domanda da parte della direzione del carcere al magistrato di sorveglianza (istruita con tutti i dati, i rapporti e gli altri elementi necessari alla decisione).

Tale ultima disposizione è integrata dalla previsione dell'articolo 69-ter (aggiunto all'ordinamento penitenziario dell'articolo 13 del testo in esame) che a fini di «buona amministrazione» stabilisce che la direzione dell'istituto debba dare la precedenza alle domande di liberazione anticipata che, in caso di accoglimento, determinerebbero la scarcerazione del detenuto.

Un'ulteriore norma aggiunta alla legge n. 354 del 1975 dall'articolo 58-quater stabilisce precisi obblighi a carico dell'amministrazione penitenziaria in relazione alla definizione di programmi specifici di esecuzione della pena, regimi detentivi e percorsi trattamentali; spetterà al magistrato di sorveglianza, però, decidere sull'ammissione dei condannati a tali programmi speciali, in base alla loro dimostrata partecipazione alla rieducazione.

L'articolo 12 reca una disposizione soppresiva di parte del comma 1 dell'articolo 58-quater dell'ordinamento penitenziario, che prevede (comma 1) che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio, l'affidamento al servizio sociale, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possono essere concessi al condannato per uno dei delitti di cui all'articolo 4-bis, comma 1, che ha posto in essere una evasione (articolo 385 del codice penale).

Conseguenza della modifica introdotta è che il divieto di concessione dei benefici

penitenziari previsti dalla norma riguarderebbe solo i condannati che si siano macchiati del reato di evasione non estendendosi più ai condannati per i gravi reati di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario (delitti di stampo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione e associazione finalizzata al traffico di stupefacenti) autori anche del delitto di cui all'articolo 385 del codice penale.

Una rilevante novità è introdotta dal nuovo testo del citato comma 8 dell'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario, (articolo 13 del provvedimento) e consiste nello spostamento della competenza, dal tribunale al magistrato di sorveglianza, sulla concessione della liberazione anticipata ordinaria e di quella speciale introdotta dall'articolo 54-bis. Secondo la nuova norma, il magistrato di sorveglianza decide con ordinanza camerale, senza la presenza delle parti, comunicata o notificata alle stesse, alle altre persone interessate e ai difensori.

Quanto al diritto di difesa nel merito del condannato, l'ordinanza è reclamabile da quest'ultimo e dal suo difensore davanti al competente tribunale di sorveglianza entro dieci giorni dalla comunicazione o notificazione del provvedimento; analoga possibilità è riconosciuta al pubblico ministero. Sul gravame, il tribunale decide con le procedure del procedimento di sorveglianza di cui all'articolo 678 del codice di procedura penale; a sua volta, tale norma rinvia al procedimento di esecuzione disciplinato dall'articolo 666 del codice di procedura penale, applicando quanto stabilito dall'articolo 30-bis, commi 4 e 5, dell'ordinamento penitenziario. Quest'ultimo richiamo impone l'applicazione della disciplina in materia di incompatibilità ivi prevista, alla fine di evitare che il magistrato di sorveglianza possa giudicare come membro del collegio, su una richiesta di liberazione anticipata da lui stesso decisa con ordinanza di prima istanza.

L'articolo 69-bis prevede, infine, una norma che è diretta conseguenza della competenza sulla liberazione anticipata assegnata al magistrato di sorveglianza;

viene, infatti, stabilito l'obbligo del tribunale di sorveglianza di trasmettere al magistrato l'eventuale istanza di concessione del beneficio sollevata nel corso di uno dei procedimenti sulle misure alternative di sua competenza ex articolo 70 dell'ordinamento penitenziario.

L'ultima disposizione del capo III (articolo 14) modifica l'articolo 70, comma 1, dell'ordinamento penitenziario (funzioni del tribunale di sorveglianza). Al tribunale di sorveglianza è sottratta la competenza di prima istanza in materia di « riduzione di pena per la liberazione anticipata »; la ulteriore modifica al comma 1 dell'articolo 70 appare necessaria per confermare al tribunale la competenza sulla revoca o la cessazione del beneficio.

La prima delle disposizioni transitorie e finali del provvedimento in esame (capo IV), contenuta nell'articolo 15, prevede che la maggior detrazione di pena per la liberazione anticipata in casi particolari (sessanta giorni) di cui al nuovo articolo 54-*bis* dell'ordinamento penitenziario debba essere calcolata a partire dai semestri di pena successivi al 1° gennaio 1995 fino alla vigenza della legge in esame. Quando siano già state riconosciute le detrazioni di pena per la liberazione anticipata ordinaria di cui di cui all'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario (quarantacinque giorni a semestre) è riconosciuta una ulteriore detrazione di 15 giorni a semestre. Una deroga specifica all'applicabilità delle indicate disposizioni dell'articolo 15 è stabilita nei riguardi dei detenuti per delitti di tipo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione ed associazione finalizzata al traffico di stupefacenti.

L'articolo 16 detta una norma transitoria che prevede che, con la vigenza della legge in esame, le istanze di liberazione anticipata pendenti presso l'organo collegiale siano trasferite alla competenza del magistrato di sorveglianza.

Il successivo articolo 17 si preoccupa di fronteggiare la prevedibile situazione di incremento del carico di lavoro degli uffici di sorveglianza derivante dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, con-

seguito alla necessità di ricalcolo dell'ammontare delle riduzioni di pena; a tal fine, è data possibilità ai presidenti delle corti d'appello di applicare presso tali uffici « un congruo numero » di magistrati giudicanti, anche in deroga alle relative norme di ordinamento giudiziario. L'applicazione viene disposta entro cinque giorni dalla richiesta ed ha durata massima semestrale. Non opera nei confronti dei magistrati applicati la preclusione che prevede l'impossibilità di adibire magistrati che esercitano funzioni di sorveglianza ad altre funzioni giudiziarie (articolo 68, comma 4, dell'ordinamento penitenziario).

L'articolo 18 è relativo ai termini perentori di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e della trasmissione delle informazioni ai prefetti di cui, rispettivamente, agli articoli 7 e 8 del testo unificato in esame.

#### CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DEL RELATORE DEL DEPUTATO ANNA MARIA SERAFINI SUL PROGETTO DI LEGGE N. 7487

ANNA MARIA SERAFINI, *Relatore*. Il provvedimento — oltre a ridisegnare gli istituti giuridici dell'adozione e dell'affidamento, ponendo al centro l'interesse del bambino — fornisce gli strumenti giuridici necessari affinché tale interesse trovi una adeguata tutela anche nel corso delle procedure, che poi hanno come punto di arrivo l'ingresso (definitivo o temporaneo) del bambino in una nuova famiglia. Sono, pertanto, modificate le norme procedurali dell'affidamento e dell'adozione con un triplice obiettivo: ridurre il tempo che trascorre tra la richiesta degli aspiranti affidatari o adottanti ed il provvedimento finale dell'autorità giudiziaria; semplificare la procedura; attribuire una maggiore attenzione alla volontà del minore.

Il Titolo II del testo unificato (articoli dal 2 al 5) disciplina l'affidamento del minore. Le norme attinenti alla procedura dell'affidamento sono contenute nell'articolo 4, mentre gli articoli 2, 3 e 5

disciplinano gli aspetti sostanziali dell'istituto. Merita di essere segnalato, anche per quanto attiene ai profili procedurali, in quanto li influenza, quanto previsto dall'articolo 3, che sostituisce l'omonimo articolo della legge n. 184.

Al fine di accelerare le procedure dell'affidamento, oltre a prevedere espressamente che, nel caso di inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o in un istituto di assistenza pubblico o privato, i poteri tutelari, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o l'esercizio della tutela sia impedito, spettino ai legali rappresentanti delle istituzioni citate, si stabilisce — ed è questa una rilevante novità — che questi ultimi, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, sono tenuti a proporre istanza per la nomina del tutore e non possono, unitamente a coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività per le istituzioni citate, essere chiamati a svolgere tale incarico: tale disposizione (comma 2) è del tutto nuova rispetto a quelle attualmente contenute nell'articolo 3 della legge n. 184.

L'articolo 4, contenente norme sulle modalità con cui è disposto l'affidamento, sulle caratteristiche del relativo provvedimento nonché sulla cessazione dello stesso, riproduce pressoché integralmente il contenuto dell'omonimo articolo della legge n. 184 attualmente in vigore, con alcune modifiche significative in linea con la *ratio* ispiratrice del provvedimento.

Viene quindi confermato che l'affidamento è disposto dal servizio sociale locale, salvo il previo consenso dei genitori o del tutore e dopo aver sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici o anche il minore di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento: con tale ultima espressione, assente nel testo attuale dell'articolo 4 della legge n. 184, e ricorrente anche in altre disposizioni del provvedimento in esame, si intende circoscrivere la discrezionalità del servizio sociale in relazione all'opportunità di sentire il minore di anni 12. Sempre con tale obiettivo, la Commissione

ha eliminato dal testo vigente il rinvio alla valutazione dell'opportunità del fatto che il minore di anni 12 sia sentito.

Altra novità di carattere procedurale, in quanto attinente al contenuto del provvedimento di affidamento, ma che ha una portata di carattere sostanziale, in quanto garantisce l'esigenza di assicurare il più possibile il diritto del minore a crescere e ad essere educato nell'ambito della propria famiglia, è quella che stabilisce (comma 3) che debbano essere indicate specificatamente — oltre alle motivazioni di esso e ai tempi e modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario — le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore.

Sempre norme procedurali di estrema rilevanza per la tutela del minore sono quelle secondo cui nel provvedimento di affidamento deve inoltre essere indicato il servizio sociale locale al quale è attribuita, oltre la vigilanza durante l'affidamento — come già previsto — con il conseguente obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni a seconda che sussista o meno l'assenso dei genitori o del tutore, anche la responsabilità del programma di assistenza. Vengono inoltre previsti nuovi compiti a carico del servizio sociale medesimo consistenti nell'obbligo di riferire al giudice tutelare del luogo in cui il minore si trova ogni evento di particolare rilevanza e nell'obbligo di presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza: tale nuove previsioni sono ispirate dall'intento di privilegiare la famiglia biologica quale luogo in cui il minore deve crescere e di attribuire all'affidamento familiare la funzione voluta dal legislatore di temporaneo sostegno del bambino nel periodo in cui la sua famiglia si trova in difficoltà e non quella, come spesso è avvenuto nella prassi, di anticamera dell'adozione, che è un istituto

diametralmente opposto in quanto recide i rapporti del bambino con la sua famiglia.

A tale finalità ispiratrice si raccordano anche le nuove disposizioni (comma 4) dirette a stabilire un termine di durata massima del periodo dell'affidamento — attualmente non previsto — non assolutamente insuperabile ma ragionevole, che possa in genere coincidere con un progetto di recupero della famiglia e, nel caso in cui fosse necessario, anche prorogabile da parte del tribunale dei minori.

Viene quindi stabilito che nel provvedimento di affidamento familiare deve essere indicata — come già prescritto — la presumibile durata dello stesso che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine.

Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi e può essere prorogato dal tribunale per i minorenni soltanto qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore. Si tratta di disposizioni molto importanti, poiché cercano di scandire cronologicamente a priori l'evolversi dell'affidamento.

Dopo aver ribadito (comma 5) che l'affidamento familiare cessa — con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto — quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine o nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore, viene stabilito (comma 6) che qualora il giudice tutelare, nelle ipotesi citate, ritenga opportuno richiedere al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore, debba previamente sentire il servizio sociale locale interessato, il minore che ha compiuto gli anni dodici, e, se opportuno, anche il minore di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento.

Novità procedurali attinenti o alla partecipazione del minore o alla riduzione dei termini sono previste anche per l'adozione.

Il Titolo III del provvedimento (articoli da 6 a 23) si occupa dell'adozione ed è suddiviso in 4 Capi.

Il Capo I (articoli 6 e 7) contiene le disposizioni generali, il Capo II (articoli da 8 a 17) disciplina la dichiarazione di adottabilità. Il Capo III (articoli 18 e 19) detta norme sull'affidamento preadottivo e, infine, il Capo IV (articoli da 20 a 23) disciplina la dichiarazione di adozione.

Il procedimento di adozione si suddivide in tre fasi: la prima, relativa agli accertamenti dello stato di abbandono, si conclude con la dichiarazione di adottabilità; la seconda riguarda l'affidamento preadottivo e la scelta dei coniugi idonei a corrispondere alle esigenze del minore; la terza concernente la verifica del periodo di affidamento, si conclude con la pronuncia del decreto di adozione, ovvero, in caso di valutazione negativa, di decreto che dichiara di non far luogo all'adozione.

L'articolo 7 riproduce pressoché interamente l'omonimo articolo della legge n. 184.

Dopo aver ribadito la necessità del consenso del minore che ha compiuto gli anni quattordici, quale requisito condizionante l'adozione (comma 2) l'articolo in esame conferma altresì l'obbligo di sentire l'adottando che ha compiuto gli anni dodici e la possibilità di sentire l'adottando di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento: il criterio da ultimo citato, sostituisce quello, di cui alla legge n. 184, consistente nella necessità che l'audizione non comporti pregiudizio per il minore.

Il Capo II (articoli da 8 a 17) concerne la dichiarazione di adottabilità.

L'articolo 8 riproduce, senza innovazioni sostanziali, l'omonimo articolo della legge n. 184, precedentemente illustrato. Anche in questo caso, comunque, si è sentita l'esigenza di tutelare il minore nel corso del procedimento, in quanto — dopo aver ribadito quale presupposto della dichiarazione di adottabilità l'accertamento della situazione di abbandono dei minori privi di assistenza morale e materiale — viene aggiunto un comma (4) in base al quale il procedimento di adottabilità deve

svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o dei parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore.

All'articolo 9, sostituendo l'omonimo articolo della legge n. 184, si è rivista la scelta operata dal Senato, che individuava nel giudice tutelare (anziché nel tribunale per i minorenni) del luogo in cui il minore si trova l'organo al quale i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio. Si è preferito confermare il vigente impianto delle competenze giurisdizionali per due ragioni: la prima legata, da un lato, alle peculiarità dei compiti spettanti al tribunale per i minori e al già eccessivo carico di lavoro del giudice tutelare, e, dall'altro, alla formazione stessa dei magistrati ivi applicati; la seconda derivante dall'opportunità di non anticipare con disorganici interventi la più volte prospettata riforma generale delle competenze dei due organi giurisdizionali. Proprio al fine di accelerare il procedimento di adozione la norma non si limita a sancire l'obbligo di segnalazione, bensì prevede che il tribunale per i minorenni attivi immediatamente (è questo il significato del rinvio all'articolo 8 previsto nel comma 1) il procedimento stesso. È eliminato, rispetto al testo del Senato, il passaggio intermedio dal giudice tutelare e il tribunale per i minorenni, per cui la procedura risulta essere più snella e veloce. Rispetto al testo vigente, rappresenta un ulteriore elemento di razionalizzazione della disciplina delle adozioni la norma che attribuisce anche alle comunità di tipo familiare il compito di trasmettere all'autorità giudiziaria la relazione semestrale relativa ai minori ricoverati.

Per il resto le disposizioni contenute nell'articolo 9 riproducono quelle dell'attuale testo della legge n. 184.

L'articolo 10 apporta alcune limitate, ma essenziali, modifiche all'omonimo articolo della legge n. 184.

Viene stabilito (comma 1) che il presidente del tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato, ricevute le informazioni relative a situazioni di abbandono di minori di età, provveda all'immediata apertura di un procedimento relativo allo stato di abbandono del minore. Soltanto all'occorrenza dispone immediatamente tramite i servizi sociali locali e gli organi di pubblica sicurezza, più approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono, accertamenti che attualmente, secondo il disposto della legge n. 184, vengono in ogni caso disposti dai soggetti sopra citati. È superfluo sottolineare la funzione acceleratoria della norma, che è diretta a superare già *ab origine* i rallentamenti del procedimento di adozione.

Sempre una finalità acceleratoria caratterizza la norma (comma 2), secondo cui all'atto dell'apertura del procedimento relativo allo stato di abbandono siano avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore che, contestualmente, sono invitati alla nomina di un difensore (o informati della nomina di un difensore di ufficio per il caso in cui non vi provvedano) dal presidente del tribunale per i minorenni.

Viene previsto che i soggetti citati, assistiti dal difensore, abbiano il diritto di partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, di presentare istanze, anche istruttorie e di prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo previa autorizzazione del giudice.

È stata quindi stabilita, con l'obbligo dell'assistenza legale fin dall'inizio della procedura, l'inderogabilità del principio del contraddittorio tra le parti. La norma accelera la procedura in quanto gli interessati sono messi in condizione di svolgere un ruolo di impulso del procedimento.

Merita di essere ricordato che tra i provvedimenti provvisori che, fino all'affidamento preadottivo, possono essere disposti dal tribunale in ogni momento nell'interesse del minore, è stato espressamente menzionato il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare.

Nell'ipotesi in cui i provvedimenti citati siano assunti, in caso di urgente necessità (comma 3), è stato ribadito che dal presidente del tribunale per i minorenni (o da un giudice da lui delegato) viene confermata (comma 5) la necessità che, entro trenta giorni, il tribunale confermi, modifichi o revochi i provvedimenti medesimi.

In tal caso il tribunale provvede in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero e sentite tutte le parti interessate: tale espressione ha sostituito quella contenuta nel testo della legge n. 184 che menziona, tra i soggetti da sentire, il pubblico ministero, i genitori, il tutore, il rappresentante dell'istituto presso cui il minore è ricoverato o la persona cui egli è affidato.

L'articolo 13, sostituendo l'articolo 14 della legge n. 184, limita ad un anno il periodo massimo di sospensione — da parte del tribunale per i minorenni — del procedimento per la dichiarazione di adottabilità: viene soppressa, infatti, la possibilità di prorogare il periodo di sospensione citato.

L'articolo 14 apporta alcune limitate modifiche all'articolo 15 della legge n. 184.

Viene previsto, in particolare (comma 2), che la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore sia disposta dal tribunale per i minorenni in camera di consiglio con sentenza, anziché — come attualmente previsto — con decreto motivato.

Tra i soggetti che devono essere previamente sentiti in proposito viene menzionata anche la comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato.

Tra quelli cui la sentenza è notificata per esteso (comma 3) viene previsto anche il curatore speciale del minore.

Viene soppresso l'inciso relativo alla necessità di avvisare i notificatari del provvedimento che dichiara lo stato di adottabilità del loro diritto di proporre reclamo: la fase del reclamo innanzi allo stesso tribunale che ha pronunciato il provvedimento sullo stato di adottabilità, di cui all'articolo 17, comma 1, della legge n. 184, è stata soppressa, in armonia con l'esigenza di perseguire uno snellimento complessivo delle procedure; resta ferma, naturalmente, la possibilità di impugnare la sentenza pronunciata secondo le disposizioni che saranno esaminate successivamente.

Viene inoltre soppressa la facoltà per il tribunale per i minorenni di nominare, se necessario, un tutore provvisorio e di adottare i provvedimenti opportuni nell'interesse del minore.

L'articolo 15 apporta limitate modifiche all'articolo 16 della legge n. 184.

Nell'ipotesi in cui il tribunale per i minorenni ritenga che non sussistano i presupposti per la pronuncia per lo stato di adottabilità dichiara con sentenza che non vi è luogo a provvedere.

Viene previsto espressamente (comma 2) che la sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai genitori o parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore, al tutore e al curatore speciale ove esistano. In tal caso il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse del minore.

L'articolo 16 sostituisce l'articolo 17 della legge n. 184 del 1983.

È eliminata la fase dell'opposizione innanzi allo stesso tribunale che ha pronunciato il provvedimento sullo stato di adottabilità ed è disciplinata immediatamente l'impugnazione della sentenza pronunciata in merito.

Il diritto di proporre tale impugnazione viene attribuito a tutte le parti e al pubblico ministero — non soltanto, quindi, al pubblico ministero, all'opponente e al curatore speciale, come attualmente previsto — avanti la corte d'appello sezione per i minorenni. Rispetto al testo del

Senato è stato ribadito il termine di decadenza di trenta giorni dalla notifica per proporre impugnazione.

La corte, sentite le parti e il pubblico ministero ed effettuato ogni altro opportuno accertamento pronuncia sentenza in camera di consiglio depositando la stessa in cancelleria entro quindici giorni dalla pronuncia; la sentenza è notificata d'ufficio al pubblico ministero e alle altre parti.

Viene poi disciplinato (comma 2) il ricorso per Cassazione da proporre, come già previsto dalla legge n. 184, entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza della corte d'appello.

Vengono ampliati i motivi per i quali è proponibile il ricorso per Cassazione, facendosi riferimento ai numeri 3 (violazione o falsa applicazione di norme di diritto), 4 (nullità della sentenza o del procedimento) e 5 (omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile d'ufficio) del comma 1 dell'articolo 360 del codice di procedura civile. L'articolo 17 della legge n. 184 del 1983, infatti, ammette il ricorso per Cassazione soltanto per violazione di legge.

Viene inoltre stabilita l'applicabilità del comma 2 dell'articolo 360 citato, che prevede l'impugnabilità con ricorso per cassazione di una sentenza appellabile del tribunale, se le parti sono d'accordo per omettere l'appello: in tal caso l'impugnazione può proporsi solo per violazione o falsa applicazione di norme di diritto.

L'articolo 17 apporta circoscritte modifiche all'articolo 18 della legge n. 184, relativo alla trascrizione della dichiarazione dello stato di adottabilità, trascrizione che ha per oggetto la sentenza definitiva pronunciata in merito.

L'articolo 18 apporta alcune modifiche all'articolo 21 della legge n. 184, relativamente alla revoca dello stato di adottabilità.

Questa può essere pronunciata, come già attualmente previsto, quando sia venuta meno la situazione di abbandono del minore, purché — e qui subentra la

prescrizione innovativa — successivamente alla pronuncia della sentenza della Corte di cassazione di cui al comma 2 dell'articolo 15; l'articolo 21 della legge n. 184, invece, prevede che la pronuncia della revoca possa avvenire successivamente a quella del decreto motivato emesso in prima istanza sulla dichiarazione dello stato di adottabilità.

Inoltre, tra i soggetti ad istanza dei quali il tribunale per i minorenni — che può agire anche d'ufficio — pronuncia la revoca è contemplato anche il tutore.

L'articolo 19 detta disposizioni sull'affidamento preadottivo che accelerano il procedimento.

In primo luogo, la Commissione ha previsto che deve essere data la precedenza alle adozioni di minori di età superiore a sei anni.

Dopo aver ribadito che coloro che intendono adottare debbono presentare domanda al tribunale per i minorenni specificando l'eventuale disponibilità ad adottare più fratelli, viene prescritto che debba essere specificata altresì l'eventuale disponibilità ad adottare minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

Tali prescrizioni devono essere poste in relazione con le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 6 del provvedimento, in base alle quali costituisce criterio preferenziale nell'ottenimento dell'adozione, l'aver già adottato un fratello dell'adottando o il fare richiesta di adottare più fratelli o aver dichiarato la disponibilità ad adottare minori che si trovino nelle condizioni sopra descritte.

L'ammissibilità della presentazione di più domande, anche successive, a più tribunali per i minorenni, viene subordinata alla comunicazione delle stesse a tutti i tribunali precedentemente aditi.

Il termine di decadenza della domanda viene fissato in tre anni dalla sua presentazione, anziché in due anni, come attualmente stabilito.

Il comma 2 prevede una disposizione aggiuntiva che, in armonia con il principi in tema di diritto di accesso, prevede che in ogni momento a coloro che intendono adottare devono essere fornite, se richieste, notizie sullo stato del procedimento.

Viene previsto (comma 3) che nel disporre l'esecuzione delle adeguate indagini il tribunale per i minorenni ricorra ai servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati e si avvalga delle competenti professionalità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere.

Una novità di estrema importanza è che entro tre mesi deve concludersi il procedimento. Viene stabilito, infatti, (comma 4) un termine massimo (90 giorni) per la conclusione delle indagini le quali, oltre ai requisiti già prescritti dall'articolo 22 della legge n. 184 (capacità di educare il minore, situazione personale ed economica, salute, ambiente familiare dei richiedenti, motivi per cui questi ultimi desiderano adottare) dovranno riguardare altresì l'idoneità affettiva dei richiedenti. La Commissione, al fine di assicurare comunque una adeguata istruttoria, ha stabilito che le indagini devono essere tempestivamente avviate.

Viene anche fissato (comma 5) un ulteriore termine, pari a trenta giorni dalla conclusione delle indagini, entro il quale il tribunale per i minorenni disponga l'affidamento preadottivo determinandone le modalità: viene prescritto che la pronuncia avvenga con ordinanza.

Tale ordinanza (comma 7) è poi comunicato oltre che — come già prescritto — al pubblico ministero ed al tutore, anche ai richiedenti.

Dopo aver ribadito che spetta al tribunale per i minorenni di vigilare sul buon andamento dell'affidamento preadottivo — avvalendosi anche del giudice tutelare e dei servizi locali sociali e consultoriali — il comma 8 prevede che in caso di accertate difficoltà il tribunale medesimo convoca, anche separatamente, gli affidatari e il minore, alla presenza, eventualmente, di uno psicologo al fine di

valutare le cause all'origine delle difficoltà e, ove necessario, dispone interventi di sostegno psicologico e sociale.

L'articolo 20 apporta limitate modifiche all'articolo 23 della legge n. 184 in materia di revoca dell'affidamento preadottivo.

In particolare viene specificato che le difficoltà di idonea convivenza legittimanti il provvedimento di revoca, devono essere ritenute dal tribunale per i minorenni non superabili. Il Capo IV (articoli da 20 a 23) del testo unificato contiene disposizioni relative alla « Dichiarazione di adozione ». Tra di esse, particolare rilievo assume quella introdotta con l'articolo 23 del testo in esame, riguardante il tanto dibattuto diritto del figlio adottivo alle informazioni sulla sua famiglia di origine.

L'articolo 21 introduce le seguenti modifiche all'articolo 25 della legge 184: in relazione all'opportunità dell'audizione del minore infradodice prima della decisione sul merito dell'adozione, il tribunale dei minorenni, dovrà considerare come parametro di valutazione anche la sua « capacità di discernimento », locuzione già utilizzata negli articoli precedentemente esaminati; viene precisato che, agli stessi fini, debbono essere ascoltati tra gli altri, non solo i servizi sociali locali, se incaricati della vigilanza, bensì tutti coloro che abbiano svolto attività di vigilanza e sostegno; la decisione sull'adozione da parte del tribunale assume la forma della sentenza e non del decreto motivato, analogamente a quanto previsto dagli articoli 13 e 14 in tema di dichiarazione dello stato di adottabilità; in materia di provvedimenti temporanei nell'interesse del minore in caso di adozione non concessa, una disposizione di coordinamento modifica il riferimento normativo all'articolo 10 della legge 184, in conseguenza del nuovo testo introdotto dall'articolo 10 del provvedimento in esame.

Il successivo articolo 22 del testo unificato sostituisce integralmente l'articolo 26 della legge n. 184 introducendo le seguenti novità in materia di impugna-

zione della sentenza del tribunale dei minorenni che dichiara se far luogo o meno all'adozione.

Il termine di trenta giorni per proporre il gravame decorre non dalla « comunicazione » del decreto motivato bensì dalla « notificazione » della sentenza; è espunto il riferimento al reclamo presso la sezione per i minorenni della corte d'appello sostituito da una più generica impugnazione davanti alla corte d'appello; le sole parti costituite hanno diritto di essere ascoltate dalla corte d'appello, prima della decisione sull'impugnazione; la sentenza, al contrario di quanto attualmente previsto, non è deliberata con procedimento camerale e deve essere notificata alle parti « per esteso » (non è quindi più sufficiente il solo dispositivo); il ricorso in Cassazione sulla decisione della corte d'appello è ammesso, entro 30 giorni dalla notifica, esclusivamente per violazione o falsa applicazione di norme di diritto (articolo 360 del codice di procedura penale, comma 1, n. 3); a fini di sveltimento della procedura, è stabilito un termine perentorio di 60 giorni entro il quale sia la corte d'appello che la Cassazione debbono discutere l'appello e il ricorso; la trascrizione sull'apposito registro (di cui all'articolo 18) della sentenza definitiva sull'adozione a cura del cancelliere del tribunale va effettuata immediatamente per gli effetti della comunicazione allo stato civile; è infine precisato, con un comma aggiuntivo, che gli effetti dell'adozione si producono soltanto a sentenza definitiva.

Norma che sicuramente fornisce strumenti finalizzati a razionalizzare e velocizzare le procedure di adozione è quella che si riferisce alla banca dati nella quale devono confluire i dati sulle adozioni. Per le finalità perseguite dalla presente legge è istituita, entro e non oltre 180 giorni dalla entrata in vigore della legge, anche con l'apporto dei dati forniti dalle singole regioni, presso il Ministero della Giustizia, una banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedi-

mento. La banca dati è resa disponibile, attraverso una rete di collegamento, a tutti i tribunali per i minorenni e deve essere periodicamente aggiornata con scadenza trimestrale.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO DAVIDE CAPARINI, IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 7545

DAVIDE CAPARINI. La liberalizzazione dell'etere disposta con la sentenza n. 202 del 15-28 luglio 1976 dalla Corte costituzionale, era fondata sul riconoscimento del diritto di iniziativa privata per le trasmissioni in ambito locale. A tale riconoscimento la Corte associava l'auspicio che il legislatore intervenisse per individuare l'organo dell'amministrazione statale competente a rilasciare le autorizzazioni, cioè un soggetto che avesse il compito di verificare la ricorrenza dei requisiti oggettivi e soggettivi: « (...) Il rilascio dell'autorizzazione è vincolato e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze giuridiche che tale natura dell'atto comporta nel nostro ordinamento ». Un auspicio che purtroppo è rimasto inascoltato. Con la legge Mammì il diritto di iniziativa privata veniva riconosciuto anche su scala nazionale, ma era subordinato al rilascio del titolo concessorio. Chiamata a verificare la legittimità di tale regime, che presuppone lo svolgimento di un'attività discrezionale (e non vincolata) da parte dell'amministrazione dello Stato, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 112 del 24-26 marzo 1993, ricollegò il principio della concessione al rilievo dell'affidamento di determinate frequenze alla disponibilità delle imprese private. Tale giustificazione può considerarsi plausibile in costanza di una situazione di relativa limitatezza delle frequenze utilizzabili (*physical scarcity*). Infatti, esclusivamente questa può giustificare il numero chiuso delle emittenti nazionali, stabilito in dodici nella prima versione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze,

approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1992, e in undici nella seconda attuale versione (delibera n. 68/98 del 30 ottobre 1998 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). Un'implicita deplorazione del numero chiuso si rinviene nella sentenza n. 402 del 5-18 novembre 1993 della Corte costituzionale, con la quale si osserva che il legislatore si era dimostrato « non insensibile ai valori del pluralismo » prorogando il termine del regime autorizzatorio di cui all'articolo 32 della legge n. 223 del 1990 « in modo da affiancare alle emittenti già operanti in precedenza in regime autorizzatorio con l'articolo 11, comma 3, del decreto-legge n. 323 del 1993 ». Secondo la Corte il principio del pluralismo era salvaguardato con il riconoscimento della facoltà di trasmettere « vuoi in regime concessorio vuoi in regime autorizzatorio ». Il regime concessorio è stato sostanzialmente confermato con legge 31 luglio 1997, n. 249.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con decisione del 28 ottobre 1998, ha manifestato un orientamento critico nei confronti di tale regime, osservando che le concessioni sono spesso impiegate come strumenti di regolazione attraverso i quali viene discrezionalmente limitato l'accesso al mercato ad un numero circoscritto di imprese, cui sono riconosciute posizioni di privilegio. L'Autorità ha inoltre affermato « il superamento dello strumento concessorio nelle ipotesi in cui la riserva non è mai esistita o è venuta a cadere completamente » ed ha individuato alcuni settori nei quali le concessioni andrebbero eliminate e sostituite da misure alternative fondate su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, quali per il settore televisivo le autorizzazioni, se del caso affiancate alle concessioni.

Alcune emittenti televisive nazionali, che erano in legittimo esercizio al 31 luglio 1999, non hanno ottenuto le concessioni richieste e sopravvivono esclusivamente in virtù di provvedimenti di sospensione, emessi dai tribunali amministrativi regionali, dei decreti ministeriali

di diniego. Si tratta, però, di una sopravvivenza precaria, fondata sulla sospensione di un provvedimento negativo, e soggetta all'alea dei giudizi in corso. Il carattere precario degli esercizi mortifica le imprese, rendendo impraticabili programmi ed investimenti a medio e lungo termine, aggiungendo pesanti elementi di incertezza e destabilizzazione alla già difficile pratica imprenditoriale.

La disponibilità di frequenze utilizzabili è destinata a moltiplicarsi con il passaggio dalla trasmissione terrestre analogica a quella digitale. Di conseguenza è destinato a cadere il principio di un numero chiuso delle emittenti su scala nazionale o locale. Il mercato dell'emittenza del futuro renderà possibile una vera competizione, senza privilegi e senza penalizzazioni per alcuna impresa. Il compito del legislatore è quello di garantire libero e pari accesso alle imprese, in un quadro di libera concorrenza. Nell'imminenza della conversione del sistema sembra irragionevole, non giustificata da alcun interesse pubblico, e comunque superata dai fatti, l'insistenza legislativa nel principio del numero chiuso e dell'esclusione delle imprese che in esso non rientrano.

Nella seconda metà di questo decennio con il sistema numerico potranno operare non solo le imprese che oggi si vorrebbero estromettere, ma anche nuove imprese che avranno libero accesso nel settore a garanzia di un elevato pluralismo. Costituisce, dunque, un'assurda dissipazione di risorse tecnologiche, economiche e umane la chiusura coatta delle emittenti che non rientrano nel numero chiuso attualmente in vigore in costanza del sistema analogico. Il passaggio dalla tecnica analogica a quella digitale costituisce la base di una normativa transitoria, che dovrebbe legittimare tutte le emittenti attualmente in esercizio, con un'autorizzazione *ex lege* generalizzata fino al rilascio delle nuove autorizzazioni, ovvero con il conferimento al Ministero delle comunicazioni del potere di rilasciare autorizzazioni provvisorie fino alla completa connessione tecnica.

La Lega nord ha proposto in questa legislatura tale soluzione transitoria intesa ad agevolare l'introduzione di una nuova legge che potrà finalmente dirimere le annose questioni del sistema radiotelevisivo. La conversione del decreto-legge n. 5 del 2001 parzialmente risponde a questa necessità ma corre sul sottile filo di un provvedimento che, come spesso accade, scritto per rispondere alle reali esigenze delle locali, finisce per essere stritolato dagli interessi del duopolio. Entrando nel merito, riproponiamo, con forza, la nostra richiesta di rimuovere l'anacronistico limite territoriale che impone di modellare il bacino di utenza locale sul territorio regionale. Infatti, l'identificazione geografica dell'ambito locale con il territorio delle regioni o delle province autonome risponde a motivi storici, ma non trova alcuna giustificazione nella realtà attuale del mercato. Anche sul piano puramente tecnico la regionalizzazione delle reti (per cui l'area di servizio di ogni impianto deve essere contenuta, per quanto possibile, nell'ambito del bacino regionale) costringe le emittenti a soluzioni del tutto innaturali, dispendiose ed antieconomiche. La nostra richiesta è quindi di non appesantire ulteriormente il settore delle locali introducendo norme che limitino la libera concorrenza impedendo l'armonioso sviluppo delle imprese.

Molte sono le segnalazioni fatte dalle associazioni di categoria che, attraverso i parlamentari dei vari gruppi, nell'ottica della semplificazione e della razionalità del provvedimento, hanno incontrato la disponibilità del Governo. Una disponibilità presunta, origliata nei corridoi del palazzo perché ancora una volta non c'è stata l'opportunità di una franca discussione in Commissione. Quindi rimane l'imbarazzo nel leggere nel provvedimento in esame la complice disponibilità del ministro Cardinale nei confronti dell'alleanza politica Cecchi Gori ben tutelato nell'articolo 1 che gli concede la possibi-

lità di muoversi liberamente, caso unico, nell'acquisizione di nuovi impianti. Che fine ha fatto la libertà d'impresa? Che tipo di mercato è quello con più venditori ed un solo acquirente? La nostra proposta è di dare pari dignità agli operatori vincolando l'utilizzo delle nuove frequenze alla sperimentazione del digitale. Una proposta alla quale non abbiamo ancora avuto una risposta. Non possiamo nascondere un certo disorientamento per il comportamento assunto da Governo e maggioranza nella fase emendativa del provvedimento. La richiesta di risolvere con un semplice colpo di spugna la norma anti-trust che interessa direttamente l'acquisizione di TMC attraverso *Pagine Gialle* da parte di Telecom ha dell'incredibile. È ormai evidente a tutti l'imbarazzo di un Governo che non riesce a mantenere le promesse fatte ai gruppi economici « amici ». Imbarazzo che si trasforma in sfrontato spregio delle regole parlamentari che richiederebbero, la dichiarazione di inammissibilità l'ha confermato, ben altro iter e relativo approfondimento. Risulta altrettanto incomprensibile l'atteggiamento assunto sull'emendamento stralciato dal provvedimento n. 1138 naufragato al Senato. In quella Camera la Commissione aveva trovato un difficile accordo che il Governo ha ulteriormente rimaneggiato, vanificando mesi di lavori parlamentari.

I tempi a nostra disposizione non hanno permesso il necessario approfondimento in commissione, pertanto, fondamentale per la conversione di questo decreto-legge sarà la posizione che il Governo assumerà sugli emendamenti da noi proposti.

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

Licenziato per la stampa alle 23,20.