

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

285.

SEDUTA DI LUNEDÌ 24 MARZO 2003

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PUBLIO FIORI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	V-XIII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-104

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Falsitta Vittorio Emanuele (FI), <i>Relatore per la maggioranza</i>	2
Petizioni (Annunzio)	1	Lettieri Mario (MARGH-U)	11
Disegno di legge: Riforma del sistema fiscale statale (<i>approvato dalla Camera e modificato dal Senato</i>) (A.C. 2144-B) (Discussione)	2	Molgora Daniele, <i>Sottosegretario per l'economia e le finanze</i>	7
(<i>Discussione sulle linee generali</i> — A.C. 2144-B)	2	Nannicini Rolando (DS-U)	21
Presidente	2	Rossi Nicola (DS-U)	7
Benvenuto Giorgio (DS-U), <i>Relatore di minoranza</i>	5	Visco Vincenzo (DS-U)	16
		(<i>Repliche dei relatori e del Governo</i> — A.C. 2144-B)	24
		Presidente	24

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-UDEUR-Popolari per l'Europa: Misto-UDEUR-PpE.

	PAG.		PAG.
Benvenuto Giorgio (DS-U), <i>Relatore di minoranza</i>	24	Disegno di legge: Adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001 (approvato dal Senato) (A.C. 3590) (Discussione)	49
Falsitta Vittorio Emanuele (FI), <i>Relatore per la maggioranza</i>	24	(Discussione sulle linee generali – A.C. 3590)	49
Molgora Daniele, <i>Sottosegretario per l'economia e le finanze</i>	24	Presidente	49
Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 28 del 2003: Fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (A.C. 3709) (Discussione)	26	Boato Marco (Misto-Verdi-U)	69
(Discussione sulle linee generali – A.C. 3709)	26	Boccia Antonio (MARGH-U)	54
Presidente	26	Cristaldi Nicolò (AN), <i>Relatore</i>	49
Buontempo Teodoro (AN)	36	La Loggia Enrico, <i>Ministro per gli affari regionali</i>	54
Fanfani Giuseppe (MARGH-U)	40	Marone Riccardo (DS-U)	63
Paniz Maurizio (FI), <i>Relatore</i>	26	Mascia Graziella (RC)	59
Pescante Mario, <i>Sottosegretario per i beni e le attività culturali</i>	31	(<i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3590</i>)	73
Siniscalchi Vincenzo (DS-U)	33	Presidente	73
(<i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3709</i>)	42	Cristaldi Nicolò (AN), <i>Relatore</i>	73
Presidente	42	La Loggia Enrico, <i>Ministro per gli affari regionali</i>	73
Paniz Maurizio (FI), <i>Relatore</i>	42	(<i>Annunzio di questioni pregiudiziali e di una questione sospensiva – A.C. 3590</i>)	73
Pescante Mario, <i>Sottosegretario per i beni e le attività culturali</i>	43	Presidente	73
(<i>La seduta, sospesa alle 13,55, è ripresa alle 15</i>)	44	Proposte di legge: Istituzione Commissione parlamentare di inchiesta sugli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e sull'uso politico della giustizia (A.C. 1427-1867-2019-2332-2343-2354) (Discussione del testo unificato)	73
Missioni (Alla ripresa pomeridiana)	44	(Discussione sulle linee generali – A.C. 1427)	73
Disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 13 del 2003: Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (approvato dal Senato) (A.C. 3724) (Discussione)	45	Presidente	73
(Discussione sulle linee generali – A.C. 3724)	45	Boato Marco (Misto-Verdi-U)	88
Presidente	45	Cicchitto Fabrizio (FI)	80
Boato Marco (Misto-Verdi-U)	47	Fanfani Giuseppe (MARGH-U)	83
Marone Riccardo (DS-U)	46	Fragalà Vincenzo (AN), <i>Relatore per la II Commissione</i>	76
Paoletti Tangheroni Patrizia (FI), <i>Relatore</i>	45	Leoni Carlo (DS-U)	78
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i>	46	Palma Nitto Francesco (FI), <i>Relatore per la I Commissione</i>	74
(<i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3724</i>)	49	Santelli Jole, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	77
Presidente	49	Siniscalchi Vincenzo (DS-U)	86
Paoletti Tangheroni Patrizia (FI), <i>Relatore</i>	49	(<i>Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 1427</i>)	91
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i>	49	Presidente	91
(<i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3724</i>)	49	Santelli Jole, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	91
Presidente	49	(<i>Annunzio di questioni pregiudiziali – A.C. 1427</i>)	91
Paoletti Tangheroni Patrizia (FI), <i>Relatore</i>	49	Presidente	91
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i>	49	Proposta di legge: Scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi (A.C. 2444) (Discussione)	91

	PAG.		PAG.
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 2444)</i>	91	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 2444)</i>	102
Presidente	91	Presidente	102
Fanfani Giuseppe (MARGH-U)	99	Paniz Maurizio (FI), <i>Relatore</i>	102
Fragalà Vincenzo (AN)	93	Santelli Jole, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	103
Montecchi Elena (DS-U)	95	Ordine del giorno della seduta di domani .	103
Paniz Maurizio (FI), <i>Relatore</i>	92	Dati citati nell'intervento del deputato Vincenzo Visco in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 2144-B)	103
Santelli Jole, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	92		
Zanettin Pierantonio (FI)	98		

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
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 10.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 20 marzo 2003.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantadue.

Annunzio di petizioni.

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*, dà lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Discussione del disegno di legge: Riforma del sistema fiscale statale (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (2144-B).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

VITTORIO EMANUELE FALSITTA, *Relatore per la maggioranza*, richiama le principali finalità perseguite dalla riforma

del sistema fiscale promossa dal Governo, osserva che le modificazioni approvate dal Senato evidenziano una maggiore attenzione all'imposizione fiscale che grava sulle famiglie ed al sostegno alla ricerca ed all'innovazione tecnologica. Invita peraltro l'Esecutivo, in sede di esercizio della delega conferita dal disegno di legge in discussione, a tendere ad un sistema fiscale di carattere etico che, nel rigoroso rispetto del principio di progressività fissato dall'articolo 53 della Costituzione, garantisca il pieno esercizio dei diritti sociali e politici dei cittadini.

GIORGIO BENVENUTO, *Relatore di minoranza*, manifestato un orientamento nettamente contrario al disegno di legge in discussione, che giudica inadeguato ed ampiamente superato dagli ultimi sviluppi della situazione economico-sociale del Paese, stigmatizza la politica economica perseguita dal Governo, che ha favorito gli evasori fiscali e non ha concretamente sostenuto i redditi delle fasce sociali più deboli della popolazione. Lamenta, altresì, la disattenzione mostrata dall'Esecutivo alle esigenze dei paesi sottosviluppati ed alle problematiche di carattere ambientale.

DANIELE MOLGORA, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

NICOLA ROSSI lamenta preliminarmente le finalità elettoralistiche sottese al conferimento della delega prevista dal disegno di legge in discussione, che non appare idoneo a perseguire gli enunciati

obiettivi di garantire maggiore equità fiscale e di favorire i percettori di redditi più bassi. Sottolineata l'assoluta inattendibilità dei dati riferiti all'applicazione della cosiddetta legge Tremonti-*bis* in merito alla promozione degli investimenti, segnatamente nel Mezzogiorno, giudica, in generale, poco credibile la riforma fiscale proposta dall'Esecutivo, che reca disposizioni estremamente generiche su questioni sostanziali, come quella relativa agli incapienti, e recepisce invece istanze di carattere corporativo e localistico.

MARIO LETTIERI osserva che l'ingiustificata accelerazione dell'*iter* del disegno di legge in discussione non ha consentito di valutare con attenzione le ragionevoli proposte emendative presentate in Commissione dall'opposizione: auspica pertanto che il testo possa essere significativamente migliorato nel corso dell'esame in Assemblea, con particolare riferimento all'esigenza di prevedere più congrue agevolazioni fiscali a favore delle famiglie. Nel manifestare, inoltre, disponibilità a sostenere un eventuale emendamento in materia di ricerca e di innovazione tecnologica, osserva che la riforma fiscale in esame, sostanzialmente priva di copertura finanziaria e volta a favorire essenzialmente i percettori di redditi elevati, persegue finalità meramente propagandistiche.

VINCENZO VISCO osserva che il disegno di legge in discussione presenta profili di dubbia legittimità costituzionale, in quanto per le disposizioni recate, in particolare, dall'articolo 3, non sono chiaramente specificati i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega conferita al Governo. Sottolinea, quindi, che la riforma proposta dall'Esecutivo appare finalizzata a favorire prevalentemente la grande impresa ed i percettori di redditi elevati, penalizzando, tra l'altro, le piccole e medie aziende, nonché le famiglie monoreddito ed i pensionati. Rilevato inoltre che la prevista articolazione delle aliquote e delle detrazioni risulta inidonea a configurare un'effettiva progressività del prelievo fiscale, ritiene che il provvedimento

in esame, anche in riferimento alla tassazione sui redditi da capitale, darà luogo ad inefficienze, distorsioni e disparità di trattamento.

ROLANDO NANNICINI, nel ritenere che il disegno di legge di delega in discussione denoti l'incapacità del Governo di dare attuazione agli obiettivi di politica fiscale preannunziati in campagna elettorale, sottolinea la particolare iniquità delle disposizioni recate dall'articolo 3, esclusivamente finalizzate a detassare i redditi più alti, nonché l'inidoneità del provvedimento a dare attuazione alle modifiche del titolo V, parte seconda, della Costituzione, con conseguenze deleterie per l'autonomia impositiva e finanziaria delle regioni e degli enti locali. Ritiene, infine, che l'Esecutivo e la maggioranza debbano avviare un'attenta riflessione sulla congruità della normativa in esame rispetto alla qualità dei servizi offerti ai cittadini.

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

GIORGIO BENVENUTO, *Relatore di minoranza*, ritiene che il Governo, con la riforma fiscale promossa, intenda sostanzialmente ingannare i contribuenti italiani: emblematico, in tal senso, il commento di un elettore deluso del centro-destra, che ricorda diffusamente.

PRESIDENTE prende atto che il relatore per la maggioranza rinuncia alla replica.

DANIELE MOLGORA, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*, giudicati pretestuosi e strumentali taluni rilievi critici formulati dai deputati dell'opposizione, segnatamente in ordine al fatto che il Governo intenderebbe favorire le grandi imprese, ricorda che le previste riduzioni delle imposte recheranno benefici in particolare a quelle di piccole dimensioni; sottolinea altresì che il principale obiettivo della riforma tributaria varata dall'Esecutivo, anche al fine di

rilanciare i consumi, è quello di ridurre la pressione fiscale, in particolare nei confronti dei redditi medi e bassi.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 28 del 2003: Fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (3709).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*, sottolinea la gravità del fenomeno della violenza in occasione dello svolgimento di competizioni sportive, ricorda che il provvedimento d'urgenza in discussione, modificativo della legge n. 401 del 1989, reca misure di carattere processuale volte a prevenire e reprimere comportamenti delittuosi: al riguardo, la Commissione di merito e la I Commissione, in sede consultiva, hanno ritenuto compatibile con l'articolo 13, terzo comma, della Costituzione l'istituto dell'arresto differito, contemplato in via eccezionale e transitoria dagli articoli 1 e 1-*bis* del decreto-legge, nel testo comprendente le modificazioni apportate dalla Commissione. Richiama inoltre le disposizioni, introdotte dalla II Commissione, con le quali viene imposto alle società calcistiche l'obbligo di adottare misure finalizzate a rendere gli stadi più sicuri.

MARIO PESCANTE, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*, nell'associarsi alle considerazioni svolte dal relatore, sottolinea che i dati statistici evidenziano che nella stagione calcistica in corso si assiste ad un preoccupante incremento dei fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive, peraltro non sempre strettamente connessi all'andamento degli eventi agonistici, che si traducono essenzialmente in generalizzate forme di aggressività nei confronti delle

forze dell'ordine: si è reso pertanto necessario un intervento normativo immediato di carattere sanzionatorio che, sebbene non risolutivo, potrà contribuire ad arginare il fenomeno.

VINCENZO SINISCALCHI, nell'esprimere forti perplessità sull'effettiva idoneità del provvedimento d'urgenza in discussione a contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive, lamenta il sostanziale stravolgimento delle norme del codice di procedura penale concernenti l'arresto in flagranza di reato, con conseguente lesione dei principi sanciti dall'articolo 13 della Costituzione; ritiene invece che si dovrebbe perseguire prioritariamente l'obiettivo di un maggiore coinvolgimento delle società sportive nella prevenzione di comportamenti aggressivi da parte dei tifosi: preannunzia, al riguardo, la presentazione di emendamenti ed auspica, più in generale, che si possano apportare al testo del decreto-legge significative modifiche migliorative, espungendo eventualmente le disposizioni di carattere processuale.

TEODORO BUONTEMPO, sottolineata la necessità di individuare misure efficaci per prevenire ed eventualmente reprimere comportamenti particolarmente pericolosi e violenti in occasione di competizioni sportive, giudica opportune le modifiche apportate dalla Commissione al testo del provvedimento d'urgenza in discussione, in relazione al quale preannunzia la presentazione di emendamenti. Richiamate altresì le evidenti responsabilità imputabili alle società sportive, rileva che anche le organizzazioni dei tifosi dovrebbero essere coinvolte nella prevenzione di atteggiamenti aggressivi; riterrebbe altresì auspicabile inserire i reati connessi a comportamenti violenti nel corso di manifestazioni sportive tra quelli per i quali è previsto il fermo di polizia.

GIUSEPPE FANFANI, pur giudicando incompleto e lacunoso il provvedimento d'urgenza in discussione, che non prevede un opportuno coinvolgimento delle società

sportive al fine di prevenire il verificarsi di atti di violenza in occasione di competizioni sportive, ritiene apprezzabili le misure volte a contrastare comportamenti particolarmente violenti, pur richiamando la necessità di equiparare alle fattispecie previste manifestazioni di violenza che risultino di eguale gravità; riterrebbe altresì opportuno applicare l'articolo 382 del codice di procedura penale anche ai casi di arresto effettuato entro le 48 ore successive al verificarsi dell'atto criminoso.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*, nel ribadire, alla luce di una corretta interpretazione del concetto di reato in flagranza, la piena legittimità costituzionale delle norme recate dal provvedimento d'urgenza, ricorda le misure sanzionatorie previste nei confronti delle società sportive; sottolinea, quindi, l'opportunità che le tematiche connesse al fenomeno della violenza negli stadi siano compiutamente affrontate in un progetto di legge che disciplini organicamente la materia.

MARIO PESCANTE, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*, rilevato che talune trasmissioni radiotelevisive contribuiscono a diffondere una non condivisibile cultura sportiva pur di ottenere maggiore *audience*, conviene sul fatto che il provvedimento d'urgenza in discussione, finalizzato ad un tempestivo intervento di contrasto del grave fenomeno della violenza esercitata nel corso di manifestazioni sportive, necessiti di ulteriori, organici provvedimenti legislativi.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Sospende la seduta fino alle 15.

La seduta, sospesa alle 13,55 è ripresa alle 15.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione alla ripresa pomeridiana della seduta sono cinquantatré.

Discussione del disegno di legge S. 1985, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 13 del 2003: Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (approvato dal Senato) (3724).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

PATRIZIA PAOLETTI TANGHERONI, *Relatore*, richiamata la vigente normativa in materia di concessione di benefici in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, illustra il contenuto del provvedimento d'urgenza in discussione, nel testo comprendente le modificazioni apportate dal Senato, volto principalmente a rendere più congrui e tempestivi i previsti interventi di natura economica.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

RICCARDO MARONE, nel manifestare un orientamento favorevole alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza, nel testo comprendente le modificazioni apportate dal Senato, ritiene tuttavia che esso avrebbe dovuto affrontare le tematiche connesse alle provvidenze previste per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata in modo più organico e compiuto.

MARCO BOATO, manifestata piena condivisione per le misure previste dal provvedimento d'urgenza, sottolinea tuttavia che il testo comprendente le apprezzate

zabili modificazioni apportate dal Senato potrebbe essere ulteriormente migliorato; auspica, quindi, che sul disegno di legge di conversione si registri un'ampia convergenza da parte dei gruppi parlamentari.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Prende atto che il relatore rinuncia alla replica e che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito, che rinvia pertanto ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge S. 1545: Adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001 (approvato dal Senato) (3590).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

NICOLÒ CRISTALDI, *Relatore*, ricorda che con il disegno di legge in discussione si intende dare avvio ad un processo, nel quale saranno coinvolte le varie istituzioni statali rappresentative, con l'obiettivo di dare piena attuazione, con il più ampio consenso parlamentare, alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, in riferimento al quale il Governo ha prospettato l'eventualità di un'ulteriore iniziativa legislativa volta ad integrare l'attuale normativa costituzionale. Nel giudicare infondate le preoccupazioni manifestate dalle forze politiche di opposizione, in particolare relativamente ad una presunta violazione dell'autonomia delle regioni a statuto speciale, sottolinea il carattere innovativo delle disposizioni concernenti le competenze regionali, che, tra l'altro, prevedono forme di partecipazione diretta alla formazione di atti comunitari ed all'attuazione di trattati internazionali ratificati. Nel sottolineare, altresì, che con

il provvedimento si disciplina l'esercizio, da parte del Governo, di poteri sostitutivi nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione, auspica si registri su di esso un'ampia convergenza tra le forze politiche.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*, espresso l'auspicio di una sollecita approvazione del disegno di legge in discussione, manifesta disponibilità ad un costruttivo confronto sul merito dello stesso.

ANTONIO BOCCIA, nell'auspicare la sollecita approvazione del disegno di legge in discussione, che presenta aspetti positivi, ritiene opportuno un chiarimento sul disposto del comma 6 dell'articolo 10, nel testo della Commissione, che giudica lesivo delle prerogative delle province autonome di Trento e di Bolzano. Espresa inoltre perplessità per l'eccessivo ed improprio ricorso all'istituto della delega legislativa, auspica il recepimento delle proposte emendative che saranno presentate da deputati del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo, volte, tra l'altro, a dare piena attuazione al nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, nonché a definire con maggiore chiarezza la disciplina relativa all'esercizio, da parte del Governo, dei poteri sostitutivi.

GRAZIELLA MASCIA, ricordato che il gruppo di Rifondazione comunista non ha condiviso la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, lamenta il sostanziale snaturamento delle funzioni e delle prerogative dello Stato sociale derivante dall'attuazione del principio di sussidiarietà, orizzontale e verticale, che rischia di favorire la progressiva privatizzazione dei servizi erogati ai cittadini. Nel manifestare, inoltre, un orientamento contrario al disegno di legge in discussione, rileva che le proposte emendative presentate dalla sua parte politica sono volte a fissare precisi limiti alla funzione legislativa delle regioni, la cui autonomia non può prescindere da un quadro di principi fondamentali universalmente riconosciuti che spetta allo Stato garantire.

RICCARDO MARONE, osservato che il disegno di legge in discussione, che auspica sia sollecitamente approvato, è volto a dare attuazione alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sottolinea le contraddizioni esistenti all'interno della maggioranza in tema di riforma dell'ordinamento statale in senso federale. Manifestate altresì perplessità sulle deleghe legislative conferite al Governo, rispettivamente, dagli articoli 2 e 3, nonché dall'articolo 1, comma 4, del disegno di legge, nel testo della Commissione, sottolinea la necessità di fornire chiarimenti in ordine all'interpretazione dei principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità sanciti da quest'ultima disposizione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

RICCARDO MARONE, giudicate inoltre eccessivamente limitate le competenze riconosciute alle regioni in tema di relazioni internazionali, lamenta la mancata previsione di norme di attuazione del principio costituzionale dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali; ritiene infine necessario un chiarimento sul disposto del comma 6 dell'articolo 10, nel testo della Commissione.

MARCO BOATO, richiamate le ragioni che indussero il centrosinistra a procedere alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, sottolinea la necessità di dare ad essa tempestiva attuazione. Nel ritenere che il disegno di legge in discussione si collochi nello stesso quadro normativo, giudica faziose e strumentali talune posizioni assunte dalle forze politiche di maggioranza e rileva che, a fronte della manifestata disponibilità di quest'ultima ad apportare al disegno di legge sulla cosiddetta *devolution* le modifiche necessarie a renderlo coerente con la legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state respinte tutte le proposte emendative dell'opposizione ispirate a tale finalità ed è stata addirittura preannunciata la presentazione di un ulteriore provvedimento

di riforma organica della materia. Nel ritenere pertanto necessario un chiarimento su tale aspetto, sottolinea la particolare gravità ed incongruità della norma recata dal comma 6 dell'articolo 10 del disegno di legge, auspicandone la soppressione.

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

Avverte che sono state presentate la questione sospensiva Boato n. 1 e le questioni pregiudiziali Bressa n. 1, per motivi di costituzionalità, ed Olivieri n. 1, per motivi di merito, che saranno discusse in altra seduta, prima dell'esame degli articoli.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Istituzione Commissione parlamentare di inchiesta sugli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e sull'uso politico della giustizia (1427 ed abbinata).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore per la I Commissione*, ricordato che nella scorsa legislatura l'allora maggioranza non intese istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'illecito finanziamento dei partiti, fa presente che sul testo unificato in discussione – del quale illustra sinteticamente le singole disposizioni – non si è registrata, in Commissione, alcuna convergenza tra opposizione e maggioranza, nonostante quest'ultima abbia manifestato disponibilità a recepire ragionevoli proposte emendative presentate da deputati della minoranza e riferite,

in particolare, all'articolo 1. Ritiene inoltre di poter escludere categoricamente che la prevista istituzione di una Commissione d'inchiesta sia dettata da qualsivoglia intento vendicativo.

VINCENZO FRAGALÀ, *Relatore per la II Commissione*, osserva che la Commissione d'inchiesta, della quale si propone l'istituzione, avrà, fra gli altri, il compito di verificare se singoli appartenenti all'ordine giudiziario abbiano fatto un uso improprio delle loro attribuzioni, perseguendo fini politici e svolgendo una funzione di supplenza nei confronti del Parlamento: ritiene infatti lecito accertare se le indagini sulla corruzione politico-amministrativa abbiano volutamente riguardato solo talune forze politiche e determinate aree geografiche, atteso che in uno Stato di diritto la garanzia dell'indipendenza della magistratura deve coniugarsi con il principio di imparzialità del giudice.

IOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, osservato che il testo unificato in esame tiene conto dell'ampio dibattito svoltosi presso le Commissioni riunite I e II, ritiene che anche la discussione in Assemblea potrà fornire utili suggerimenti per un ulteriore miglioramento del testo.

CARLO LEONI, sottolinea l'opportunità di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di corruzione e di illecito finanziamento dei partiti politici denominato Tangentopoli, ritiene che il reale obiettivo perseguito dal testo unificato in discussione — sul quale manifesta un orientamento nettamente contrario — sia invece quello di sindacare e di screditare l'operato della magistratura; giudica inoltre essenziale la predisposizione di norme volte a prevenire e contrastare ulteriori forme di corruzione.

FABRIZIO CICCHITTO, espresso apprezzamento per il lavoro di mediazione svolto dai relatori, giudica condivisibile la proposta di istituire una Commissione

parlamentare d'inchiesta che indaghi, contestualmente, sull'illecito finanziamento dei partiti — di provenienza estera ed interna — e sul conseguente operato della magistratura; ritiene, in particolare, che nell'ambito dell'attività giudiziaria svolta si sia volutamente omesso di accertare le responsabilità imputabili a determinate forze politiche. Sottolinea infine l'opportunità di accertare se l'esistenza di precisi orientamenti politici in settori della magistratura abbia avuto riflessi in comportamenti concreti.

GIUSEPPE FANFANI, nel manifestare apprezzamento per le equilibrate considerazioni svolte dal relatore per la I Commissione, ritiene invece non condivisibili le posizioni sostenute dal relatore per la II Commissione, che giudica emblematiche dell'intendimento di taluni settori della maggioranza di perseguire improprie finalità di parte; paventato inoltre il rischio che l'attività dell'istituenda Commissione d'inchiesta interferisca con l'azione svolta dalla magistratura, esprime preoccupazione per l'eventuale volontà di delegittimare il potere giudiziario.

VINCENZO SINISCALCHI, giudicato inaccettabile estendere l'ambito di attività dell'istituenda Commissione d'inchiesta al cosiddetto uso politico della giustizia, ritiene che il vero obiettivo perseguito dalla maggioranza sia quello di sindacare e di screditare l'operato della magistratura; preannuncia quindi un atteggiamento di opposizione al testo unificato in discussione, a tutela dell'autonomia della funzione giurisdizionale, nonché la presentazione di emendamenti volti a rendere il provvedimento più coerente con il disposto costituzionale. Osservato altresì che si dovrebbe più opportunamente indagare sulle cause che hanno dato origine a fenomeni di corruzione, rileva che le disposizioni recate, in particolare, dagli articoli 1 e 3 configurano una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini.

MARCO BOATO, rivendicata l'assoluta estraneità dei Verdi a vicende di corru-

zione politica, giudica contraddittorie le posizioni sostenute da esponenti della maggioranza sulla materia oggetto del testo unificato in discussione, che presenta, tra l'altro, profili di illegittimità costituzionale; sottolineata, inoltre, l'opportunità di una ricostruzione rigorosa ed equilibrata degli illeciti rapporti fra la politica ed il sistema economico-finanziario, ritiene non condivisibile il modo in cui rischia di configurarsi l'attività dell'istituenda Commissione d'inchiesta, ove non si acceda all'ipotesi di modificare radicalmente il testo del provvedimento in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Avverte che i relatori hanno esaurito il tempo assegnato loro e prende atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica.

Avverte altresì che sono state presentate le questioni pregiudiziali Soda n. 1, per motivi di costituzionalità, e Boato n. 1, per motivi di merito, che saranno discusse in altra seduta, prima dell'esame degli articoli.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi (2444).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*, osserva che la proposta di legge in discussione, tenendo conto dell'evoluzione delle dinamiche sociali e culturali, riduce da tre ad un anno il periodo di separazione dei coniugi che deve trascorrere affinché si possa presentare domanda per lo scioglimento del matrimonio; ricorda altresì che si prevede che lo scioglimento della co-

munione dei beni avvenga nel momento in cui i coniugi sono autorizzati, con provvedimento giurisdizionale, a vivere in stato di separazione.

IOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, richiama le finalità della proposta di legge in discussione, che recepisce la legittima esigenza di accelerare i tempi delle procedure previste per lo scioglimento del matrimonio.

VINCENZO FRAGALÀ osserva che la proposta di ridurre ad un anno il periodo di separazione richiesto ai fini dello scioglimento del matrimonio suscita perplessità, in quanto non sembra tenere nella dovuta considerazione la complessità delle situazioni sottese alla volontà dei coniugi di interrompere la convivenza, segnatamente nel caso di separazioni non consensuali o in presenza di figli; giudica altresì non condivisibile la disposizione di cui all'articolo 2 della proposta di legge in discussione, ritenendo giuridicamente anomalo che lo scioglimento della comunione non avvenga al termine del giudizio di separazione, atteso che in tal modo si rischia di penalizzare il coniuge economicamente più debole: auspica pertanto che il testo del provvedimento sia significativamente modificato.

ELENA MONTECCHI richiama le ragioni che l'hanno indotta a presentare una proposta di legge di modifica della vigente normativa che disciplina lo scioglimento del matrimonio, relativamente al periodo di durata della separazione ed al venir meno della comunione dei beni; rilevato, in particolare, che le disposizioni proposte appaiono più consone alle esigenze proprie di una società moderna, manifesta comunque disponibilità a valutare positivamente eventuali ulteriori soluzioni, comunque rispondenti alle finalità sottese al provvedimento in esame.

PIERANTONIO ZANETTIN, giudicata condivisibile la proposta di ridurre da tre ad un anno il periodo di tempo intercorrente tra la separazione e lo scioglimento

del matrimonio, manifesta invece contrarietà, per ragioni giuridiche, politiche e sociali, all'ipotesi di prevedere che il regime patrimoniale della comunione dei beni si scioglia nel momento in cui i coniugi vengono autorizzati a vivere separati senza che, contestualmente, in favore del più debole dei medesimi, siano predispolti ulteriori strumenti di tutela.

GIUSEPPE FANFANI, giudicata di buon senso la norma recata dall'articolo 1 della proposta di legge in discussione, che dovrebbe tuttavia essere opportunamente integrata con riferimento alle conseguenze generalmente connesse alle separazioni giudiziali, esprime invece talune riserve sull'ipotesi prospettata nell'articolo 2; manifestata inoltre disponibilità ad un costruttivo confronto sul merito del provvedimento, sottolinea la necessità di salvaguardare la famiglia quale nucleo centrale della società.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*, nel prospettare l'opportunità di un coordinamento tra le norme in materia di separazione e quelle concernenti il divorzio, sottolinea la correttezza della proposta di legge in esame, che ritiene condivisibile.

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

Rinvia pertanto 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 25 marzo 2003, alle 10.

(Vedi resoconto stenografico pag. 103).

La seduta termina alle 20,05.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 10.

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*,
legge il processo verbale della seduta del
20 marzo 2003.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Aprea, Armosino, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Bossi, Buttiglione, Cammarata, Cicu, Colucci, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Galati, Gasparri, Maroni, Martinat, Martusciello, Matteoli, Pisanu, Prestigiaco, Santelli, Sospiri, Stefani, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantadue, come risulta dall'elenco che è depositato presso la Presidenza e che sarà allegato ai resoconti della seduta odierna.

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

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole segretario a dare lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni.

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*,
legge:

Roberto Ruggieri, da Varigotti (Savona), chiede il ripristino dell'insegnante unico nelle scuole elementari (561) — *alla VII Commissione (Cultura)*;

Enrico Fravega, da Marina di Pietrasanta (Lucca), chiede nuove norme in materia di cumulo tra più trattamenti pensionistici (562) — *alla XI Commissione (Lavoro)*;

Anna Maria Pizziolo, da Firenze, e numerosi altri cittadini, chiedono la modifica dell'articolo 25, commi 4, 5 e 7 della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), concernente il personale docente e ATA (563) — *alla VII Commissione (Cultura)*;

Antonio Giuseppe Buda, da Scafati (Salerno), chiede nuove norme in materia di avanzamenti di grado per il personale laureato in servizio nella polizia municipale (564) — *alla I Commissione (Affari costituzionali)*;

Vincenzo Giovanni Napoli, da Roma, chiede nuove norme in materia di autonomia e indipendenza dei giudici e di temporaneità delle funzioni e degli incarichi direttivi in magistratura (565) — *alla II Commissione (Giustizia)*;

Cardelio Pedrana, da Mariano Comense (Como), chiede la modifica della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Costituzione), al fine di valorizzare ed ampliare i compiti dei comuni (566) — *alla I Commissione (Affari costituzionali)*;

Tommaso Testa, da Firenze, (567) ed Enrico Bernabo', da Firenze, e numerosi altri cittadini, (568), chiedono misure per

la tutela dei conduttori degli immobili nell'ambito della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico — *alla VI Commissione (Finanze)*;

Rodolfo Romano, da Napoli, chiede nuove disposizioni per la concessione di riconoscimenti ai militari ed a tutti coloro che hanno partecipato alla guerra di liberazione negli anni 1943-1945 (569) — *alla IV Commissione (Difesa)*.

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (2144-B) (ore 10,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale.

La ripartizione dei tempi della discussione è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
- A.C. 2144-B)**

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

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento, senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

La VI Commissione (Finanze) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Falsitta, ha facoltà di svolgere la relazione.

VITTORIO EMANUELE FALSITTA, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, di questo nuovo corso alla Camera dei deputati del disegno

di legge delega per la riforma del sistema fiscale statale dirò in modo succinto. Il vaglio della Commissione finanze si è espresso sulle parti modificate dal Senato — tale doveva essere per effetto dell'articolo 70 del regolamento — tuttavia esigenze di coerenza e di unitarietà impongono un richiamo anche a ciò che è stato.

Dal momento in cui il testo approvato alla Camera veniva trasmesso al Senato ed il momento in cui il medesimo è tornato per la terza lettura è trascorso più di un anno. Nell'ambito di questo lungo periodo sono accaduti eventi di grande significato i quali, direttamente o indirettamente, si collegano agli effetti giuridici che l'odierno disegno di legge dovrà produrre. Sulla scorta di questa premessa, svolgerò brevi considerazioni sul passato, sul presente e sul futuro.

Per quanto riguarda il passato, la riforma del sistema fiscale si è avviata con passione e ciò perché il Governo ha posto come necessari determinati interventi.

In primo luogo, si prevedono interventi sui tipi di prelievo, riduzione del numero di tasse, semplificazione delle leggi che le portano o che ne disciplinano il funzionamento, facile accesso a meccanismi fiscali, codificazione dei principi, così da assegnare all'ordinamento tributario stabilità e certezza.

In secondo luogo, si prevedono interventi sulla progressività del sistema, in particolare sul reddito delle persone fisiche con passaggio da cinque a due aliquote, con la previsione di un'area non assoggettata ad imposta, con l'ampliamento degli oneri deducibili, con la concentrazione di questi nelle sole fasce medio-basse, con la conversione delle detrazioni in deduzioni. Da questa angolazione, si è detto, che la riforma affonda le radici nel presupposto che la progressività oggi è soltanto formale, poiché i redditi alti sono sottratti all'imposizione italiana, oppure sfuggono (non tutti, naturalmente, ma spesso) alla curva IRPEF per essere sottoposti a tributi sostitutivi (tipica la conversione in redditi da capitale). L'idea, dunque, è ripristinare il sacrificio della

contribuzione in senso sostanziale, secondo i principi dell'articolo 53 della Costituzione.

In terzo luogo, si prevedono interventi sulla tassazione del reddito delle persone giuridiche, con previsione di un gruppo, di un concetto di gruppo nazionale ed internazionale ai fini fiscali, l'eliminazione del credito di imposta sui dividendi — il cosiddetto *imputation system* — e della tassazione delle plusvalenze generate dalla cessione di partecipazioni, la cosiddetta *participation exemption*. Qui, scopo peculiare è assegnare competitività alle imprese del nostro paese, diminuendo la pressione fiscale ed utilizzando basi imponibili formate con criteri europei. In quarto luogo, si prevedono interventi sull'imposta sul valore aggiunto, con la rimodulazione delle aliquote e la razionalizzazione con altre imposte di consumo, per evitare la doppia imposizione economica.

Inoltre, si prevedono interventi a prevedere fiscalità etica. È ipotizzato un sistema di favore per fondi etici, fiscalità ecologica, *detax* ed un impianto all'interno del nuovo codice dedicato a ciò.

Infine, interventi sull'imposta regionale sulle attività produttive, con l'intento di ristabilire le relazioni tra fiscalità centrale e locale e permettere, riassetata la prima, di dare nuovo impulso alla seconda, ovvero al federalismo fiscale. Nello scenario descritto si è vista la nascita di un nuovo rapporto tra attività finanziarie dello Stato ed il cittadino, si è vista la nascita di ciò che il relatore ha chiamato «umanesimo fiscale». Qui l'uomo riacquista posizione centrale ed il fisco è tornato ad essere strumento per guidarne la realizzazione nelle multifforme espressioni, nella famiglia, nel lavoro, nell'impresa, nella vocazione sociale. Il cittadino cessa di essere strumento del fisco ed il fisco ridiventa strumento del cittadino.

Per quanto riguarda il presente, dai giorni dei lavori della Commissione finanze sul testo che proveniva dal Governo sono accaduti eventi, i quali — a chi parla — pare vadano a diminuire le passioni che allora si erano accese. Ciò, anzitutto, perché si tendono a produrre o determi-

nare effetti che il nuovo ed importante provvedimento di riforma fiscale vuole rimuovere. Tra gli altri ne ricorderò tre.

Il primo riguarda i condoni. I meccanismi di definizione del rapporto di imposta di tipo premiale o giubilare hanno per primo effetto quello di far prevalere la disuguaglianza sull'uguaglianza tributaria e tra gli effetti secondari quello di incidere sul giudizio di riprovazione verso chi evade l'obbligo contributivo. Inoltre, spiegano effetti sulla consistenza della credibilità dello Stato. È evidente quanto tutto ciò, pur giustificabile da esigenze di finanza pubblica, muova in senso opposto al disegno di legge delega. Qui v'è obiettivo di giustizia fiscale, di perequazione, di incremento di credibilità delle istituzioni. Là v'è ingiustizia fiscale, sperequazione, decremento di credibilità delle istituzioni.

Il secondo riguarda il cosiddetto primo modulo. Con la legge finanziaria per il 2003 si è data esecuzione al primo modulo della riforma (se con espressione primo modulo è inteso l'accorpamento delle prime aliquote e l'introduzione della soglia di reddito intangibile, così come descritto nell'articolo 2).

Alcune categorie di soggetti che percepiscono redditi incisi da ritenuta e che si trovano nell'ambito delle fasce basse — ricordiamo i pensionati — cadono nella nuova disciplina in modo disordinato e da questa subiranno pregiudizio fino al termine del periodo di imposta. È vero, infatti, che del primo modulo scontano solo il maggiore prelievo dovuto all'accorpamento delle aliquote mentre l'esclusione della *no tax* area dalla base imponibile avverrà al termine dell'anno di imposta, secondo il meccanismo a conguaglio. L'esecuzione del primo modulo della riforma, che doveva essere pensato a favore dei ceti bassi e medi, crea, proprio in questo ambito, discriminazioni.

Il terzo è la fiscalità ambientale. Sono più d'una le tracce che indicano che si avrà, sul piano delle politiche ambientali, un blando approccio *command and control*. Sovviene, infatti, il disegno di legge n. 3297 presentato il 22 ottobre 2002 recante riordino del settore energetico

nonché delega al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi. La mancanza di un approccio deciso e convinto ai temi ambientali si pone anche in difficile coerenza con lo spirito del protocollo di Kyoto, con le delibere del CIPE e, da ultimo, con il vertice dell'Unione europea degli scorsi giorni dal quale sembra discendere un chiaro interesse verso spinte che favoriscano sviluppo sostenibile e, in tale ambito, nuova occupazione. Si aggiungano gli interventi del Senato, in più luoghi migliorativi dell'impianto d'origine, ma dai quali si deduce un'istanza d'attenzione verso l'imposizione della famiglia ed il sostegno della ricerca come elemento centrale allo sviluppo dell'impresa.

Per quanto riguarda il futuro, lo scenario in cui la delega si inserisce, pur con il concorso di elementi ad essa esterni, suggerisce di rappresentare al Governo almeno due preoccupazioni delle quali tenere conto nella stesura degli atti delegati. La prima è il principio di progressività. Il passaggio da un sistema tributario a cinque aliquote, che realizza la progressività dall'alto, ad un sistema a due aliquote, che realizza la progressività dal basso con gli oneri deducibili, è scelta politica che si è già avuto modo di sostenere. Oggi, una volta di più, ricordiamo il perché. Se al prelievo dell'imposta sul reddito spesso sfuggono i redditi non assoggettati a ritenuta la curva IRPEF rischia di non essere rappresentativa di realtà ed il principio di progressività un vuoto simulacro. È anche vero che se nel paese vi sono vasti fenomeni di elusione ed evasione, evidentemente, il vecchio sistema consentiva di realizzare la progressività nella contribuzione. La tesi affacciata nel disegno di legge in esame è questa: semplifichiamo, riduciamo il carico fiscale, dissuadiamo le condotte di evasione ed elusione e, da qui, ricostruiamo una nuova curva IRPEF che sia simultaneamente espressione di forma e sostanza del principio di progressività.

Al riguardo, tuttavia, deve essere chiaro che il passaggio dal vecchio al nuovo è

fatto assolutamente delicato i cui esiti non possono essere, per nessuna ragione, lesivi proprio di ciò che si vuole garantire. In altre parole, se è inteso l'abbandono del vecchio in ragione del nuovo per porre rimedio ad una situazione di iniquità fiscale e riassegnare al principio di progressività vigore e smalto — sto riflettendo mentre ne parlo — ciò deve avvenire nel rispetto costante dell'articolo 53 della Costituzione e dell'interpretazione che di tale norma è stata data dalla Corte costituzionale. Se la salvaguardia della progressività è causa della riforma IRPEF, la mancata salvaguardia della progressività toglie causa alla riforma IRPEF. L'attuazione di questo principio con riferimento all'impostazione dell'articolo 3, dunque, emergerà dalla comparazione tra il sacrificio alla contribuzione di chi beneficia delle deduzioni generali e graduate ed il sacrificio alla contribuzione di chi non beneficia delle deduzioni.

Dunque, se la scelta è nel senso di stabilire la progressività dal basso, occorrerà misurare il significato alla contribuzione, indipendentemente dai risultati economici. Ovvero, può non essere sufficiente che il passaggio dal vecchio al nuovo produca un miglioramento economico per tutti; occorre che nel sistema i pesi crescano sempre in maniera progressiva, anche se il percorso che si è scelto utilizza la graduazione dei costi deducibili. Il vantaggio o lo svantaggio dell'avere deducibilità generali deve essere collegato al vantaggio o allo svantaggio che deriva dalla rimodulazione delle aliquote. In questo quadro è chiaro che la conversione delle detrazioni in deduzioni, la concentrazione delle deduzioni nelle fasce basse e medie, la *no tax area*, l'individuazione dei nuovi oneri e dell'ammontare rilevante, sono tutti fattori che dovranno essere bilanciati con grande rigore, così da assicurare l'attuazione della nuova progressività. Su questo punto non vi è spazio per compromessi di tempo o di risorse economiche.

La seconda preoccupazione riguarda la fiscalità etica. In più di un luogo il disegno di legge evoca proprie ambizioni etiche, fin dal prevederne un'attenzione speciale nel

futuro codice: regime di favore ai fondi etici (articolo 3, lettera *c*), punto 4), fiscalità ecologica (articolo 7, lettera *a*) e *detax* (articolo 5, lettera *h*) sono espressioni delle ambizioni ricordate. L'intervento del Senato (lettera *s*) dell'articolo 4) sembra anch'esso teso a utilizzare il sistema tributario per dare impulso ai cambiamenti necessari della società, e nel caso specifico di quell'emendamento, mediante il sostegno dell'innovazione tecnologica, della ricerca e della formazione.

Deleghiamo quindi, insieme con i principi e i criteri direttivi, la realizzazione dei seguenti obiettivi: porre in essere un sistema tributario attivo, che contribuisca perciò a guidare la riconversione dei processi produttivi dell'impresa, in favore di tecnologie pulite e di uno sviluppo sostenibile; realizzare perequazione sociale nel paese, contribuendo a garantire a ciascuno l'esercizio dei diritti sociali, e così la propria libertà; realizzare tutto ciò, per quanto possibile, anche verso i paesi più poveri.

Non abbiamo dubbi, invero, che vi saranno sempre luoghi non surriscaldati, con aria pulita, acqua e campi verdi; abbiamo dubbi che ciò possa valere anche per coloro i quali non avranno i mezzi per accedervi. Non abbiamo dubbi sull'efficacia del libero mercato come strumento di sviluppo; abbiamo dubbi che questo possa garantire sempre senza l'intervento dello Stato, nella sostanza, i diritti sociali e politici di ciascuno. Non abbiamo dubbi infine che gli impegni internazionali possano dare molto ai paesi più poveri; abbiamo dubbi che sia giusto attendere solo quei momenti e rimettere a quei momenti tutta la responsabilità dei fallimenti.

Occorre agire, occorre agire in fretta, ed è proprio la nostra Costituzione che ci suggerisce i modi: la fiscalità etica, così come l'uso extra fiscale del sistema tributario sono esempi di questi modi (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Il relatore di minoranza, onorevole Benvenuto, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIORGIO BENVENUTO, Relatore di minoranza. Ci opponiamo, signor Presidente, all'approvazione in terza lettura del disegno di legge per la delega fiscale, sostanzialmente per tre motivi: il primo motivo è che si tratta di un provvedimento largamente superato rispetto agli sviluppi della situazione economica e sociale; il secondo motivo è che tale provvedimento è inadeguato a risolvere la montagna dei problemi con i quali il nostro paese deve fare i conti; il terzo motivo infine è che questo provvedimento è gravemente e fortemente contraddetto dal comportamento del Governo in questi primi due anni di legislatura. Mi spiego: il nostro giudizio si riferisce a quello che il Governo ha fatto, a quello che non ha fatto, nonché a quello che accade oggi nel nostro paese.

Cosa non ha fatto il Governo? Esso non ha realizzato quell'obiettivo importante che si era definito nel corso della XIII legislatura e che aveva trovato la sua forte conferma nello statuto del contribuente e nel disegno di riforma del sistema fiscale: il Governo ha fortemente intaccato la credibilità dell'amministrazione finanziaria. Invece di puntare verso regole certe e definite, in questi due anni, ci siamo trovati di fronte ad un modo di procedere dal punto di vista fiscale complesso e complicato, con provvedimenti che si sono rincorsi al di fuori di un disegno di carattere organico.

Ci sono provvedimenti e misure — come quella sul sommerso — che sono stati cambiati addirittura cinque volte. Il codice di tributo per le imprese è stato modificato, nel giro di 9 mesi, addirittura dieci volte. Ma voglio aggiungere — perché questo è il dato più concreto e più certo — che, in questi due anni, la produzione in materia fiscale da parte del Governo — con provvedimenti legislativi, con decreti, con circolari — è stata più ampia per numero di quella che si è realizzata in tutti gli anni novanta. Dunque, vi sono state l'incertezza, l'improvvisazione, l'insicurezza per i contribuenti e per le imprese in ordine agli adempimenti fiscali.

Tutto ciò è stato aggravato dalla pesante rimessa in discussione dei principi

basilari dello statuto del contribuente attraverso forme di retroattività fiscale e gravi comportamenti nei confronti dei contribuenti. La restituzione dei crediti di imposta per l'IVA è stata razionata e diminuita, è stata fortemente razionata la restituzione dei crediti di imposta per i contribuenti. Sono 28 mila miliardi i soldi in sofferenza che questo Governo è riuscito a realizzare.

Da ultimo, in questo quadro di logoramento dei comportamenti e di quello che dovrebbe essere un corretto rapporto tra impresa, contribuente ed amministrazione, ci siamo trovati di fronte all'operazione dei condoni, che ha stabilito un principio in base al quale paga di meno chi ha evaso di più e ad un meccanismo che, con la realizzazione dell'anonimato — il nostro è l'unico paese che lo ha determinato —, ha calpestato i principi di equità e di certezza e ha mortificato pesantemente l'amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza, ponendole nella condizione di non poter più contrastare l'evasione e l'elusione fiscale. Quindi, in questo caso, il Governo non ha fatto nulla sul terreno della semplicità e della certezza per un rapporto corretto con i contribuenti.

Cosa ha fatto, invece, l'esecutivo? Ha realizzato il primo modulo della cosiddetta riforma fiscale, ha realizzato quella che doveva essere un'operazione di restituzione, di diminuzione del peso fiscale sui redditi più bassi. Si potrebbe affermare che questa è una grande presa in giro, anzi voglio dire che si tratta di una grande manovra di raggio nei confronti dei contribuenti; infatti, non vi è alcuna progressività — lo ricordava poc'anzi il relatore per la maggioranza, onorevole Falsitta —, ma si è realizzata un'operazione incredibile. Ho raccolto più di 100 lettere, apparse sui grandi quotidiani di informazione — inviate su *La Stampa* a Del Buono, sul *Corriere della Sera* a Mieli —, che testimoniano come i pensionati e i lavoratori dipendenti non abbiano trovato in busta paga o nelle pensioni quella diminuzione delle tasse che era stata annunciata. Anzi, è accaduto anche un fatto

patetico: Alleanza nazionale, che aveva stampato un manifesto, invitando i lavoratori e i pensionati a guardare la propria busta paga e la propria pensione, lo ha dovuto ritirare precipitosamente, in quanto in realtà non vi è stata nessuna diminuzione, ma un aumento della pressione fiscale. Tutto ciò deriva anche dal fatto che, per la prima volta, con la riforma definitiva è stata differenziata, in senso peggiorativo per i pensionati, la deducibilità.

L'ultima perla di questa operazione è rappresentata dall'aumento della tassazione sul trattamento di fine rapporto.

Quindi, nessuna operazione di carattere economico, nessun sostegno ai settori più deboli, nessuna attenzione ai problemi della famiglia. Si tratta di un modulo di riforma fiscale con il quale — sì — è stato dato. Ma, a chi è stato dato? A chi ha evaso. A chi ha fatto rientrare i capitali dall'estero. Il grande beneficio si è avuto per il settore dell'evasione. Non c'è stata un'operazione adeguata di equità e anche di rilancio dell'economia nel nostro paese.

Ancora, cosa non ha fatto il Governo? Non ha predisposto alcun intervento serio per affrontare i problemi della nostra economia: il sistema delle imprese è in difficoltà; da tutte le parti si dice che siamo in una fase di declino, nella quale l'economia ristagna. Qual è stato l'atteggiamento del Governo? Nessuna iniziativa. Grande confusione sui crediti di imposta per l'occupazione. Rimessa in discussione della DIT. Insomma, le imprese non hanno avuto alcun sostegno. Non c'è stata alcuna politica oculata. E i dati della Tremontibis, che finalmente discuteremo, rivelano come quella operazione non sia assolutamente servita a sostenere la nostra economia ed a spingere nel senso degli investimenti e nel senso di una competitività del nostro sistema economico.

Quindi, siamo di fronte ad un Governo che ha fatto male e non ha fatto, ad un Governo che non è in grado di fronteggiare i problemi che sono dinanzi a noi. Anche in questo caso, non posso che raccogliere gli spunti venuti dal dibattito che abbiamo svolto in Commissione fi-

nanze ma anche dal confronto tra opposizione e maggioranza: non c'è alcuna indicazione seria per affrontare il problema di una politica fiscale a livello europeo e mondiale. Non si è parlato di questa famigerata « atax ». Se ne è parlato soltanto a livello di impostazioni da parte del Governo. Non si è mai affrontato l'argomento in sede internazionale né si fa un tentativo, come abbiamo proposto con la Tobin tax, per occuparsi di ciò che avviene nel mondo della finanza, cominciando a trovare soluzioni e risposte ai problemi del rapporto tra i paesi ricchi ed i paesi poveri, tra i paesi sviluppati e i paesi sottosviluppati. Questo Governo, che si accinge a presiedere l'Unione europea nel secondo semestre dell'anno, si caratterizza soltanto perché pone il veto a livello europeo per impedire che ci sia una lotta seria ai santuari dell'evasione fiscale, non soltanto in Italia ma anche in Europa.

E, ancora, esprimo la stessa, identica posizione del relatore per la maggioranza: non c'è alcuna attenzione per quanto riguarda i grandi problemi legati all'ambiente. Sarebbe necessaria una politica fatta non di decreti e di misure improvvisate, come abbiamo dovuto verificare in questi due anni, ma di una grande attenzione ai problemi dell'ecologia, dell'ambiente e dello sviluppo compatibile.

Insomma, siamo di fronte ad un provvedimento datato, ad un provvedimento superato, ad un provvedimento vecchio, ad un provvedimento fortemente centralista, che non si pone i problemi del raccordo tra la fiscalità centrale e la fiscalità a livello locale. Si tratta di un provvedimento inadeguato, che non raccoglie la necessità della sfida che il nostro paese deve affrontare: avere un sistema fiscale che coniughi elementi di equità e di sostegno alla famiglia e ai redditi più bassi con forti elementi di innovazione nel campo della ricerca e a favore del sistema delle piccole e medie imprese e che sappia anche guardare con attenzione ai grandi problemi e alle scelte di politica internazionale.

Ecco, in estrema sintesi, i motivi per i quali riteniamo un errore il fatto che il

Governo abbia rifiutato il confronto e presenti un provvedimento blindato. Non pensiamo che si comporti così per farsi propaganda perché, come ho già detto, sarebbe una propaganda autolesionista.

Sospetto che il Governo voglia approvare rapidamente questo provvedimento, per avere il pretesto di operare un'ulteriore deroga nell'ambito della gigantesca operazione condono. Un Governo che era partito con l'idea di realizzare alti momenti di equità e di eticità nel sistema del fisco e che finisce poi per realizzare una politica fiscale fatta sui condoni e sullo smantellamento della capacità di accertamento dell'amministrazione finanziaria e della Guardia di finanza: quindi, una spinta verso la illegalità. In altre parole, un Governo che sa solo ragionare di condoni, che sa solo srotolare tappeti rossi agli evasori, ma è incapace di condurre una politica fiscale che sia a sostegno dei settori più deboli e dello sviluppo del nostro paese, che sia in grado di dare una risposta ai gravi problemi con i quali noi dobbiamo fare i conti (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-Ulivo e della Margherita, DL-Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

DANIELE MOLGORA, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

NICOLA ROSSI. Signor Presidente, ci avviamo a ricominciare la discussione su questa delega fiscale, credo anche con un po' di stanchezza, nel senso che il tempo è passato — come faceva osservare anche l'onorevole Falsitta — e molti di noi, sia in questo Parlamento, ma anche al di fuori, pensano che alla fine della storia questa delega verrà certamente approvata, ma i tempi per la sua realizzazione saranno certamente molto lunghi, viste le difficoltà che conosciamo, soprattutto quelle della

finanza pubblica. Del resto, è chiaro a molti di noi anche il fatto che il Governo, semplicemente, intenda avere pronti questi decreti delegati un po' prima delle prossime elezioni in maniera da utilizzarli a fini di propaganda politica. Osservo, se posso suggerire, che non è una grande trovata varare in parte i successivi moduli di questa riforma sotto le elezioni — in altre parole, dedurre le imposte per le fasce più abbienti — perché vorrei che non pensaste che chi dovrebbe già aver avuto e in realtà oggi non ha avuto affatto, domani penserà che è un atto di equità dare anche ad altri. Al contrario, quello che accadrà e che apparirà con chiarezza è l'obiettivo di fondo di questa delega, cioè una ripartizione completamente diversa del carico fiscale fra tassi di reddito e tipologie di cittadini.

Detto questo, l'opposizione non può che essere lieta di tutto ciò, ma posso segnalare che, veramente, a volte anche da parte nostra si avverte l'esigenza di un avversario un po' più robusto di quello che ci troviamo di fronte e proverò anche a suggerire il perché. Naturalmente, nell'anno che è passato, lo ha detto anche l'onorevole Falsitta, molte cose sono accadute e la discussione in Senato ha ripreso quello che è accaduto anche alla Camera.

Quindi, per esempio, in uno o due punti il ripristino del testo originario, vale a dire il ritorno indietro rispetto agli emendamenti che avevamo approvato in quest'aula, è chiaramente la conseguenza di una netta sensazione che le finanze pubbliche siano tutt'altro che sotto controllo. Qui non serve citare molti dati; a mio giudizio il dato vero da citare è che dal 2000 ad oggi l'avanzo primario si è pressoché dimezzato ed è oggi largamente sotto quello che sarebbe necessario per rimettere le finanze pubbliche di questo paese su un sentiero di vero rientro. Per il sottosegretario siamo passati da oltre il 5 per cento a poco più del 3,5 per cento: forse non è esattamente la metà, ma quasi. Ad esempio, ciò si vede in più di un punto, come in quello dove invece che alla progressiva eliminazione del limite dei crediti di imposta si ritorna al « progressivo in-

nalzamento »: i soldi non ci sono; il Governo lo sa, anche se lo nega, e quindi si regola di conseguenza.

Non è solo in questo, ma anche in altri punti che si vede il tempo che è passato e le cose che sono accadute. Per esempio, pensiamo a quanto accade a proposito della disciplina delle sanzioni tributarie e amministrative: si abbandona il riferimento alla riforma del 1997 e si ritorna al salvacondotto per le persone fisiche che amministrano, rappresentano, dirigono o che si suppone vigilino sulle persone giuridiche. Naturalmente, è una questione di coerenza e mi rendo perfettamente conto che la maggioranza ed il Governo, che hanno voluto e approvato norme che vanno esattamente in questo senso quando hanno riformato la disciplina delle società non quotate, non potevano che regolarsi di conseguenza.

Pensiamo, per esempio, all'articolo 4, riguardo al quale alcuni emendamenti presentati in Senato dalla maggioranza hanno reintrodotto una sostanziale equiparazione fra Srl e società di persone. Anche in questo caso ciò che si vede — quello che già vi era nella riforma della disciplina delle società non quotate — è l'idea di un sistema produttivo italiano polarizzato, in cui da un lato vi sono piccole e piccolissime imprese a cui viene impedito di crescere, dall'altro grandi imprese, ammesso che queste vi siano.

Inoltre la discussione in Senato ha condotto ad alcuni emendamenti che modificano in parte la natura della legge delega, nel senso che ci consegnano un provvedimento straordinariamente vago su alcune questioni e, al tempo stesso, straordinariamente puntuale su alcuni aspetti di interesse localistico, categoriale, corporativo.

Noi tutti siamo straordinariamente affezzionati alle attività sportive giovanili, dubito però che in una legge delega il riferimento così puntuale ed esplicito venga da altro se non dalla volontà di indicare in maniera assolutamente specifica un punto piuttosto che altri.

Cosa dire poi dell'interessante questione — particolarmente cara al sottose-

gretario — dell'eliminazione graduale degli squilibri fiscali esistenti nel paese? L'affermazione di principio è, in generale, importante e certamente condivisibile, ma trova sostanza solamente riguardo alle accise sugli oli da riscaldamento per le zone di montagna. Il Governo dovrebbe rendersi conto che, in questo caso, si apre uno straordinario dibattito. Innanzitutto il condizionamento dell'aria costa di più laddove fa più caldo, quindi le zone del Mezzogiorno troveranno immediatamente motivo per chiedere al Governo un trattamento di favore anche sul fronte dell'energia elettrica. Comunque, al di là delle battute, se le cose stanno in questi termini vogliamo veramente cominciare a discutere del rapporto che corre tra il carico fiscale e la qualità dei servizi? Vogliamo veramente capire che la qualità dei servizi è molto diversa da zona a zona? Di cosa stiamo trattando quando parliamo di eliminazione graduale degli squilibri fiscali esistenti nel paese? Parliamo di qualcosa di nominale o di qualcosa di reale? Si tratta di un vero e proprio vaso di Pandora che, dal punto di vista della maggioranza, conteneva solo ed esclusivamente alcune piccole misure di carattere localistico.

Al Senato sono state poi discusse tutta una serie di altre questioni: ne voglio citare una soltanto. La prima Repubblica ci aveva consegnato il concetto straordinario — coniato, peraltro, da una persona di grande levatura — di « convergenze parallele »; questa Repubblica, questo Governo ci consegnano, invece, il concetto (altrettanto audace dal punto di vista dell'italiano) di « permanenza temporanea » — laddove si parla di un sistema agevolativo permanente per la ricerca, la formazione e l'innovazione —, naturalmente condizionato ed attivabile a seconda della presenza dei fondi. Ci vuole veramente molta fantasia per arrivare a stabilire che possa o non possa — a volte — esistere un sistema temporaneo: comunque contento il Governo, contenti tutti.

Soffermandomi sempre sulle modifiche introdotte al Senato voglio sottolineare che questo provvedimento si rifiuta di discu-

tere molte questioni sostanziali: alcune le ha citate lo stesso onorevole Falsitta, altre le aggiungo io. Voglio portare l'esempio degli incapienti e della relazione tra la struttura del sistema fiscale e quella del sistema produttivo italiano.

Al tempo stesso, invece, in essa sono sempre di più trattate questioni molto specifiche, accogliendo le spinte, che del resto sono così evidenti anche nella maggioranza, di carattere corporativo e localistico. In questo senso, si tratta di un'operazione veramente poco credibile; spero mi perdonerà l'onorevole Molgora, cui riconosco di avere seguito con molta attenzione i lavori riguardo alla delega, ma il Governo ha nella sua compagine forse uno dei maggiori esperti mondiali di riforme fiscali e non se ne è servito. Mi domando allora quale credibilità abbia una riforma fiscale per la quale non si è fatto ricorso ad un rappresentante del Governo che pure di riforme fiscali ne ha compiute veramente in tutto il mondo negli ultimi dieci o 15 anni. Ma anche in tal caso, contento il Governo, contenti tutti.

Questa riforma non è credibile anche perché poco credibili sono gli atti di questo Governo. L'onorevole Benvenuto ha menzionato brevemente la questione della Tremonti-*bis* e vorrei rubarvi pochi minuti in merito a tale argomento perché si tratta di un punto decisivo per la credibilità del Governo e del ministro.

Nella relazione sulla Tremonti-*bis*, a noi pervenuta da poco, sono espresse alcune considerazioni molto rilevanti ed importanti, anche in riferimento alle esternalizzazioni del ministro in aula e fuori dall'aula: si afferma che i 27,5 miliardi di investimenti attivati dalla Tremonti-*bis* sarebbero tutti interamente aggiuntivi. Per essere precisi si afferma che l'ipotesi originaria secondo cui tutti gli investimenti agevolati sarebbero investimenti effettuati solo per godere del beneficio fiscale, altrimenti, non sarebbero stati realizzati, si rafforza anche per effetto della comparazione con l'andamento di investimenti fatti altrove, non solo in Italia.

Vi prego di riflettere su tale aspetto perché le conseguenze non sono di poco

momento. Nel 2001 (perché è a tale data che ci riferiamo) gli investimenti non residenziali in Italia sono cresciuti dell'1,2 per cento; nell'area dell'euro dello 0 per cento, in Francia del 3,1 per cento, mentre in Germania sono diminuiti del 4,5 per cento. Il rapporto tra investimenti non residenziali e PIL in Italia, fra il 2000 ed il 2001, è rimasto invariato (vale a dire dello 12,3 per cento). Se effettivamente l'intero volume di investimenti attivato dalla Tremonti-*bis* (27,5 miliardi di euro) fosse stato interamente dovuto a quest'ultima e fosse stato completamente aggiuntivo, nel 2001 avremmo avuto investimenti non per 127 miliardi di euro, come è accaduto, ma per 100 miliardi di euro e gli investimenti fra il 2000 e il 2001 sarebbero diminuiti del 20 per cento. Questa è una proposizione semplicemente impensabile. Non è mai accaduto nella storia del paese, salvo che in anni bellici. Pertanto, sostenere, come si fa nella relazione, che tutti gli investimenti sono attribuibili alla Tremonti-*bis* è un falso o è semplicemente il frutto di una scarsa conoscenza dell'intera realtà.

Inoltre, e mi metto dal punto di vista del Governo, non dal mio, supponiamo che in Italia gli investimenti fossero cresciuti esattamente nella stessa percentuale dell'area dell'euro, non una lira di più (precedentemente ho affermato che nell'area dell'euro gli investimenti sono cresciuti dello 0 per cento) ebbene, nel 2000 sono stati realizzati 124 miliardi di euro di investimenti e, pertanto, nel 2001 avremmo dovuto avere 124 miliardi di euro di investimenti, ma ne abbiamo avuti 127,5 per essere precisi. Ciò significa che la Tremonti-*bis*, nella migliore delle ipotesi, ha attivato investimenti per 3 miliardi di euro. La perdita di gettito, come affermato nella relazione (anche in tal caso mi metto dal punto di vista del Governo), prevista a seguito della Tremonti-*bis*, è di 2,5 miliardi di euro.

In altre parole, i cittadini italiani hanno pagato una lira per ogni lira (o 1 euro per ogni euro) di investimenti addizionali che sono stati realizzati. Mi domando se tale politica economica abbia un minimo di

sensatezza e di credibilità e, soprattutto, se documenti di questo genere rendano credibile un Governo ed un ministro di tale Governo.

Allora, per arrivare a concludere — si potrebbero tuttavia svolgere una serie ulteriore di considerazioni — occorre dire che il 5 per cento degli investimenti attivati ha avuto luogo nel Mezzogiorno; ripeto: il 5 per cento .

Naturalmente la relazione tiene a precisare che il Mezzogiorno aveva anche il credito di imposta per i nuovi investimenti. Andiamo a fare i conti; anzi, fateli voi, perché non voglio farli io ogni volta per voi; fateli voi ogni tanto! Andiamo a vedere cosa è accaduto nel Mezzogiorno nel 2001 e quanti sono stati gli investimenti attivati con il credito di imposta; domandiamoci poi se le scelte dei 100 giorni, in realtà non erano soprattutto scelte per una parte del paese. Non solo: avete « bloccato » nel luglio 2002 il credito di imposta per il Mezzogiorno dicendo che era uno sconcio ed uno scandalo che questo fosse interamente — in realtà è stato destinato per un'entità pari alla metà, per essere precisi — destinato al settore dei servizi.

Sapete quanta parte della legge Tremonti-*bis* è andata al settore dei servizi? Il 61 per cento! E allora? Sono cose sulle quali dovrete riflettere; tuttavia, quello che mi preme sottolineare è, come alla fine della storia, il contenuto della delega ed il modo con la quale questa legge di delega è stata portata in aula, nonché il complesso della politica fiscale, renda tutta questa operazione non credibile. Penso che le alternative siano solo due: una, per le sue competenze e per quella che, a molti di noi è apparsa a volte una difficoltà nel rapporto con la matematica, è probabile che il ministro non abbia letto o non abbia compreso appieno cosa si prevede in questa relazione sulla legge Tremonti-*bis*. Questa è la prima possibilità!

L'altra possibilità è che egli ne abbia compreso appieno il significato e il senso, ma che l'abbia ignorato o ne abbia aval-

lato il contenuto. Ho la netta sensazione che ambedue le cose siano in parte vere, per essere sincero!

Vorrei chiudere dicendo che questo Governo ha dato corpo ad una frase di Marx, che vi cito testualmente: «La politica è l'arte di ricercarsi i problemi, di farne una diagnosi errata e quindi di applicare in maniera sbagliata i rimedi sbagliati». Questa citazione, dato il Governo che questo momento è alla guida del paese, non è presa da Karl Marx, ma da Groucho Marx (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*)!

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Pistone, iscritta a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

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

MARIO LETTIERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non è facile stamani intervenire in sede di discussione sulle linee generali del provvedimento perché i nostri pensieri sono tormentati dalle drammatiche notizie provenienti dall'Iraq, che certamente sono più gravi rispetto a quelle che i *media* ci fanno intendere.

L'iter di questo disegno di legge, che ritorna alla Camera dopo 15 mesi, modificato non sempre in meglio dal Senato, ha subito nei giorni scorsi una ingiustificata accelerazione che di fatto ha impedito un serio confronto nel merito in Commissione. Eppure era stata dichiarata in tal senso la disponibilità, da parte del relatore Falsitta, anche se poi non se ne è fatto nulla.

Le audizioni delle forze sociali e degli stessi commercialisti sono state stringate, certamente utili, ma tuttavia la discussione nel merito delle nostre proposte non vi è stata. Per questa ragione, inspiegabilmente la maggioranza e lo stesso relatore hanno respinto tutti i nostri emendamenti, indipendentemente dalla bontà delle proposte contenute.

Stamani il relatore ha svolto un'analisi in gran parte condivisibile ed elencato una serie di enunciazioni di principi certa-

mente nobili, ma non ha dichiarato la volontà di presentare specifici emendamenti volti a modificare il testo così come esso ci è pervenuto dal Senato.

Per quanto riguarda noi del gruppo della Margherita, vorrei dire che abbiamo ripresentato in aula tutti gli emendamenti che sono stati respinti in Commissione. Ve ne è uno, almeno, al quale sarebbe necessario che la maggioranza prestasse attenzione: quello che riguarda la famiglia.

Trattasi dell'emendamento all'articolo 3 di cui sono primo firmatario, che propone di incrementare le deduzioni in misura proporzionale al numero dei familiari a carico. Mi auguro vi sia un ripensamento da parte della maggioranza, che continua a declamare il sostegno tributario alle famiglie, come recentemente ha fatto, per esempio, il capogruppo dell'UDC — ho letto infatti recentemente alcune sue dichiarazioni su *Il Sole 24 ore* —, ma poi il gruppo dell'UDC, in Commissione, o non è presente per sostenere queste agevolazioni fiscali per le famiglie oppure esprime voto contrario sui nostri emendamenti.

Sul tema della famiglia il Governo compie ormai quotidianamente un'opera di grande mistificazione. Nel cosiddetto « libro bianco » si enunciano propositi, ma non si decidono sostegni finanziari. Le stesse norme previste nella legge finanziaria per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie sono ancora inapplicabili, perché non è stato emanato il regolamento previsto. Anche con questa delega fiscale, non si compie una scelta netta a favore delle famiglie, prevedendo un incremento reale, sostanziale, forte delle deduzioni per le famiglie che hanno a carico più componenti, spesso disabili, anziani e giovani disoccupati.

I problemi della crescita dei figli, della loro istruzione, dell'assistenza e del mantenimento degli anziani e dei disabili comportano oneri rilevanti che una famiglia normale, con un solo reddito, non sempre riesce a sostenere adeguatamente (ma spesso neanche con due redditi). Perciò è doveroso riconoscere, come fa il nostro emendamento — emendamento del gruppo della Margherita, ma anche dell'intero

Ulivo — maggiori agevolazioni fiscali. Ci vuole un sostegno consistente, tangibile, che non solo rappresenterebbe un atto di giustizia, ma anche un parziale rispetto del dettato costituzionale che all'articolo 29 tutela specificamente la famiglia e all'articolo 53 sancisce il principio di progressività nella tassazione del reddito.

In quest'aula, ovviamente, oltre a noi laici, vi sono tanti cattolici, che della famiglia ritengono di dover sostenere la centralità in questa nostra società complessa e per certi versi decadente, come è la nostra in questa fase storica. Di questa centralità bisogna tenere conto e allora io faccio appello a questi colleghi cattolici e, ovviamente, allo stesso relatore, affinché diano concretezza alle enunciazioni di principio. Rivolgo perciò un invito formale a considerare seriamente il nostro emendamento e a non giustificarsi con la necessità dei tempi stretti: nessuno ci impedisce di approvare alcune modifiche migliorative del testo e di rinviarlo al Senato per un'ultima lettura.

L'invito, come dicevo, è rivolto innanzitutto all'onorevole Falsitta (che in questo momento so che non mi ascolta). Mi è nota la sua sensibilità per i problemi della famiglia, quindi stavolta chiedo esplicitamente al relatore di non essere, come purtroppo è accaduto in altre occasioni, succube dei *Diktat* del ministro Tremonti e del Governo. Non è più il momento, non solo per un fatto di serietà e di onestà intellettuale, di predicare bene una di non trarne le conseguenze nel voto sugli emendamenti che possono, lo ripeto, aiutare efficacemente le famiglie.

In Commissione il relatore ha sostenuto che le aree di interesse e criticità del testo licenziato dal Senato — come ha detto del resto anche stamattina — sarebbero soprattutto due: la famiglia e la ricerca. Se lo ha sostenuto con convinzione, gliene do atto, ma ciò giustifica allora il mio invito pressante, proprio perché questa dicotomia tra il dire e il fare non è più tollerabile, per la serietà delle persone ed anche di questa stessa Assemblea.

Per quanto riguarda la norma relativa alla ricerca, di cui alla lettera s) dell'ar-

ticolo 4, sembra che il relatore, almeno così ha lasciato intendere in Commissione, abbia pronta una proposta emendativa migliorativa, finalizzata a rendere strutturali le agevolazioni fiscali per questo importante settore. Se così è, noi dell'opposizione non abbiamo difficoltà a sostenerla. La ricerca nel nostro paese, sia pubblica sia privata, è del tutto insufficiente e va sostenuta. Senza ricerca ed innovazione il nostro sistema economico non sarà in grado di avere competitività sui mercati mondiali nei quali — come è noto — tutto si gioca sulla qualità e sulle innovazioni (vorrei ricordare, a questo proposito, che le nostre imprese perdono continuamente quote di mercato nel commercio mondiale).

Già in sede di approvazione della legge finanziaria noi dell'Ulivo proponemmo di aumentare i fondi destinati alla ricerca, recependo anche le sollecitazioni provenienti dal mondo dei ricercatori, *in primis* dal premio Nobel Rita Levi Montalcini, ma la maggioranza — lo voglio ricordare — fu sorda in quell'occasione. Ecco perché non ci può essere una seconda volta di sordità, onorevole Falsitta!

Modifichiamo, quindi, la citata lettera s) dell'articolo 4, riscriviamo la norma per renderla applicabile e duratura, garantendo alle imprese le giuste agevolazioni fiscali per sollecitarne gli investimenti in ricerca ed innovazione.

Non possiamo ignorare il fatto che spesso le difficoltà e l'arretratezza del nostro apparato produttivo derivano proprio dall'insufficienza di investimenti in questi settori (il caso FIAT è emblematico anche per questo). Non parlerò della FIAT ma certamente la crisi FIAT dipende anche molto dal fatto che gli investimenti e la ricerca, nel corso dell'ultimo decennio, non vi sono stati o sono stati del tutto inadeguati.

Abbiamo bisogno di un apparato produttivo solido, forte, in grado di reggere la forte concorrenza che la globalizzazione oggettivamente genera. Il nostro sistema produttivo vive un momento difficile e va incentivato, non solo fiscalmente, ma anche accelerando l'applicazione della legge

n. 488, del credito d'imposta, di cui il collega Nicola Rossi ha parlato poc'anzi. È una vergogna la scelta di bloccare prima e di ridurre poi la portata del credito d'imposta, l'unica vera legge di incentivazione fatta dal centrosinistra che si è rivelata efficace, che ha ottenuto il gradimento di tutti gli imprenditori che l'anno utilizzata! Il provvedimento dava fastidio ed è stato bloccato, penalizzando il Mezzogiorno del quale non parlerò. Proprio perché sono espressione di una regione meridionale, avverto una forma di fastidio nel parlare sempre del Mezzogiorno, non perché voglia abolirlo, come sostiene il professore Viesti con una intelligente provocazione apparsa recentemente, con la pubblicazione di un suo libro.

L'economia del nostro paese ha ormai raggiunto un livello di tale debolezza da essere davvero preoccupante. La crescita nel nostro paese nel 2002 — ormai il dato è certo — ha superato appena lo 0,4 per cento. È un dato allarmante che denota una sostanziale stagnazione; è un dato che fa anche giustizia dell'ottimismo assai facile del ministro e del Governo.

Vorrei ricordare che il Governo inizialmente aveva previsto una crescita del PIL pari al 2,3 per cento, ridotta all'1,3 ed infine accertata, purtroppo, in quel misero più 0,4 che è la prova inconfutabile del fallimento complessivo della politica economica del Governo. Al di là degli ottimismo, delle dichiarazioni e delle enunciazioni di maniera, infatti, i numeri e le percentuali, nella loro crudezza, ci richiamano tutti ad una dura realtà e la dura realtà è la seguente: l'economia italiana va male ed il Governo ne è il grande, primo responsabile.

Certo, la congiuntura internazionale non è indifferente e sicuramente, con la guerra in atto, accentuerà ancora di più i riflessi negativi sulla nostra economia, ma tutto ciò non giustifica le politiche economiche e anche fiscali errate ed il ricorso continuo a sanatorie e condoni; non giustifica la mancanza di scelte strategiche e strutturali, la mancanza di una politica industriale e di un'idea forte del ruolo che il sistema bancario, assicurativo e finan-

ziario italiano deve avere nello sviluppo produttivo del nostro paese. Certi silenzi e certa indifferenza per quanto avviene, in questo momento, nel mondo finanziario sono assai preoccupanti.

La riforma fiscale, oggetto della delega, non è ultronea rispetto alle politiche generali, economiche e sociali, che un Governo deve perseguire. La cosiddetta riforma Tremonti, con la previsione di due sole aliquote (del 23 e del 33 per cento) ha in sé, a mio avviso, il gene dell'ingiustizia perché, quando sarà attuata a regime — se lo sarà — darà un vantaggio netto, consistente e sicuro soltanto ai redditi superiori ai centomila euro (cioè ai percettori di redditi superiori ai 200 milioni di vecchie lire). In pratica, una fascia minima di cittadini italiani sarà fortemente agevolata dal punto di vista fiscale, mentre, per tutti gli altri, vi sarà poco o niente! Che si privilegino i ricchi è un dato inconfutabile!

Il primo modulo della riforma, introdotto con la legge finanziaria per il 2003, ha apparentemente determinato una riduzione del prelievo sui redditi bassi e medi. Come ricorderete, quando il provvedimento pervenne alla Camera in prima lettura e, successivamente, in occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria, noi proponemmo di elevare i livelli di reddito minimo esentasse (oggi pari a 7.500, 7.000 e 4.000 euro, rispettivamente, per i lavoratori dipendenti, i pensionati ed i lavoratori autonomi). Le nostre proposte, allora, non furono accolte, ovviamente.

Ma vediamo se vi sia stata un'effettiva riduzione dei tassi per i lavoratori, i pensionati e i lavoratori autonomi. Vediamo cos'è realmente successo. A mio avviso — ce ne accorgiamo leggendo i dati e leggendo anche le lettere alle quali faceva riferimento, poc'anzi, il collega Benvenuto — si è trattato, spesso, di una vera e propria beffa, tanto che coloro che con enfasi gridavano ai pensionati ed ai lavoratori di controllare la busta paga e la pensione (ricordo che c'era anche un manifesto di Alleanza nazionale che rivolgeva ai pensionati ed ai lavoratori tale invito), hanno dovuto successivamente zittire per

puddore. Spesso, la riduzione è stata irrisoria e, molto spesso, non vi è stata perché è aumentata la fiscalità locale o sono aumentate altre trattenute e contributi.

Basta scorrere, come dicevo, le rubriche delle lettere al direttore di un qualsiasi giornale per scoprire tali verità. Per esempio, in questi giorni, su *La Stampa* di Torino, un lettore sostiene che, rispetto al 2002, la sua pensione è aumentata di 2 euro; un altro sostiene che è diminuita di 1 euro. Trattasi di miserie che offendono, a mio avviso, più chi concede queste mance che chi le riceve!

Siamo, in pratica, secondo me, ad un fallimento della riforma Tremonti. I percettori, o i presunti percettori dei suddetti benefici non la ritengono una cosa seria.

Inoltre, permane ancora irrisolto il problema del rapporto tra fiscalità statale e fiscalità locale. Su tale rapporto il Governo ha giocato molto: anche lì dove ha proceduto ad una riduzione minima di pochi euro, si è avuto l'aumento della fiscalità locale, una fiscalità obbligata. Quindi, nella delega va chiarito il rapporto fra fiscalità locale e fiscalità statale, un nodo che il Governo non ha sciolto e che, a mio avviso, avrebbe dovuto definire in sede di Conferenza Stato — regioni e autonomie locali, stabilendo un coordinamento e prendendo un impegno a non far diventare la fiscalità locale sostitutiva delle riduzioni di quella statale.

Il Governo non lo ha fatto; non solo, ma con le sue scelte, con i tagli dei trasferimenti agli enti locali, alle province, alle regioni, e con i decreti taglia e blocca spese, li ha costretti ad imporre le addizionali IRPEF e ad aumentare le tariffe ed i costi dei servizi sociali e non. Si è fatto il gioco delle tre carte: ti riduco di 2 euro, ma ti faccio aumentare dagli enti locali le tasse locali, per cui in busta paga quella diminuzione concreta delle tasse non vi è stata.

I rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI hanno con forza denunciato questa situazione e hanno in verità denunciato anche l'impossibilità a chiudere i propri bilanci. La verità è che la partita del federalismo fiscale è tutta aperta: non si hanno idee

chiare sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sul fondo perequativo. Qualche volta sorge il dubbio che, al di là della mancanza di idee, si faccia sentire con forza il peso del ministro Bossi, che — come è noto — è un grande amico delle regioni meridionali! Ma non si è stati in grado neanche di nominare l'alta commissione di cui all'articolo 42 della legge finanziaria 2003, articolo approvato — ricordate bene — anche dall'opposizione. Questa alta commissione avrebbe dovuto stabilire i parametri e le percentuali di imposta da pagare nelle regioni dove vi sono unità produttive ed industrie che hanno sede legale in una regione diversa. È una grave inadempienza che la dice lunga sulla volontà concreta ad avviare il federalismo fiscale. Io penso, per esempio, alla regione Basilicata, da cui provengo, dove vi sono stabilimenti della FIAT, della Parmalat, della Barilla, della Ferrero, dell'ENI, che attualmente continuano a pagare le imposte lì dove hanno la sede legale anche i per i redditi derivanti dalle produzioni e lavorazioni effettuate in Basilicata. Potrebbe esser un banco di prova per l'avvio concreto del federalismo fiscale, ma quella commissione non è stata ancora nominata.

Finora abbiamo parlato di lavoratori dipendenti, pensionati, enti locali, regioni, ma certamente non stanno bene neanche i lavoratori autonomi, i liberi professionisti e le imprese, sui cui bilanci gravano non solo le tasse, ma anche i mancati rimborsi dell'IVA. La situazione dei rimborsi IRPEF e dell'IVA è davvero grave e sconcertante: sono stati ridotti i fondi destinati allo scopo. Ricordo che, per azzerare i crediti vantati dai contribuenti entro il 2005, servirebbero oltre 14 milioni di euro. Per le imprese si tratta di una mancata liquidità che le costringe a fare ricorso ad un indebitamento presso le banche; poi vi sono cittadini che vantano rimborsi IRPEF da un decennio e che ovviamente non possono contare su tali somme per le necessità loro e delle loro famiglie. Eppure, nei mesi scorsi il Governo, l'agenzia delle entrate, ha mandato

una letterina di comunicazione di questi rimborsi, ma nessuno ha visto una lira.

Per quanto riguarda l'IRAP, mentre se ne prevede la eliminazione, non si dice come si fa fronte alle minori entrate per circa 50 mila miliardi di vecchie lire per le regioni, perché titolari di questo gettito.

Per il 2003 si prevede solo una piccola riduzione dell'IRAP per circa 500 miliardi di lire, solo per gettare un po' di fumo negli occhi degli imprenditori, i quali, a mio avviso, hanno bisogno di ben altro. Perché si riducono i fondi per i rimborsi, perché non si attua concretamente una riduzione dell'IRAP in misura sostanziosa? Evidentemente, anche questo dato conferma le difficoltà dei conti pubblici, per cui il ministro dell'economia taglia e ritarda ogni forma di spesa. Non solo, sceglie anche di allargare sempre più le maglie dei condoni per indurre il maggior numero di contribuenti a farvi comunque ricorso ed usa il classico sistema della carota e del bastone: da un lato, per il condono, alletta con aliquote basse, quelle del prendi tre paghi uno, dall'altro minaccia i controlli della Guardia di finanza, usando quindi metodi ricattatori inaccettabili.

Insomma, è un misto di blandizia, di arroganza e di minacce che non fa onore al Governo e al ministro dell'economia e delle finanze. Ciò avviene mentre si fanno regali vergognosi a coloro che hanno esportato illegalmente capitali all'estero, per i quali sono stati varati provvedimenti *ad hoc*: chi non evade, paga tasse salate, e chi ha evaso ed esportato illegalmente paga una miseria, il 2,5 per cento. Anziché intraprendere una vera lotta all'evasione fiscale, la si legalizza e la si premia, anche quando essa ha determinato minori entrate e minori investimenti, con gravi danni al fisco e all'economia complessiva nel nostro paese.

Le difficoltà di bilancio non posso giustificare tutto; non si può e non si deve superare il limite della decenza, perché non solo si offende la morale comune, ma si avalla la mancanza di senso civico e si offendono i contribuenti onesti. Questo modo di procedere attraverso condoni,

sanatorie e decreti di ogni genere, in campo fiscale ed economico, potrà portare anche qualche miliardo di euro alle casse dello Stato, ma creerà danni enormi alle coscienze dei cittadini ed inficerà la credibilità dello Stato stesso, cui il collega Falsitta ha insistentemente fatto riferimento.

Altro che certezza del diritto e rispetto dello statuto dei diritti del contribuente, che consoliderebbero la credibilità dello Stato! Altro che semplificazione! Qui si modificano le leggi, si prorogano decreti in continuazione e si emanano circolari a getto continuo, per cui non solo i contribuenti e gli operatori economici, ma anche gli stessi liberi professionisti del settore ed i dipendenti dell'amministrazione finanziaria incontrano enormi difficoltà applicative, tanto è vero che iniziano a giungere richieste di proroga.

Vorrei ricordare, da ultimo, che il disegno di legge di delega in materia fiscale, per molti aspetti recante anche norme di dubbia costituzionalità, rinvia la copertura alle leggi finanziarie successive: ciò è a dir poco singolare per un provvedimento che dovrebbe rappresentare una grande riforma e che dovrebbe dare nuove certezze. Noi abbiamo affermato sin dall'inizio — e gli atti di questa Camera sono lì a testimoniare — che questa riforma non ha copertura finanziaria e che il Governo vuole fare soprattutto propaganda, anziché ridurre realmente le tasse.

Qui c'è una sola certezza, ed è quella di una grande confusione, procedendo con operazioni miranti solo a fare cassa e non a garantire né una tassazione equa per i lavoratori, per i pensionati e per le imprese, né a offrire sostegni equitativi alle famiglie e alle fasce deboli e povere della società, quali i disabili e gli incapienti. In questa delega, infatti, il Governo non tiene conto degli incapienti, né li ha considerati nelle leggi finanziarie. Che volete: sono gli ultimi, e degli ultimi non ci si cura, mentre è nostro dovere, invece, curarci di loro. Vorrei ricordare, al riguardo, che abbiamo proposto di assegnare agli incapienti (vale

a dire quei cittadini che non dispongono di alcun reddito) un *bonus* pari alle deduzioni spettanti agli altri contribuenti.

Non è considerata neanche la necessità di una fiscalità ambientale, come ha ricordato l'onorevole Falsitta; ma in questo provvedimento non è considerata neanche l'introduzione di una tassazione, seppur minima, sulle transazioni finanziarie, da destinare successivamente a favore dei paesi in via di sviluppo. Eppure, onorevole La Malfa, si tratta ormai di una necessità, tant'è vero che nella VI Commissione sono state presentate diverse proposte di legge in materia, di cui una reca anche la mia firma. Rispetto a questi temi, tuttavia, ritengo vi sia una grande arretratezza culturale, che dobbiamo superare, e comunque mi auguro che il Parlamento li affronti, poiché reputo si tratti di temi ineludibili rispetto alle emergenze ambientali da un lato e, soprattutto, ai drammi di moltitudini disperate nei paesi del terzo mondo dall'altro.

Per queste considerazioni il nostro «no» a questo disegno di legge delega è forte e convinto. Non possiamo avallare un fisco che privilegerà i redditi alti, che romperà i legami di solidarietà tra i vari segmenti della società e tra Stato e regioni ed enti locali. Si tratta, quindi, di una scelta che rischia di minare alla radice quella coesione sociale che, pur con tutti i limiti, i governi e i Parlamenti precedenti, nel corso del cinquantennio di vita repubblicana, erano riusciti a realizzare in questo nostro paese (*Applausi*).

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

VINCENZO VISCO. Signor Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola e mi auguro che lei e gli altri colleghi ascoltiate anche qualcosa di quello che andrò a dire.

PRESIDENTE. Onorevole Visco, voglio condividere e non soltanto ascoltare quanto lei dirà.

VINCENZO VISCO. Ho detto questo, Presidente, perché la vedo molto occupato.

Onorevoli colleghi, al di là delle battute, ritengo oggi sia l'occasione, essendo questo provvedimento giunto alla terza lettura (è trascorso oltre un anno) ed essendosi anche stemperate alcune polemiche che l'hanno accompagnato e venute meno delle possibili incomprensioni, per fare il punto sul significato vero di questo disegno di legge delega, in particolare, sul suo contenuto e sulle sue implicazioni. In questo senso, osservo che il relatore per la maggioranza, onorevole Falsitta, ha iniziato, in parte, a fare questa operazione; di ciò gliene do atto, anche se, a mio avviso, permane su questa manovra che si intende attuare con questo provvedimento una grande nebbia.

Noi, fin dall'inizio, avevamo detto che questo disegno di legge delega si contrassegnava per un'estrema vaghezza e per un'incostituzionalità dovuta alla mancanza dei principi direttivi. Ciò valeva in modo particolare, ad eccezione dell'articolo 4 (che trovo invece puntuale), per l'articolo 3 del disegno di legge delega dove si rinveniva anche un'esplicita violazione del principio della riserva di legge in quanto si fissavano le aliquote e non invece l'elemento più importante di questa riforma: le deduzioni.

La vaghezza rimane tuttora per vari aspetti e in particolare sulla specifica questione se prendere per buono il provvedimento contenuto nella legge finanziaria, quale primo modulo, per cui adesso si procederà ad effettuare soltanto gli interventi sulle aliquote. Ciò confermerebbe le nostre riserve avanzate già allora, sebbene esse siano superate dai fatti, però ci consente di comprendere di cosa si parlava allora e di cosa dobbiamo parlare oggi.

La polemica sollevata in tema di progressività — al riguardo, l'onorevole Falsitta ha polemicamente richiamato in aula alcuni scritti accademici, miei e del professor Rossi — la ritengo abbastanza pretestuosa perché noi sappiamo perfettamente che la progressività non si realizza con il numero delle aliquote ma essa si può ottenere benissimo con un'aliquota unica delle detrazioni o delle deduzioni. È vero che un sistema fiscale ad un'unica

aliquota può avere dei meriti rispetto ad un altro diverso sistema, tuttavia il punto non è questo ma concerne, invece, che tipo di progressività deriva dalla combinazione tra aliquote e deduzioni: aliquote uniche o plurime e deduzioni o detrazioni. Cioè, il problema consiste nel vedere chi paga di più e chi paga di meno.

Il disegno di legge delega in esame lancia all'opinione pubblica due messaggi. Il primo, che sarà devastante non appena si comincerà ad attuare il secondo modulo, è che il 99 per cento dei contribuenti pagherà un'aliquota unica ed uguale per tutti, pari al 23%. Ciò può essere irrilevante dal punto di vista tecnico ma politicamente è importantissimo perché è chiaro che, dall'opinione pubblica e da tutti noi, quella platea di contribuenti, non viene percepita come avente la stessa capacità contributiva e, conseguentemente, la gente penserà che sia comunque ingiusto avere un'aliquota unica.

Ciò spiega perché l'opposizione abbia concentrato la propria polemica su questo aspetto. È possibile realizzare anche un'imposta « piatta » con più aliquote; non è necessario averne soltanto una. Si tratta di un aspetto politico, che, dato il livello dell'aliquota scelta — il 23 per cento —, diviene di sostanza. Se a parità di gettito fosse stata presa in considerazione un'aliquota unica, doppia, e deduzioni sufficienti ad escludere dall'imposizione o ad abbattere l'imposta sui redditi che meritano sostegno, avremmo avuto una progressività decisamente maggiore anche delle aliquote a scaglione. Ma, per ottenere questo risultato, appunto, era necessaria un'aliquota doppia, circa il 42 per cento.

Il risultato che si intendeva ottenere non è l'aliquota unica, ma ridurre le tasse ai ricchi.

I discorsi riguardanti l'elusione e l'evasione sono un modo per mistificare scelte che hanno altre motivazioni. Per lo stesso motivo è stata enfatizzata la trasformazione delle detrazioni in deduzioni, che sono la stessa cosa, soprattutto se l'aliquota è unica (è sufficiente compiere una moltiplicazione e l'una si trasforma nel-

l'altra). Lo stesso vale per la *no tax area*, con l'insopportabile uso di lingue straniere (*Commenti dell'onorevole La Malfa*).

Sì, ma non l'ho mai ostentata. Si chiamava così perché non esisteva la traduzione italiana, mentre l'esclusione della base imponibile e la base esente è sempre esistita.

Tutto ciò è stato fatto non perché fosse necessario, ma perché era utile da un punto di vista propagandistico. Anche prima esisteva la *no tax area*, esattamente come ora: allora, di cosa discutiamo?

Questa manovra costerà circa 21 miliardi di euro e, come abbiamo detto più volte, la gran parte degli sgravi andrà a favore dei redditi più elevati, mentre a favore dei redditi più bassi è la manovra realizzata quest'anno. Ciò comporterà effetti redistributivi incontrovertibili che emergono da tutte le simulazioni realizzate.

Mi rendo conto che è molto difficile discutere in maniera onesta, ma inviterei il presidente ed il relatore a leggere una rivista accademica, ad esempio *Politica economica*, che ha dedicato un intero numero a questa delega. Il provvedimento è fatto a pezzi in tutti i suoi aspetti, perché è fatto male e non perché tutti gli economisti pubblici sono comunisti.

È chiaro che, se si riducono le tasse di 42 mila miliardi di vecchie lire, tutti guadagnano, ma se, al di là di quanto abbiamo affermato sugli effetti riguardanti gli scaglioni, osservassimo in termini relativi le tipologie, vedremmo che chi guadagna sono gli imprenditori, i liberi professionisti, i dirigenti, i lavoratori autonomi, coloro che risiedono nel nord Italia, coloro che hanno un solo reddito ed i laureati e diplomati. Invece, perdono gli operai, gli impiegati, i disoccupati, i pensionati, i residenti al sud, le famiglie con due o tre figli e coloro che hanno un titolo di studio di licenza elementare o media. Non si tratta di classificazioni arbitrarie, ma risultanti dai modelli di simulazione microdinamica, o microeconomica, anche statica, tratti dalle statistiche che classificano in questo modo i contribuenti.

L'alternativa è quella che abbiamo proposto fin dalla scorsa campagna elettorale. Si tratta di un metodo che dovrebbe piacere all'onorevole Falsitta perché serviva esattamente a capovolgere gli effetti di questa riforma. Quando parliamo dell'imposta negativa e, quindi, dell'incapienza diciamo essenzialmente che se ci sono soldi, e non è detto che vi siano, bisogna darli ai poveri e non ai ricchi. Sarebbe così semplice e, invece, in questo caso si fa il contrario. Inoltre, i soldi sono pochi e si è dovuto prevedere tale detrazione linearmente decrescente: il risultato è stato quello di avere un'imposta formalmente regressiva. Infatti, l'imposta non avrà due aliquote, ma tre: la prima va fino a 26 mila euro circa ed è poco meno del 30 per cento (29,64 per i lavoratori dipendenti, 29,19 per i pensionati e 27 circa per gli autonomi), poi vi sono le aliquote del 23 e del 33 per cento.

Ho una tabella che consegno ai colleghi e ne chiedo alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza, sulla base dei consueti criteri.

VINCENZO VISCO. Sulla base della normativa approvata nella finanziaria se si prende un incremento di reddito (può essere di 100 euro, di 500 euro, di 1.000 euro), si calcola l'imposta relativa e si fa il rapporto, viene fuori un'aliquota marginale effettiva del 30 per cento circa. Ciò deriva dal meccanismo di decrescenza dal quale deriva anche il permanere della discriminazione tra famiglie monoreddito e bireddito. Uno dei vantaggi che si insegnano a scuola dell'aliquota unica rispetto a quelle plurime è proprio che l'aliquota unica evita ogni discriminazione tra famiglie bireddito e monoreddito. Voi siete così bravi da inserire l'aliquota unica con la detrazione decrescente e ripristinare la differenza proprio perché la detrazione decrescente è un modo per aumentare le aliquote effettive in basso. Quindi, altro che emersione! Chiunque voglia emergere è costretto a pagare un'aliquota marginale

analoga alla massima, quella dei più ricchi.

Nella suddetta tabella mancano gli effetti sulle aliquote delle detrazioni che vengono mantenute. Infatti, in aggiunta bisogna considerare le detrazioni degli intervalli minori. A quel punto, le aliquote effettive si moltiplicano con aliquote marginali che vanno a zig zag. Se siete interessati il calcolo non è difficile. Questo avviene per quanto riguarda l'IRPEF.

Passiamo all'aspetto più ambizioso del provvedimento, cioè l'articolo 4 che modifica l'imposta sul reddito delle società: si compie essenzialmente un'operazione a favore dei gruppi, in particolare dei grandi gruppi. Ciò non è sorprendente, signor Presidente, perché — come tutti sanno — l'articolo 4 non è stato scritto dal ministro Tremonti né dagli uffici del Ministero, ma dal responsabile tributario di uno dei più grandi gruppi italiani: anche questo ha un suo significato. La tassazione dei gruppi sicuramente non è inutile anche se in Italia non era stata fatta fino adesso perché il sistema vigente era più favorevole ancora di una tassazione dei gruppi: era ugualmente flessibile, aveva gli stessi effetti e le imprese non avevano mai insistito a tale proposito. Anzi, era stato chiesto loro se volevano una tassazione di gruppo, possibile fonte di semplificazioni, ed avevano risposto di no.

La tassazione di gruppo può essere utile, ma qui vi è una peculiarità che è molto discutibile. Nei paesi civili dell'OCSE, salvo la Germania alla quale ci siamo ispirati, si parla di gruppo quando vi è una partecipazione tra una società madre e una società figlia che varia tra l'85 e il 99 per cento (in alcuni casi il 100 per cento). Una partecipazione al 50 per cento è invece anomala e crea grossi problemi; lo dissi fin dall'inizio ma poi ho visto che nel dibattito è cominciato a venir fuori il problema dei soci di minoranza (di chi sono infatti i crediti di imposta dei quali beneficerà la *holding*? E perché un socio di minoranza di una controllata deve dare i suoi soldi per ridurre i debiti di imposta della *holding*? Ritengo non vi sia

alcun motivo al riguardo). Vi sono dunque delle ragioni serie per cui tale scelta è discutibile.

Detto ciò, una scelta sul consolidato può essere utile o superflua, ma non è questo il punto, così come non lo è l'abolizione del credito di imposta nei rapporti intrasocietari. Si può dare un credito di imposta pieno e stabilire l'esenzione dalla tassazione. Dal punto di vista dell'incidenza, la scelta è irrilevante, ma nella situazione di disordine internazionale attuale può darsi anche che sia preferibile per i gruppi avere l'esenzione dalla tassazione ma non necessariamente l'abolizione del credito di imposta. Però quando poi questo meccanismo si estende a tutto il resto, vengono fuori dei pasticci, per esempio nei rapporti (di tassazione) fra persone fisiche che sono soggetti percettori di dividendi e persone fisiche che sono soggetti percettori di altri redditi da capitale, come dirò più avanti.

Quando poi si dice che la non tassazione dei dividendi implica la non tassazione delle plusvalenze nei gruppi, si fa un salto logico, perché non è affatto così. Si tratta di un aspetto molto negativo e molto serio, tanto più che crea disparità di trattamento. Le piccole società per azioni (quelle che non sono organizzate in gruppo) vengono danneggiate, così come vengono penalizzate le riorganizzazioni dei gruppi, perché in parte beneficiano del sistema di gruppo, in parte sono sottoposte a tassazione piena nel caso di emersione di plusvalenza, laddove soltanto le minusvalenze realizzate all'interno di un gruppo sono compensabili (mentre le minusvalenze che realizza l'impresa minore non sono più deducibili). Vengono quindi fuori un insieme di problemi, di difficilissima gestione, che creano disparità di trattamento ed inefficienza economica.

Inoltre, vi è di nuovo una divaricazione nel costo di capitale, fra capitale proprio e capitale di debito. Infatti, mentre, da una parte, aumenta la tassazione sui profitti, per i motivi che sto dicendo (tant'è che questa parte della delega dà gettito), dall'altra parte si riduce la tassazione sui redditi da capitale a livelli da paradiso

fiscale del 12,5 per cento per tutti. Quindi, a quel punto, cosa si deve fare? Invece di fare un fisco neutrale, si deve mettere un divieto alla deducibilità degli interessi, che rappresenta l'alternativa inefficiente alla neutralità fiscale (che era perseguita dal sistema precedente, nel quale, una volta che l'aliquota sui redditi da capitale fosse arrivata al 19-20 per cento — quindi uguale all'aliquota base DIT —, ne risultava un sistema fiscale assolutamente neutrale, a prova di bomba; basta leggere la letteratura scientifica in proposito). Qui invece si allarga la forbice e poi si pone il divieto; divieto che in Italia è molto pericoloso perché il rapporto tra capitale proprio e capitale di debito è enormemente più alto rispetto a quello di altri paesi, dato che le nostre imprese sono più fragili. Di nuovo, quindi, si creano problemi seri soltanto per cambiare.

Ancora, qui vi è una discriminazione tra grandi e piccole imprese; infatti, una piccola impresa organizzata nella forma della società per azioni — a parte il fatto che adesso si può applicare un sistema di trasparenza nella tassazione — dovrebbe essere assoggettata all'aliquota del 33 per cento e non a quella del 23 per cento. Il che significa che l'intenzione del Governo è quella di spingere le piccole imprese ad organizzarsi nella forma di società di persone, perdendo il beneficio della responsabilità limitata, cosa che dubito le imprese faranno.

Dunque, attraverso questa delega, vi saranno nuove distorsioni ed inefficienze, forte aumento delle tasse per tutto il sistema della media impresa italiana e rilevante beneficio per alcuni grossi gruppi.

In materia di imposta societaria, prima di questa riforma, avevamo, in Europa, l'aliquota media marginale effettiva più bassa, dunque avevamo creato un sistema che dava gettito — mentre adesso il gettito crolla — e che incentivava l'investimento, l'accumulazione e la competitività. Infatti, tassare le imprese, come ha fatto il Governo in questa fase, è quanto di più stravagante si possa immaginare.

Per quanto concerne il reddito da capitale, si unificano le aliquote a quella più bassa invece di unificarle a livello alto e viene meno ogni uniformità di prelievo — nonostante l'aliquota unica — perché si crea nuovamente la differenza tra interessi e dividendi, tra diverse forme di gestione e intermediazioni, favorendo il risparmio gestito rispetto a quello amministrato e creando, dunque, disparità di trattamento e cunei fiscali molto diversi, che daranno luogo ad arbitraggi fiscali e a processi di elusione, esattamente quelli che si erano quasi eliminati con le precedenti riforme. E la difformità di trattamento deriva, da un lato, dall'abolizione della DIT e del credito di imposta e, dall'altro, dalla riforma dell'imposta societaria. Quindi, se viene meno l'uniformità di trattamento del sistema, viene meno anche l'equità del sistema.

L'affermazione — già resa un anno fa, ma tuttavia non creduta — che la riduzione dell'aliquota sui depositi bancari e su una serie di cespiti dal 27 per cento al 12,5 per cento avrebbe portato ad un peggioramento della distribuzione del reddito è assolutamente inconfutabile. Infatti, anche i depositi e quei prodotti finanziari sono più concentrati nella parte alta della distribuzione.

Dunque, vi è un'iniquità per disparità di trattamento a parità di reddito e un'altra iniquità perché la progressività complessiva del prelievo si riduce, abbassandosi l'aliquota sulla tassazione dei redditi da capitali, che sono i redditi tipici delle classi abbienti.

Mettendo insieme tutti questi elementi, emerge in modo inequivocabile che l'operazione che si sta ponendo in essere, con l'imposta personale, con l'imposta societaria e con l'imposta sui redditi da capitale, è quella di detassare i ricchi e, a parità di gettito, tassare di più i poveri. In particolare, emerge un'attenzione molto forte al capitale finanziario e ai gruppi; infatti, coloro che beneficiano sono le banche e i percettori di capitale.

Dunque, si capisce perché il Governo, al di là delle quote latte, ponga il veto sulla direttiva sul risparmio. D'altra parte, la

direttiva sul risparmio implica un'aliquota minima che è il doppio rispetto a quella adottata in questo caso. Siamo di fronte ad un esecutivo che basa la sua politica sul segreto bancario, applicato persino alle dichiarazioni integrative per il condono.

Vedo che il sottosegretario non è d'accordo sulle cose che sto dicendo. Signor sottosegretario, lei può non essere d'accordo, faccia uno sforzo non dico di onestà intellettuale — non è questo — ma di analisi; lei ha gli strumenti per capire tali aspetti, perché il suo mestiere è quello del consulente fiscale. Allora, ciò che succede è esattamente questo.

PRESIDENTE. Concluda, onorevole Visco.

VINCENZO VISCO. Sto per concludere, Presidente. Stavo dicendo che è esattamente questo. Mettete insieme le cose e ottenete questi risultati. In particolare, sui redditi da capitale ciò deriva dalla riduzione dell'aliquota al 12 per cento, dallo spostamento della tassazione delle plusvalenze dal maturato al realizzato e dal differimento di tassazione per le gestioni collettive.

Infine, abbiamo gli altri due aspetti importanti di questa riforma: l'imposta sui servizi e la cosiddetta accisa. Su questi aspetti non c'è alcun indirizzo in termini di delega, per il semplice fatto che non ci può essere. Il relatore ha ricordato la storia delle cento tasse. In Italia le imposte sono sette o otto; molte sono già state eliminate in precedenza. Nel suo libro, Tremonti è arrivato a cento, perché ha considerato ogni singola voce dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo come un'imposta autonoma. Adesso, fa l'operazione opposta. Prende l'imposta di registro, l'imposta di bollo, le concessioni governative e via dicendo e dice: facciamo un'unica imposta che chiamiamo imposta sui servizi. Poi, le cose resteranno come sono, perché i presupposti di queste imposte sono diversi e non conciliabili. La gestione amministrativa è diversa: un conto è un registro, quando si compra e si vende un cespite, e altro conto è una carta

da bollo. Come pensate di metterle insieme? State prendendo in giro la gente e voi stessi.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Visco. La mia marca da bollo è precisa.

VINCENZO VISCO. Presidente, mi consenta di svolgere soltanto un'ultima considerazione.

PRESIDENTE. L'ultima!

VINCENZO VISCO. Le vostre semplificazioni sono quelle per cui i pensionati, invece di pagare le imposte dovute ogni mese, ne pagheranno di più per dodici mesi. Alcuni avranno un conguaglio il tredicesimo mese; altri dovranno fare la dichiarazione. Un'insipienza amministrativa così non si era mai vista. Su questi aspetti, un tempo cadevano persino i Governi. Adesso, signor Presidente, siamo in una situazione di rassegnazione. Però, queste cose la gente se le ricorda. Non riuscirete a convincere un pensionato che per dodici mesi ha pagato di più e che, poi, nel tredicesimo mese sarà compensato. Ciò che gli rimane nella memoria infatti sono i dodici mesi. (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*).

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

ROLANDO NANNICINI. Signor Presidente, l'ultimo intervento ha espresso un contenuto significativo rispetto ai primi moduli di attuazione della riforma. Però, mi vorrei soffermare su un aspetto fondamentale: sul momento in cui è stato scritto questo testo. Il testo è stato rivisto e discusso in Commissione alla Camera e poi in Senato. Però, è stato scritto nel periodo dei cento giorni, vale a dire nel periodo della facilità, dei miracoli, dell'aumento del prodotto interno lordo del 3 per cento. I primi parametri di discussione del documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 2001-2003 e

anche per i successivi parlavano di aumento del prodotto interno lordo del 3 per cento.

Dunque, fu pensata una manovra che aveva questo in testa: lo Stato italiano avrebbe avuto più risorse, grazie all'aumento del prodotto interno lordo; quindi, era giusto restituirle ai cittadini attraverso un procedimento di riforma fiscale. La restituzione era incentrata, essenzialmente, su alcuni punti. La battaglia è stata chiara sull'IRAP, perché il centrodestra da sempre, sia prima delle elezioni sia successivamente, ha fatto dell'imposta regionale per le attività produttive un suo cavallo di battaglia. Poi, mi soffermerò sull'argomento.

Sono 40.800 miliardi di vecchie lire che, essenzialmente, vanno a finanziare i servizi nel settore sanitario. In più la battaglia seria dell'aliquota del 45 per cento, ossia le alte aliquote delle 5 attuali che non facilitano il cittadino nell'andare a produrre reddito, in altre parole lo scoraggiano nel lavoro. Questa è la mentalità in cui è nato il processo di riforma, almeno per gli articoli 3 e 8.

Sull'articolo 4, quello sul capitale e su imprese, mi sembra ci sia stata una chiarezza di delega, ossia da che parte si sta. Quindi, si è deciso di abbassare notevolmente la tassazione sul capitale, favorire il gruppo — anche se su alcuni aspetti non è giusto farlo, in ogni caso con una mentalità molto precisa e attenta a risolvere dei problemi anche precisi.

Nelle altre parti, invece, c'è un eccesso di delega perché non c'è la stessa precisione. Sull'imposta dei servizi non si pensa di unificare le cento imposte, perché se ne citano sei — vi risparmio di leggerle —, e c'è troppa differenziazione su questo punto. Per quanto riguarda l'IVA e le accise, si parla di non duplicazione e ci si dimentica, tra l'altro, che la totale eliminazione di essa nell'ambito europeo è un indirizzo che costerebbe 14 mila miliardi di lire, mentre d'altra parte si danno degli indirizzi territoriali qui e là.

In ogni caso, la mentalità è questa e nel dicembre del 2001 si diceva con una campagna elettorale vinta che lo Stato non

funziona, lo Stato è troppo caro rispetto ai servizi che ci dà, quindi, dobbiamo necessariamente redistribuire il reddito attraverso lo strumento della tassazione e dobbiamo restituirlo alla parte del paese che — lo dico tra virgolette — è « più attiva » ed ha paura di lavorare perché è troppo tassata dal momento che ha aliquote troppo alte.

Questo castello è completamente crollato, perché siamo andati a finanziare il primo modulo dei redditi medio-bassi attraverso una legge di condono: vediamo come poi si sosterrà nel 2004 il primo modulo di riforma fiscale. Siamo andati a sostenere in ordine all'IRAP che questa si abolirà in quarant'anni, perché nel primo modulo di attuazione IRAP della legge finanziaria per il 2003, sono mille i miliardi di lire messi a disposizione dell'operazione che tutti conoscono come quella della diminuzione della detrazione dei duemila euro fino a 5 dipendenti, ma anche altri elementi di detrazione per l'autotrasporto o altro ancora, senza andare oltre. Quindi, se andiamo avanti nell'eliminazione dell'IRAP, come nel primo modulo che ci ha dato la legge finanziaria, occorrono quarant'anni per arrivare all'obiettivo dell'articolo 8.

Quello che è più grave è relativo all'articolo 3 e al primo modulo perché in esso ancora si sostiene l'esigenza di aliquote del 23 e del 33 per cento. Guardate che è bassa la differenza tra 23 e 33 per cento, perché si può anche lavorare con due aliquote quando queste hanno una loro differenziazione. Si può discutere del 20 e del 38 o 39 per cento, ma matematicamente le aliquote del 23 e del 33 per cento vi costringeranno alle cose fatte quest'anno con una *no tax area*, in questo caso variabile. Inoltre, lo avete visto sui pensionati perché alcuni di essi pagheranno circa da 100 a 150 mila lire di tasse in più al mese e gli saranno restituiti in tredicesima e saranno costretti a fare, in base alla norma di salvaguardia, la denuncia per recuperare i denari pagati in più. Tuttavia, avete avuto la necessità di far sì di avere, anche nel modulo di anticipazione, perlomeno per le quote di

reddito che riguardano la *no tax area*, che crediamo sia variabile sui 30 mila euro, visto il meccanismo di cui alla formula dell'articolo 2, tre aliquote, ossia quelle del 23, 29 e 31 cento, con una *no tax area* decrescente visto l'elemento di formula e con le complicazioni che si sono verificate.

Per quanto riguarda l'anticipazione della riforma per i redditi medio-alti (che si attua portando l'aliquota dal 45 per cento al 33 per cento) ci siamo resi conto che per quanto concerne la maggioranza dell'onere dei 40 mila miliardi a regime — relativa alla riforma che intende introdurre le due aliquote del 23 e del 33 per cento —, il 60-70 per cento sarà beneficiato da coloro che hanno redditi alti? Essi infatti, anche se rappresentano il 10-15 per cento dei contribuenti, influiscono molto sulle entrate in termini percentuali. In una situazione economica di questo tipo come si potrà sostenere, oltre alla diminuzione dell'IRAP e all'eliminazione dell'IVA sulle accise (che costano 110 miliardi) un altro modulo di riforma fiscale? Infatti l'incremento del prodotto interno lordo non è più quello pensato a dicembre, ma è quello reale, relativo alla congiuntura internazionale, che non va oltre lo 0,5- 0,6 per cento.

In questa fase sarebbe molto corretto ricercare moduli di attuazione della riforma sulle cose che interessano e servono realmente al paese. Per quanto riguarda l'elemento fondamentale di tassazione delle imprese è chiaro che nel 2003-2004, senza decreti collegati al provvedimento in esame, le stesse, finita la Tremonti, pagheranno più tasse rispetto al 2001. Perché non vogliamo incentivare la tecnologia e la ricerca? Vi è sempre l'esigenza di fare alla svelta e questo lo denunciavamo anche se, forse, non ci riesce di farlo con forza. Prima delle elezioni primaverili del 2003 vi è l'esigenza di rassicurare i cittadini e di comunicare alla televisione che vi saranno solo due aliquote fissate al 23 ed al 33 per cento. Vi è l'esigenza di affermare che l'IRAP verrà eliminata senza costi di alcun tipo per i cittadini, con ciò causando gravi sofferenze alla finanza delle regioni e degli enti locali.

Si sventola la bandiera della riduzione delle tasse senza chiedersi se l'imposizione fiscale è corretta rispetto alla qualità dei servizi: è questo il tema che dovrebbe affrontare un Governo, un Parlamento, poiché dobbiamo incidere sulla qualità e sull'andamento dei servizi. Non bisogna dare solo per scontato che gli elementi di restituzione di reddito possano consentire il miglioramento della qualità dei servizi. Infatti chi percepisce un reddito medio-alto può anche permettersi — vedendosi applicata l'aliquota del 33 per cento — di pagare alcune prestazioni che, invece, non saranno accessibili a coloro che percepiscono un reddito basso. Inoltre anche coloro che percepiscono un reddito medio-alto saranno costretti ad assicurarsele. Non ci si sofferma mai infatti sul costo di una malattia o di un intervento cardiocirurgico; non si fanno mai presenti i costi che il settore sanitario deve sopportare per alcuni interventi di emergenza, di pronto soccorso. Se si prosegue sulla strada della riduzione del prelievo fiscale, che va a premiare i redditi medio alti, ci troveremo in serie difficoltà per quanto riguarda la gestione dei servizi.

So benissimo che all'interno della maggioranza vi sono diverse culture, diverse sensibilità rispetto ai problemi degli enti locali e delle regioni.

Tuttavia, non venite a dirci tutti gli anni che si perverrà alla soluzione del problema e si darà attuazione agli articoli della Costituzione (mi riferisco agli articoli dal 117 al 119), essenzialmente con riferimento alla possibilità di entrate proprie degli enti locali.

In merito all'articolo 3 della legge finanziaria, ho presentato un'interrogazione in Commissione, ma, signor sottosegretario, abbiamo ricevuto una risposta incerta, senza essere informati sui tempi. Il comma *b)* dell'articolo 3 della legge finanziaria era scritto bene perché affermava che entro gennaio o entro marzo o aprile si sarebbero dati indirizzi alla Commissione ed al Parlamento per attuare l'articolo 119 della Costituzione. Siamo alla fine di marzo e non sappiamo ancora se sia stata costituita l'alta commissione e chi discuterà in me-

rito all'attuazione dell'articolo 119. Riflettiamo sul collegato fiscale e vediamo se si è avuta la forza di applicare l'articolo 9 e di affermare che le entrate che spettano agli enti locali finalmente andranno direttamente agli enti locali stessi; per quanto riguarda l'IRPEF, se vi è una addizionale regionale deve spettare all'ente locale che ne è titolare. Ciò nasce dalla sensibilità di chi conosce la realtà delle cose, ma è corretto anche in quell'articolo introdurre la previsione che gli enti locali debbano avere una certezza di entrata annuale per promuovere gli investimenti; non so di quale regione siete, ma almeno in Toscana gli investimenti anche per quanto riguarda le infrastrutture trovano una forte partecipazione finanziaria dei comuni, delle province e delle regioni.

Senza entrate certe, con l'eliminazione della possibilità di introdurre le addizionali, senza capire quali sono le entrate di tutti gli anni per quanto riguarda gli enti locali, è difficile impostare gli investimenti e la gestione dei servizi. Pertanto, questo Governo su tale aspetto è molto in ritardo.

Signor sottosegretario, rifacendomi alla sua sensibilità, perché appartiene ad una forza che è nata, diciamo così, anche su tali temi, le chiedo di essere coerente rispetto alle enunciazioni che si inseriscono nei provvedimenti della Repubblica italiana e di battersi perché si arrivi alla costituzione dell'alta commissione per non giungere ad una legge finanziaria nella quale si parla solo di entrate perenni o permanenti, come avete affermato nella lettera *s)* dell'articolo 4, del presente provvedimento, decise annualmente. Questo non è un sistema di funzionamento di uno Stato che deve avere una certa sensibilità rispetto alla gestione da parte degli enti locali.

L'ultima riflessione è la seguente: il nostro voto contrario è collegato anche alle affermazioni che abbiamo espresso all'inizio dell'avvio della riforma: a nostro avviso, si tratta di una riforma manifesto che non ha analizzato le condizioni reali del paese. Ci appelliamo affinché riflettiate sulle condizioni economiche del paese e affinché non cambiate ogni volta le nor-

mative sulle entrate (rappresentano uno dei provvedimenti fondamentali che si pone in rapporto forte tra cittadini e lo Stato) con riferimento ad alcuni aspetti di diritto generale dei contribuenti. Ci vorrebbe un'enciclopedia; avevate promesso testi unici in proposito, codici fiscali unici che il cittadino potesse comprendere immediatamente.

Dopo il lavoro compiuto dai Governi del centrosinistra, avete creato una condizione di marasma tale che si arriva anche a punire chi non fa i condoni; si inserisce, inoltre, nella delega, all'articolo 2, il riferimento alla legge n. 212 del 2000 e nei confronti dei soggetti che non fanno il condono, in base alla legge finanziaria (dall'articolo 7 all'articolo 9), invece di rivedere i tributi per cinque anni pregressi, si prevede che si portino a 7. Anche questo lo avete fatto nel momento che si procede alla delega ed invece di fare in modo che i cittadini abbiano fiducia nel fisco, con riferimento al rapporto tra il cittadino e lo Stato, ogni volta individuate soluzioni momentanee per risolvere il problema delle entrate dello Stato che favoriscono alcune categorie, senza risolvere gli aspetti negativi e strutturali dell'economia del paese, anche con riferimento alla sua necessità di ripresa.

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

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 2144-B)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Benvenuto.

GIORGIO BENVENUTO, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, vorrei brevemente replicare leggendo al Governo una lettera che appare su *La Stampa* di domenica 23 marzo nella rubrica curata da Oreste Del Buono. Scrive il signor Davide Visconti: « Berlusconi dice che dal-

l'opposizione non ci si può aspettare nulla di buono. Può darsi; però, intanto, nulla di buono viene dal Governo e da regioni e comuni amministrati dalla destra. Ho votato — dice il signor Davide Visconti — la Casa delle libertà. Mi sono amaramente pentito. L'addizionale IRPEF di comuni e regioni è aumentata del 60 per cento rispetto al 2002. Sono annullati i tanti decantati sconti fiscali. Mia nonna ha una pensione modesta e deve vedersi detrarre quanto serve a pagare stipendi stratosferici, a coprire sprechi, furti e tangenti.

I nuovi politici non sono certo migliori della vituperata prima Repubblica; sono solo più ignoranti ed arroganti. Anche il condono è una truffa: la verità è che è fatto su misura dei grandi evasori, mentre è negato per chi ha un modesto reddito ».

È il commento migliore ad una delega fiscale che rappresenta la più grande operazione di raggirio nei confronti dei contribuenti e delle imprese italiane.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Falsitta.

VITTORIO EMANUELE FALSITTA, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

DANIELE MOLGORA, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato cose che ho già avuto modo di sentire nel corso di altri passaggi parlamentari in ordine a questo disegno di legge di delega. Mi preme dapprima svolgere una considerazione su quanto affermato dal relatore con riferimento alle questioni della progressività e della ricerca. Si tratta semmai di specificare meglio i contenuti in sede di decreti delegati. Nulla si oppone nel merito, se non l'opportunità di portare fino in fondo questo provvedimento e di concluderlo rapidamente al fine di operare sui testi effettivi.

Quanto agli altri discorsi che si sono succeduti, ho sentito parlare di tutto per quanto riguarda il sistema fiscale, mentre poco si è parlato per quanto concerne questo testo. Si è addirittura sollevata la questione di alcuni provvedimenti, quali i codici tributi, modificati dieci volte. In realtà, i codici tributi sono stati cambiati perché si sono ridotti a meno della metà di quelli che vi erano quando ministro era il professor Visco. Sono state fatte delle rilevazioni per consentire ai contribuenti di orientarsi meglio nel sistema dei versamenti. Ci si accusa di non avere effettuato rimborsi che risalivano a dieci-dodici anni fa. Allora, dov'era il ministro Visco due anni fa quando questi rimborsi erano ancora in essere? Certo, stiamo operando su quelli e si stanno riducendo gli stock di vecchi debiti che il fisco ha nei confronti dei contribuenti; addirittura ci siamo trovati crediti risalenti agli anni 1989, 1990 e 1991 — ed anche su questi stiamo procedendo —, dopo aver operato sugli anni 1994-1995 e 1996, rimasti indietro. Si è quindi attaccato a trecentosessanta gradi e senza un motivo effettivo, ma anche senza un motivo relativo al testo al nostro esame.

Si sono sollevate alcune questioni che sinceramente mi lasciano assai perplesso riguardo al fatto che ad esempio nel mondo delle imprese si stia facendo una serie di favori alle grandi imprese piuttosto che alle piccole. Ho delle perplessità soprattutto per quanto riguarda colui che ha pronunciato questa espressione: uno infatti che ha inventato la DIT, la Visco, le rivalutazioni che sono state effettuate soprattutto dai grandi gruppi, l'IRAP, ovvero un insieme di provvedimenti che in realtà hanno favorito solo alcuni grandi gruppi ed hanno penalizzato fortemente le piccole imprese.

Se è vero che la tassazione in media si era ridotta, ciò è avvenuto perché tanti hanno avuto un aumento di tassazione e pochi hanno usufruito di forti deduzioni di aliquote. Questa è la differenza e la si riscontra nella Tremonti-*bis* che, piaccia o non piaccia, che è stata utilizzata per ben oltre la metà dalle piccole imprese, che

erano state assolutamente escluse dalle altre rivalutazioni dei cespiti, DIT, Visco e via dicendo. Tutto quello che è stato affermato su questo punto, quindi, mi sembra assolutamente strumentale.

Anche riguardo all'applicazione del primo modulo sulle persone fisiche e a queste lettere in cui chi scrive sostiene di aver avuto una maggiore tassazione, dico che ciò risulterebbe impossibile, da come è stata scritta la legge e per il fatto che la circolare che prevede l'applicazione della riduzione delle imposte e l'applicazione della *no tax area*, e quindi della sua riduzione lineare, prevede il ricalcolo tutti i mesi. Quindi, il fatto che vi sia il conguaglio a fine anno è un'affermazione tutta da vedere e da dimostrare. Certo, se qualcuno ha sbagliato nel calcolo delle imposte, questo dovrà essere rivisto ovviamente nei mesi successivi, ma le disposizioni sono ben chiare.

Per quanto riguarda la questione della progressività, relativa alla riduzione di imposte sulle persone fisiche, si dice che si riducono le imposte ai ricchi e che gran parte del costo della riforma è per i ricchi: signori miei, se avessimo voluto ridurre le imposte ai ricchi, sarebbe costato molto poco, perché trattandosi di pochi soggetti, il costo sarebbe stato minimo. È chiaro che la finalità di questa riforma, soprattutto e prima di tutto, è quella di ridurre le imposte sui redditi medio-bassi, tanto è vero che l'intervento previsto in questa legge finanziaria prevede la *no tax area* fino a 7.500 euro, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, che va ad annullarsi oltre i 26 mila euro. Da qui dipende il meccanismo della progressività e da qui dipende effettivamente quale sarà la grossa diminuzione di tassazione su questi tipi di redditi. È ovvio che l'intendimento del Governo sarà quello di dare priorità all'ampliamento della *no tax area* e di far sì che la riduzione della tassazione e della deduzione alla base sia la più lunga possibile, in modo tale da avvantaggiare, anche in questo caso, i redditi medio-bassi. Queste sono le priorità da cui dipende esclusivamente o per la gran parte la progressività. Si discute, pertanto, di una

cosa che sostanzialmente si è appena iniziata a fissare. Nell'ultima legge finanziaria si è fissato il primo paletto, l'intendimento è quello di spostare il paletto della *no tax area* sempre più in avanti, affinché i redditi bassi siano detassati.

Qui si inserisce il solito tormentone della questione degli incapienti. Quando un soggetto non ha imposte da pagare, prevedere il fisco negativo sarebbe un meccanismo assurdo! Il fisco negativo già è un controsenso, se lo guardiamo bene — i rimborsi di imposta per coloro che hanno versato di più —, perché il sistema fiscale serve per acquisire le risorse, non per erogarle. Per erogarle ci sono altri tipi di strumenti e altri ministeri deputati a farlo. Tra l'altro, se riuscissimo ad esentare, per ipotesi, tutti i redditi sino a cinquantamila euro, avremmo milioni e milioni di incapienti, il che evidentemente fa capire che questo meccanismo non è sostenibile. Gli strumenti di politica sociale vanno individuati ed applicati attraverso leggi di politica sociale e di sostegno ai redditi e alla famiglia.

In questo caso, si vuole raggiungere questa riduzione di imposta per fare in modo che vi sia anche il rilancio dei consumi.

Per quanto riguarda la riduzione delle imposte per le imprese, abbiamo ridotto di due punti percentuali l'IRPEG (una riduzione *erga omnes*, e non a favore soltanto di qualcuno, come ho già dichiarato all'inizio del mio intervento).

Si prevede inoltre, come priorità, la riduzione dell'IRAP (discorso sicuramente complesso), soprattutto con riferimento al costo del lavoro, una priorità riguardante le imprese, soprattutto quelle piccole. Sappiamo, infatti, che le piccole imprese sostengono il nostro sistema economico più di quelle grandi, soprattutto oggi. Questo, è, dunque, l'obiettivo principale che ci poniamo per ciò che riguarda le imprese.

Ci si lamenta anche dell'incremento economico ridotto. Credo che, in una situazione così difficile a livello internazionale, in Europa, forse, una volta tanto, non siamo la maglia nera nell'ambito degli incrementi del prodotto interno lordo,

come avveniva, qualche anno fa, quando tutti incrementavano la loro ricchezza di oltre il 3 per cento, mentre noi non arrivavamo al 2 per cento.

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

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (3709) (ore 12,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3709)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

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

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

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge in esame, così come è stato modificato dalla Commissione, è volto a introdurre nell'ordinamento, da un lato, strumenti processuali volti a reprimere comportamenti delittuosi commessi in occasione dello svolgimento

di competizioni sportive e, dall'altro, misure dirette a prevenire tali comportamenti.

Nel corso dell'esame in sede referente all'unanimità si è convenuto sull'opportunità di affiancare, alle disposizioni di carattere processuale contenute nel testo originario del decreto-legge, una serie di norme volte ad imporre alle società di calcio l'obbligo di adottare specifiche misure finalizzate a rendere gli stadi più sicuri.

Prima di passare all'esame delle singole disposizioni del decreto-legge, è opportuno soffermarci, sia pure brevemente, sulle ragioni che hanno indotto il Governo a ricorrere allo strumento normativo della decretazione d'urgenza in ordine al fenomeno della violenza connessa alle manifestazioni sportive.

La necessità ed urgenza di intervenire con decreto-legge in tale materia si giustificano a fronte di un sempre più crescente intensificarsi di episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive, non soltanto professionistiche, ma anche dilettantistiche.

Gli scontri tra polizia e tifosi verificatisi il 22 febbraio scorso (il giorno successivo all'approvazione del decreto-legge da parte del Consiglio dei Ministri) in occasione della partita Torino-Milan (ultima partita del campionato di serie A, sospesa), che, essendo stati trasmessi in diretta dalla televisione, tanto hanno impressionato l'opinione pubblica, in realtà, non sono altro che uno dei tanti episodi di violenza che si ripetono ogni settimana sui campi di calcio in tutta Italia. Anzi, occorre sottolineare che gli episodi più gravi si sono registrati in occasione di partite dei cosiddetti campionati minori — tra i quali rientrano anche quelli giovanili — alle quali, per evidenti ragioni organizzative legate all'alto numero di partite giocate ogni domenica, non sempre si può assicurare un'adeguata assistenza sotto il profilo della sicurezza pubblica. A ciò si aggiunga che solo il 43 per cento degli impianti sportivi risulta essere pienamente agibile sotto il profilo del rispetto delle condizioni di sicurezza per garantire l'in-

columità del pubblico durante lo svolgimento delle gare e l'assenza, in questo senso, di qualsiasi situazione di pericolo.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, il numero degli incidenti, rispetto allo scorso anno, sarebbe raddoppiato, mentre quello dei feriti triplicato. Il confronto delle prime venti giornate del campionato di calcio nelle sue varie serie, con l'analogo periodo dello scorso anno, sempre secondo i dati del Viminale, è chiaro: +91 per cento il numero degli incontri dove si sono registrati feriti, addirittura +629 per cento gli incidenti che hanno richiesto l'uso di lacrimogeni, +201 per cento il totale delle persone ferite, +118 per cento i denunciati mentre il numero degli arrestati è stranamente uguale a quello dello scorso anno: 122.

I tifosi feriti sono passati da 87 a 214 (+146%), mentre il numero degli agenti delle forze dell'ordine costretti a ricorrere alle cure mediche è cresciuto in maniera ben più preponderante: da 171 a 562, con un aumento del 228%.

In forte incremento anche i danni causati dai tifosi in trasferta. Alle ferrovie, ad esempio, le prime 20 giornate di campionato sono già costati 449.250 euro contro i 113.620 euro spesi per l'intero campionato dello scorso anno. Discorso analogo nei confronti di chi al treno preferisce l'auto: la società Autogrill ha sborsato, finora, 32.890 euro rispetto ai 15.080 euro dell'anno passato.

Per meglio comprendere la gravità del fenomeno, si rileva che a scatenare gli incidenti non è solamente il tifo esacerbato per la propria squadra quanto, piuttosto, una vera e propria sfida alle forze dell'ordine: gli scontri con gli agenti di pubblica sicurezza, infatti, rappresentano il 43,4% dei motivi degli incidenti, contro il 42,9% riservato agli scontri fra opposte tifoserie. Nel mirino del tifo violento sono soprattutto i poliziotti che, nelle prime venti giornate di campionato, hanno avuto 466 feriti, cui vanno aggiunti 86 carabinieri, 9 vigili urbani ed una guardia di finanza.

Il decreto-legge in esame, naturalmente, non mira a risolvere il problema

della violenza dello sport (obiettivo che può essere raggiunto solamente affrontando anche l'aspetto sociale del problema) quanto, piuttosto, a rafforzare l'azione repressiva svolta dalle forze dell'ordine in occasione delle manifestazioni sportive, attraverso la modifica di alcune disposizioni vigenti in materia di violenza nello sport.

La normativa vigente in tale settore, che ruota intorno alla più volte modificata legge 13 dicembre 1989, n. 401, si caratterizza per l'intrecciarsi di misure preventive e repressive. Tra le prime, ricordiamo la possibilità di impedire ai soggetti pericolosi per l'ordine pubblico l'accesso ai luoghi di svolgimento delle competizioni agonistiche ed a quelli di sosta e transito limitrofi allo stadio; l'obbligo per il tifoso violento di comparire una o più volte durante la giornata in cui si svolgono le gare presso gli uffici di polizia; tra le seconde, si ricorda la previsione di reati quali la violazione delle citate misure interdittive-preventive, il lancio di corpi contundenti o di altri oggetti (compresi gli artifici pirotecnici), lo scavalco (di una recinzione o separazione dell'impianto) nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive e l'invasione del terreno di gioco, nel corso delle manifestazioni medesime, se dal fatto derivi pericolo per le persone. Inoltre, si prevede la sanzione amministrativa nel caso di comportamenti di turbativa delle manifestazioni sportive non costituenti illecito penale.

Per quanto attiene alle disposizioni processuali relative ad episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive, si ricorda la possibile applicazione, da parte del giudice, in sede di udienza di convalida dell'arresto, delle misure coercitive previste dagli articoli 282 (obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria) e 283 (divieto e obbligo di dimora) del codice di procedura penale, anche al di fuori dei limiti di cui all'articolo 280 del medesimo codice. Inoltre, è stato sancito il ricorso ordinario al giudizio direttissimo, salvo il caso in cui siano necessarie speciali indagini.

In tale quadro deve essere inserito il provvedimento in esame.

Il testo originale del decreto-legge consta di due articoli: il primo relativo alla introduzione di disposizioni di natura processuale, il secondo inerente alla entrata in vigore.

La novità più importante apportata dal decreto-legge riguarda la previsione del cosiddetto arresto differito dei tifosi violenti rispetto al momento della consumazione del reato.

In particolare, l'articolo 1 del decreto-legge interviene sull'articolo 8 della legge n. 401 del 1989 riformulando il testo dei commi 1-*bis* e 1-*ter*, aggiungendo il comma 1-*quater* (comma 1) ed introducendo una disposizione a fini di coordinamento normativo (comma 2).

Secondo il vigente comma 1-*bis*, nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, nell'ipotesi in cui già non si applichino gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale (ovvero nei casi di arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza), e per quelli di cui all'articolo 6-*bis*, comma 1, della legge (lancio di materiale pericoloso) si applicano gli articoli 381 (sull'arresto facoltativo in flagranza) e 384 (sul fermo) del codice di procedura penale. Ai sensi del vigente comma 1-*ter*, tali disposizioni si applicano anche per il contravventore incorso nella violazione delle misure interdittive disposte dal questore.

Le modifiche apportate dal decreto-legge al comma 1-*bis* sono in parte conseguenti alla previsione dell'arresto differito. Il nuovo comma 1-*bis*, infatti, sostituisce i vigenti commi 1-*bis* e 1-*ter*, differenziandosi da essi per il fatto che non si prevede più espressamente la possibilità di applicare le norme sul fermo di polizia agli autori delle violenze a persone o cose, di lanci di materiale pericoloso nei luoghi di svolgimento delle gare sportive o di violazioni delle misure interdittive disposte dal questore. Nei confronti di costoro rimane comunque la possibilità di procedere all'arresto in flagranza. Per i fatti di violenza si tratterà di arresto obbligatorio

o facoltativo a seconda che il fatto rientri tra i reati elencati dall'articolo 380 o in quelli elencati dall'articolo 381. Per i reati di lancio di materiale pericoloso e di violazioni delle misure interdittive l'arresto è da considerare facoltativo.

Come si è detto, la parte più delicata del decreto-legge è sicuramente quella che introduce nell'ordinamento la nozione di arresto differito, che la Commissione, anche se non all'unanimità, ha ritenuto essere compatibile con il terzo comma dell'articolo 13 della Costituzione, secondo cui in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria ai fini della convalida.

Secondo il nuovo comma 1-ter (non modificato dalla Commissione) nei confronti degli autori di violenze alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, dei « lanciatori » di oggetti contundenti e comunque pericolosi ovvero di chi nonostante il divieto del questore acceda ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive o non rispetti l'obbligo di comparizione presso gli uffici di pubblica sicurezza, « quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi dai quali emerge con evidenza il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le trentasei ore dal fatto ». La relazione di accompagnamento al decreto-legge fa presente come l'arresto differito risponda anche ad esigenze di garanzia del cittadino, poiché « si deve tener conto dell'estrema complessità del contesto ambientale in cui è chiamata ad operare la polizia giudiziaria », per cui a volte un provvedimento restrittivo immediato può essere « potenzialmente idoneo a provocare reazioni che

potrebbero coinvolgere — anche con conseguenze gravi — persone estranee ai fatti violenti. » L'esigenza di poter procedere all'arresto di coloro che commettono atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive — ma che, per le ragioni di sicurezza sopra evidenziate, non possono essere arrestati in flagranza — è giustificata dalla esigenza di evitare che costoro possano commettere nuovamente i medesimi atti di violenza la settimana successiva, in occasione di altre partite di campionato.

In realtà l'arresto differito non rappresenta una vera e propria novità per il nostro ordinamento. Il decreto-legge sulla violenza negli stadi n. 336 del 2001 già prevedeva, nel testo iniziale presentato dal Governo al Senato, la possibilità di arrestare entro 48 ore dal fatto i responsabili di episodi di violenza rispetto ai quali sussistessero « gravi, precisi e concordanti indizi di colpevolezza ». Tale disposizione venne soppressa dall'Assemblea della Camera dei deputati. La scelta di non convertire in legge la parte del decreto-legge relativa all'arresto differito fu dettata dall'esigenza (per alcuni di rilievo costituzionale) di non estendere per legge il significato di una nozione, quale quello di flagranza, che per sua natura deve essere collegata al momento di commissione del fatto di reato.

Si ricorda, a tale proposito, che ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale, è in stato di flagranza chi viene colto nell'atto di commettere il reato, ovvero chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone, ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima. L'articolo 382, sotto la rubrica « stato di flagranza », continua a disciplinare, come il vecchio codice, non soltanto la flagranza in senso stretto, che rispecchia la condizione di colui che viene colto nell'atto di commettere il reato, ma anche la quasi flagranza, che riguarda le due forme successive al reato, caratteriz-

zate dall'inseguimento e dalla sorpresa con cose o tracce relative al reato appena commesso.

Secondo la costante giurisprudenza, per la legittimità dell'arresto nel cosiddetto stato di quasi flagranza, il concetto dell'inseguimento (espresso con la proposizione « chi subito dopo è inseguito dalla polizia giudiziaria ») comprende non solo il vero e proprio inseguimento in senso stretto, che può protrarsi anche per alcuni giorni, ma anche l'azione che, senza soluzione di continuità, viene intrapresa subito dopo la commissione di un reato per raggiungere, nel tempo strettamente necessario, la persona da arrestare. Il provvedimento in esame, pertanto, modifica, sia pure in relazione a particolari reati, la nozione della flagranza in senso stretto, a condizione che ricorrano determinati presupposti, quali l'impossibilità di procedere all'arresto immediato per motivi di sicurezza o incolumità pubblica e la presentazione di documentazione video-fotografica o di ulteriore elemento di prova del commesso reato.

È bene precisare immediatamente che tanto la Commissione giustizia, in sede referente, quanto la Commissione affari costituzionali, in sede consultiva, non hanno ritenuto incostituzionale l'istituto dell'arresto differito. Per tale istituto, infatti, ricorrono i presupposti di necessità ed urgenza, che l'articolo 13 della Costituzione richiede affinché la legge ordinaria possa consentire alla autorità di pubblica sicurezza di adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà. La circostanza che gli atti di violenza in questione sono commessi in un contesto ambientale di estrema complessità, come quello che si viene a creare sugli spalti degli stadi, determina la necessità di procedere all'arresto in un momento successivo a quello in cui il fatto è commesso. Tuttavia, tale tipo di arresto, per quanto costituzionalmente legittimo, rappresenta pur sempre una deroga a quelli che sono i criteri in base ai quali la legge ordinaria individua la nozione di flagranza. Pertanto, è parso opportuno delimitare fino al 30 giugno 2005 l'applicazione di tale istituto. In so-

stanza, la disposizione, oltre ad essere eccezionale (si ricorda che l'arresto differito è applicabile in relazione a specifici reati), assume, a seguito di un emendamento del relatore approvato in Commissione, anche natura temporanea.

La II Commissione ha conferito natura temporanea anche al comma 1-*quater*, volto ad evitare che una persona arrestata in base alle previsioni del decreto-legge possa poi riacquistare la libertà a causa dell'impossibilità di disporre misure coercitive (in tal caso, reclusione e arresti domiciliari), in quanto i reati previsti da tale decreto-legge hanno limiti edittali di pena insufficienti rispetto a quelli previsti per le misure cautelari. A tal fine, si prevede la possibilità di svincolare l'applicazione delle misure cautelari coercitive dai limiti di pena indicati negli articoli 274 (esigenze cautelari), primo comma, lettera c), e 280 (condizione di applicabilità delle misure coercitive) del codice processuale penale (limite non inferiore nel massimo a quattro anni per la custodia cautelare in carcere e superiore nel massimo a tre anni per gli arresti domiciliari). Anche in questo caso, la deroga alle disposizioni di carattere generale sarà applicabile fino al 30 giugno 2005.

Il comma 2 dell'articolo 1, per esigenze di coordinamento normativo con le nuove disposizioni introdotte dal decreto-legge, sopprime il secondo e il terzo periodo del comma 6 dell'articolo 6 della legge n. 401 del 1989.

L'articolo 1-*ter* è stato introdotto dalla Commissione attraverso l'approvazione di un emendamento del Governo. L'articolo in esame attribuisce al prefetto la facoltà di disporre, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato per la circostanza da rappresentanti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del CONI, il differimento dello svolgimento di manifestazioni sportive, ovvero, in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa, il divieto dello svolgimento di manifestazioni sportive per periodi di durata ciascuno non superiore ai 30 giorni.

Il provvedimento di differimento può rendersi necessario per la concomitanza di diverse manifestazioni, che richiederebbero un ingente impiego delle forze di polizia; il divieto di svolgimento presuppone invece situazioni di grave pericolo, che talvolta possono verificarsi in sedi periferiche o meno controllate. È opportuno segnalare che le facoltà attribuite al prefetto in relazione alle manifestazioni sportive possono già desumersi dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Tuttavia si è ritenuto di prevedere che tali facoltà debbano essere esercitate tenendo conto, oltre delle esigenze strettamente legate all'ordine pubblico, anche di quelle relative all'organizzazione delle manifestazioni sportive.

Di estremo rilievo sono gli articoli 1-*quater* e 1-*quinqüies* che la Commissione ha introdotto nel testo approvando un emendamento del relatore. Si tratta di disposizioni che conferiscono al provvedimento in esame una portata che va ben oltre quella repressiva, in quanto sono dirette ad imporre alle società di calcio che utilizzano gli impianti sportivi di capienza superiore alle diecimila unità — e che, quindi, traggono un vantaggio economico da tale utilizzazione — l'obbligo di rendere gli impianti stessi sicuri, in accordo con i proprietari. Considerato che si tratta di misure che richiedono anche dei tempi tecnici per essere operative, si è previsto che le stesse diventino operative a decorrere da due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. In particolare, si prevede che, in occasioni di competizioni riguardanti il gioco del calcio, i biglietti per l'accesso agli impianti sportivi di capienza superiore alle diecimila unità debbano essere numerati. In caso di violazione di tale obbligo si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.582 a 10.329 euro. Inoltre, l'ingresso agli impianti di cui sopra dovrà avvenire attraverso varchi dotati di *metal detector*, finalizzati all'individuazione di strumenti di offesa e presidiati da personale appositamente incaricato. In questo caso la

mancata attuazione della disposizione è punita con sanzione amministrativa pecuniaria da 2.582 a 10.329 euro.

Altra norma importante per la sicurezza degli stadi è quella secondo cui gli impianti devono essere dotati di strumenti che consentano la registrazione televisiva dell'area riservata al pubblico e, al fine di evitare scontri tra le tifoserie, di separatori che impediscano che le stesse vengano in contatto tra loro o possano invadere il campo. Il mancato adempimento di tali obblighi è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.329 a 51.645 euro. La violazione di ciascuno degli obblighi di adeguamento degli impianti comporta la revoca delle concessioni di utilizzo degli impianti stessi.

Sono poi previste delle sanzioni amministrative legate alla gestione dei biglietti. Pertanto, qualora siano emessi titoli di accesso agli impianti sportivi in numero superiore a quello stabilito per l'impianto o per il settore dello stesso ovvero sia consentito l'accesso di un numero di spettatori superiore al numero dei posti di cui dispone l'impianto, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.329 a 51.645 euro. Inoltre, chiunque occupa indebitamente percorsi di smistamento o altre aree non accessibili al pubblico è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 103 a 516 euro. Infine, anche l'accesso all'interno dell'impianto sportivo senza il titolo di accesso è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 516 euro.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIO PESCANTE, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*. Signor Presidente, il Governo si rimette alla relazione svolta dal relatore sia per quanto riguarda le premesse e le motivazioni, sia per quanto concerne il disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame.

Desidero tuttavia svolgere alcune osservazioni. Il relatore ha sottolineato taluni aspetti che fanno riferimento alle prime 20

giornate di campionato per le quali sono stati comunicati dati che ci preoccupano tantissimo perché essi si distaccano moltissimo da quelli relativi alle passate stagioni sportive. Tali dati sono molto indicativi e si pongono alla base della scelta effettuata dal Governo in ordine a questo disegno di legge di conversione.

Le percentuali citate dal relatore, inserite nella relazione che accompagna il provvedimento in esame, inducono a riflettere. I fatti avvenuti hanno riguardato per il 43 per cento scontri avvenuti direttamente con le forze dell'ordine, per il 43 per cento scontri tra tifoserie, mentre sono stati determinati solo per il 3 per cento da decisioni arbitrali.

Ciò fa capire l'intensità di un fenomeno che non è affatto collegato con l'evento agonistico. Il 25 per cento degli scontri hanno luogo all'interno dello stadio, ma il resto avviene al di fuori, immediatamente all'esterno dello stadio nel 32 per cento dei casi, in città nel 21 per cento e persino, per il 15 per cento, durante le trasferte dei tifosi.

Tutto ciò ha comportato l'impiego di oltre ottomila agenti delle forze dell'ordine a settimana, con costi, diretti ed indiretti, di circa 32 milioni di euro.

La violenza, inspiegabilmente, è molto più aggressiva delle passate stagioni, ma soprattutto si è rivelata una ostilità crescente nei confronti delle forze dell'ordine. Si tratta di un fenomeno che ha sicuramente diverse motivazioni, non facilmente individuabili.

Sicuramente, come ha indicato il relatore, è necessaria una maggiore collaborazione con le società e maggiori interventi per la sicurezza negli stadi. A titolo personale aggiungo di essere contrario alla « fortificazione » degli stadi. Norme severe, aggiunte ad una prevenzione che dovrebbe essere anche di carattere culturale, dovrebbero condurre — come è avvenuto in Inghilterra — all'eliminazione delle barriere e non alla creazione di altre.

Parallelamente, sul piano preventivo — ciò non fa parte del decreto-legge e dell'intervento del relatore, anche se è indicato nella relazione — sono importanti

aspetti come la cultura, intesa come pratica sportiva (non è possibile insegnare a scuola un trattato di cultura sportiva), l'ambiente calcistico, i *mass media* e gli stessi giocatori. L'azione preventiva deve proseguire in parallelo (dato che necessiteranno tempi lunghi) con interventi immediati. Le motivazioni sono già state adottate dal relatore e pertanto mi limito a dichiarare la sostanziale condivisione da parte del Governo.

Gli interventi immediati debbono avere carattere sanzionatorio. Ci siamo rifatti all'esperienza inglese anche se — è bene dirlo in questa sede — non si tratta di un'esperienza che ci rassicura sul futuro. Infatti, essa si innesta in un paese in cui la cultura sportiva è materia di studio nelle scuole ed esiste, quindi, una differenza notevole. Non ci illudiamo, perciò, che sanzioni di questo tipo, in breve tempo (come avvenuto in Inghilterra per gli *hooligans*), possano estirpare il fenomeno; però è possibile che lo limitino.

Non si tratta della mia materia, ma il sottosegretario Mantovano lo ha già fatto presente in Commissione: questi teppisti, che è bene definire « teppisti tifosi » (è ormai accertato non essere vera la letteratura che riteneva, in passato, che tali fatti di violenza fossero scollegati con il mondo dello sport), si muovono in un clima, in uno stato di impunità. Il perché è noto ed ha un riferimento giuridico: l'impossibilità — come ha precisato il relatore — di effettuare l'arresto in flagranza per tutelare gli altri spettatori, perché non esistono le condizioni per poterlo fare. È evidente che la denuncia all'autorità giudiziaria non è, dal punto di vista della prevenzione, un'intimidazione e questi teppisti (qualche volta delinquenti, qualche volta criminali) possono tornare nel clan ad esibire le proprie malefatte. Ciò avviene per mesi e mesi, qualche volta persino per anni.

Il provvedimento cerca di limitare tale aspetto. L'*escalation* è ormai fuori controllo e torno a ripetere che in questo momento — devo riconoscerlo — gli atti di violenza non sono cessati. La motivazione è quella di voler dimostrare che il decreto-

legge attualmente in vigore non ha effetti. Dunque, l'*escalation* di violenza è strategicamente voluta proprio per influenzare chi ritiene che il decreto-legge in vigore non abbia avuto gli effetti voluti.

Signor Presidente, in conclusione condividiamo appieno il contenuto della relazione svolta dal relatore. Mi sono soffermato solo sull'aspetto repressivo, ma le altre misure sono altrettanto importanti. Il relatore ha fatto riferimento all'obbligo previsto per le società sportive di imporre agli stadi che hanno più di 10 mila spettatori il circuito interno di controllo ed all'obbligo della numerazione dei biglietti, perché spesso l'insicurezza è determinata da un numero di spettatori superiore alla capienza degli stadi. Vi sono poi altre iniziative e responsabilità che riguardano la condotta delle società.

Ovviamente, non sarà sufficiente un decreto-legge, ma vi sarà un invito del Governo a tutto l'ambiente del calcio perché regoli il volume delle dichiarazioni, delle trasmissioni urlate, degli insulti. Un altro invito va rivolto ai *mass media* con riguardo a trasmissioni che vanno alla ricerca di una tifoseria becera: bisogna dare un contributo ad educare tale tifoseria, non a provocarla. È un discorso che sarà fatto nei confronti dell'associazione della stampa sportiva italiana e non solo, anche perché certi codici deontologici esistono, ma non vengono applicati al riguardo.

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

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, dal cauto intervento del sottosegretario Pescante emerge con tutta evidenza la sostanziale crisi interna al provvedimento in esame. Il sottosegretario Pescante, con encomiabile lealtà, riconosce per conto del ministero di sua competenza — quello più direttamente interessato al problema del corretto andamento delle gare sportive — che il provvedimento, sia pure per le iniziative violente e strategiche di tali delinquenti, ha già registrato una frustrazione per gli incidenti verificatisi

nelle ultime gare. Quando egli dice che il provvedimento non tende a porre mano ad una riforma tale da assicurare una regressione del fenomeno della violenza in occasione delle competizioni sportive dice buona parte di quanto abbiamo sostenuto nei confronti della prima edizione di questo decreto e sosteniamo anche in questa occasione.

Avremmo preferito sentire dal Ministero dell'interno, che pure in Commissione è stato presente, con riguardo alla necessità di contenere il fenomeno della violenza in occasione di eventi sportivi (non la chiamerei violenza sportiva, ma violenza extrasportiva contraria alla serenità ed alle regole dello sport), un maggiore approfondimento dei dati. Mi riferisco a quei dati su cui si è soffermato, del resto, pazientemente il relatore.

Abbiamo obiezioni di fondo che si collegano direttamente anzitutto alla denuncia della mancata assoluta di iniziativa, al secondo anno (ormai quasi concluso) di attività di questo Governo, in ordine all'elaborazione e alla costruzione di un disegno di legge per prevenire, ma anche per reprimere, i fenomeni di violenza sportiva. Nella precedente legislatura si era fatto un grande lavoro, con progetti di iniziativa parlamentare. Si era compiuto altresì un grande lavoro con i rappresentanti del Governo, con l'elaborazione di un testo che poi le vicende dello scioglimento della legislatura hanno reso impossibile nelle sue conclusioni. Questo lavoro lo abbiamo ripreso con un progetto di legge presentato ad inizio legislatura, con il quale abbiamo posto i problemi fondamentali, che emergono anche da qualche accenno svolto molto realisticamente dallo stesso onorevole Pescante su questa materia. Uno dei punti qualificanti di quel progetto di legge era rappresentato dall'istituzione di osservatori interdisciplinari, per comprendere, approfondire, verificare e conoscere le cause effettive della violenza, soprattutto di quella violenza organizzata in pseudo tifoserie. Ciò per distinguere le tifoserie che hanno diritto di associarsi, anche nelle forme più esasperate e più anticonvenzionali, da questi

cultori della violenza e da questi cultori dell'odio (spesso accompagnato da incitamenti all'odio razziale e da forme di apologie della violenza), che sono altra cosa anche rispetto alle tifoserie più oltranziste.

Quel progetto di legge si preoccupava — e mi auguro che il Governo voglia procedere in tale direzione — anche di sollevare le forze dell'ordine da questo gravosissimo compito, perché nella seconda parte di quel progetto di legge (che è quella che con i nostri emendamenti ci sforzeremo di riprendere) si creava un circuito virtuoso (Governo, Ministero dell'interno, società calcistiche) in un'ottica di massima collaborazione per l'individuazione e per il contenimento di questi fenomeni. Non è infatti che il problema si risolva con l'introduzione di queste norme (per gli stadi con una capienza superiore alle 10 mila unità) che prevedono l'utilizzo obbligatorio dei *metal detector*, che certamente rappresenta un primo passo avanti, anche se non so fino a che punto potrà essere sopportato dalle finanze di alcune società, soprattutto di quelle minori. Ma ad ogni modo questo è un problema diverso.

La questione principale è la risposta al quesito: era necessario stravolgere il nostro ordinamento processuale in materia di flagranza (e di quasi flagranza) del reato, in una situazione di questo genere? Il prezzo che paga il nostro ordinamento è veramente un prezzo adeguato all'importanza del fenomeno? La legge del 1989 (e le sue modifiche successive) ha sempre proceduto nella direzione di un inasprimento delle pene, di una delimitazione delle fattispecie, di una possibilità di individuare anche degli elementi processuali più agili per individuare i colpevoli.

Questa volta si procede verso una direzione completamente diversa e completamente — mi si consenta di dirlo — stravagante rispetto al nostro ordinamento. Infatti, oggi capita all'interno di una modifica della legge del 1989, ma se — come io ritengo — vi fosse la possibilità di non superare l'eccezione di incostituzionalità per violazione dell'articolo 13 della Costituzione, non si potrà ripetere

l'esperimento. Tuttavia, nel caso in cui la questione di costituzionalità non venisse posta, si sarebbe introdotta la possibilità di una legge eccezionale nel nostro sistema, che può valere nei confronti di qualsiasi elemento di disturbo, nei confronti di qualsiasi necessità di identificare un corteo, nei confronti di qualsiasi assemblea giovanile.

Questo provvedimento prevede una proroga fino a 36 ore dal fatto, stabilendo un termine maggiore anche rispetto al fermo di polizia, che non credo voglia essere riprodotto all'intero di questo sistema e che nemmeno nelle più avanzate forme di proposta di tolleranza zero ha rappresentato, in quest'aula parlamentare, motivo di recupero da parte di chicchessia.

Diciamo che occorre tener conto delle dinamiche sociali che si sviluppano nelle relazioni interne al tifo organizzato, diciamo che bisogna tener conto della realtà dei rapporti tra le società sportive — particolarmente quelle calcistiche — e le tifoserie organizzate.

Vi è la distorsione di alcune regole fondamentali, che al Ministero dell'interno — meno, credo, al Ministero dei beni culturali — appaiono come elementi utili e non, come noi riteniamo, elementi di aggravio ulteriore del lavoro delle forze dell'ordine. Infatti, alle forze dell'ordine, con una possibilità che già nei primi momenti di applicazione di questo decreto si è rivelata impraticabile, viene scaricato il compito della identificazione a distanza di tempo di coloro i quali sono all'interno di un gruppo, di coloro i quali, pur avendo atteggiamenti di violenza, possono non essere gli autori sicuri dell'atto di violenza posto in essere 36 ore prima.

Non occorre incomodare né la scienza processual-penalistica né i principi costituzionali per rendersi conto che ciò non può rendere nulla dal punto di vista dell'applicazione pratica. Questo rappresenta solo un ulteriore elemento di aggravio per le forze dell'ordine e non solleva nessuno dalla responsabilità di dover trovare, in questa delicata materia, elementi autentici di intervento.

Prima si affermava che i danni maggiori, anche nei confronti delle forze dell'ordine, si lamentano addirittura a livello diffuso e lontano dallo stadio: le autostrade, gli autogrill, le ferrovie, i parcheggi, le automobili, i privati. Cosa si farà in quelle occasioni? Si potrà applicare questa norma? Attraverso quale sistema? Come potranno essere presidiate le trasferte di tifoserie organizzate nelle quali si infiltrano questi sciagurati, questi teppisti, questi delinquenti? Come si potrà chiedere, ad esempio alla polizia ferroviaria, di controllare tutti i vagoni di un treno organizzato? È chiaro che, nella seconda parte della nostra prospettiva — richiamandoci al progetto di legge —, vi sono risposte su tali questioni. Per tale motivo affermiamo che questo provvedimento ha solo i caratteri della stravaganza legislativa senza condurre nella direzione, che oggi viene riconosciuta come l'unica da praticarsi, di un grande disegno di collaborazione con le società sportive, di un grande momento di recupero, in un tavolo comune insieme al legislatore, di una serie di valori.

Prima, si faceva addirittura riferimento alla stampa e ad una sorta di missione culturale che bisognerebbe realizzare. Possiamo essere d'accordo, ma il ragionamento è molto più realistico, se lo colleghiamo a quello che vogliamo proporre e che vogliamo cominciare ad introdurre in questo provvedimento con i nostri emendamenti. Si continua a parlare del modello inglese che è ontologicamente, strutturalmente e geneticamente diverso. Sempre questa sorta di suggestione anglosassone che, però, quando si va in Belgio o a Roma, negli stadi degli altri paesi, produce ciò che produce nelle manifestazioni di violenza.

Chiediamo che questo provvedimento venga sostanzialmente rivisto, se non ritirato nella sua parte processuale. Non è una cultura ipergarantista che ci ispira. Riteniamo oggettivamente impraticabile la proroga dell'arresto alle 36 ore successive, perché si introduce un principio che non rende assolutamente nulla in termini di repressione, e meno che mai in termini di

prevenzione, ma che porta al di là del principio della flagranza differita, di cui si parla a proposito degli articoli 1 e 1-bis di questo provvedimento, in relazione alla legge 13 dicembre 1989, n. 401. Si parla di prova televisiva, di prova fotografica. Ma, oltre ai poveri poliziotti impegnati nella bisogna dell'emergenza sul campo, quanti soggetti di indagine dovranno entrare, prima del magistrato, in questa valutazione estremamente aleatoria, estremamente improbabile, affidata a telecamere che non ci sono, a fotografi che, magari, sono fotografi privati o fotografi dei giornali, affidata ad un recupero di immagini che necessita di un'attrezzatura che non può essere richiesta nei confronti dell'organizzazione delle forze dell'ordine nemmeno per le grandi manifestazioni di piazza?

Ecco perché diciamo che occorre andare in una direzione completamente diversa, anche rispetto al secondo punto di stravolgimento. Al comma 1-*quater* dell'articolo 1 si chiede lo stravolgimento anche degli articoli 274 e 280 del codice di procedura penale. Si crea un trattamento di sfavore nei confronti di principi che sono stati fissati soltanto nel 1995 da questo Parlamento quando venne modificato l'articolo 274 del codice di procedura penale, in virtù di tutta una serie di critiche e di movimenti sorti nei confronti dell'abuso della custodia cautelare. Per questo tipo di comportamenti si abbassa il tetto previsto per l'intervento coercitivo da parte del magistrato. Chi ci fornisce una spiegazione? Con tutto il rispetto nei confronti della relazione, non è stata fatta alcuna analisi. È fuori discussione il rispetto nei confronti dello sforzo del relatore. Tuttavia, la sua relazione non è accompagnata da alcuna analisi realistica. Se il problema fosse stato questo, nel nostro paese si sarebbero risolti ben altri problemi di intervento che non quelli nei confronti dei teppisti che operano negli stadi o fuori dagli stadi.

La realtà è che qui, ancora una volta, vi è un grande assente. Abbiamo proposto che, finalmente, almeno in questo provvedimento, prestino la loro opera le società

calcistiche, che fanno tanto rumore, che nessuno vuole penalizzare, ma che tutti abbiamo il dovere di coinvolgere. In che forma, ad esempio? Proporremo emendamenti che riguardano la possibilità di ottenere gli elenchi delle società di tifosi che ricevono contributi dalle società calcistiche, quando è possibile che un appartenente a queste associazioni legittime di tifosi — che ricevono contributi, che ricevono biglietti, che ricevono sovvenzioni — sia stato identificato come partecipe di determinati reati.

Allora, la società deve cominciare a rispondere — non solo con quella risposta relativa ai ladri, anche perché sappiamo che spesso sono le stesse società che riportano il maggior numero dei danni dalle violenze alle cose negli stadi — dal momento che qui stiamo parlando di violenze alle persone. Non si può continuare a ritenere che determinate tifoserie organizzate, che si organizzano anche con la scritta allo stadio di Catania « contro l'articolo 41-bis » o, che so io, con le scritte di carattere razziste dall'una e dall'altra parte o, ancora, di apologia della violenza, siano però poi associazioni a cui viene consentito l'ingresso negli stadi, l'esposizione degli striscioni, l'arrivo dei treni e delle carovane attraverso organizzazioni che coinvolgono le società e non si può tornare sempre al punto di partenza, per cui se la devono vedere solo le forze dell'ordine e dobbiamo cercare di trovare solo degli strumenti di repressione indiscriminata, anzi abbiamo trovato la « pietra filosofale », vale a dire la proroga della flagranza. Aboliamo la flagranza dal nostro sistema processuale e dall'articolo 13 della Costituzione, ma a quel punto cosa avremo risolto? Nulla nelle 36 ore; avremo solamente creato un enorme carico di lavoro, che non consentirà affatto di raggiungere quell'obiettivo a cui tutti noi vogliamo seriamente e spasmodicamente tendere, ossia quello di reprimere dopo avere capito bene il fenomeno, dopo avere capito bene come si possono isolare coloro i quali hanno cultura solamente di violenza e che, certamente, non hanno cultura di tifoseria.

In ogni caso, ancora una volta, noi chiediamo che su questo delicato problema l'Assemblea faccia il punto con un vero approfondimento, con spirito di collaborazione nei confronti di quanto deve essere restituito al diritto dello sport e al diritto dei tifosi. In altre parole, l'esigenza di una legge organica, ma se questa non viene soddisfatta, noi insisteremo perché in Commissione giustizia vengano calendarizzati i nostri progetti: d'altra parte, non sappiamo perché non sono stati più calendarizzati, pur essendo stati noi i primi a presentarli due anni orsono. Noi chiederemo anche che vengano inseriti in questo provvedimento gli emendamenti ai quali ho fatto riferimento poco prima, che superano di gran lunga quella specie di pannicello caldo rappresentato dal riferimento a determinate apparecchiature. Francamente, devo dire che l'emendamento proposto originariamente dal relatore era anche molto più complesso e specifico in materia di attrezzature di identificazione. Lì, veramente, si arrivava addirittura fino alla possibilità, non più dei biglietti numerati, come si legge in questo decreto-legge, ma dei biglietti su cui appare — se non sbaglio — la fotografia: sarebbe stato, in qualche modo, come quando si entra alle Nazioni Unite, il che è assolutamente impossibile da praticare.

Noi riteniamo che così com'è, questo decreto-legge sia un provvedimento che ha già sperimentato nei giorni scorsi la sua sostanziale inutilità e il pericolo effettivo che in esso si annida, vale a dire quello di rappresentare l'avvio per il ricorso a questa soluzione in altri casi, con grave caduta della tenuta dell'articolo 13 della nostra Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

TEODORO BUONTEMPO. Signor Presidente, intanto va rilevato che la Commissione ha fatto un buon lavoro aggiuntivo rispetto al testo base del decreto-legge adottato dal Governo. Lo ha fatto anche in rapporto al dibattito precedente che si è

svolto in quest'aula e che, onorevole sottosegretario, assolutamente, non tendeva a proteggere i violenti, ma ad una legge più organica.

Io sono stato eletto per tre volte nel maggioritario, senza la protezione del proporzionale, a Roma ed in tutto il Lazio. Il voto becero non lo si raccoglie con il maggioritario, semmai con il proporzionale quando si votano i partiti. La sua affermazione — non so se corrispondente a ciò che lei ha detto o trattasi di alterazione giornalistica — era che certe battaglie si portano avanti per raccogliere il voto becero. Non vorrei offenderla poiché la stimo, ma lei è stato eletto nel proporzionale con i voti di Alleanza nazionale. Quindi se fossero stati raccolti voti becери essi non avrebbero riguardato l'onorevole Buontempo, il quale è stato eletto con oltre il 50 per cento dei consensi proveniente dalla società civile e dai cittadini del collegio che mi è stato assegnato. Ho voluto dire questo perché anche l'onorevole Urbani, subito dopo quel dibattito, ha rilasciato affermazioni offensive. I cittadini difficilmente riescono a seguire i nostri dibattiti, ma l'emendamento che presentai e che la Camera approvò è di grande buon senso e civiltà. Esso non intendeva aggiungere la pena amministrativa a quella penale, ma proponeva di applicare o l'una o l'altra a seconda della pericolosità dell'individuo, della situazione da lui determinata, prendendo in esame anche un'eventuale recidiva. Perché offendere, perché alterare, perché alzare cortine fumogene? In seguito riprenderò questo discorso perché non erano quelle le mie intenzioni, non le avevo manifestate. Io sono tra i pochi parlamentari che frequentano lo stadio solo in occasione di qualche importante partita. Notoriamente non sono un tifoso di calcio, proprio perché mi infastidisce il modo in cui viene utilizzata la tifoseria, mi infastidiscono i guadagni delle società sportive che non si fanno carico di alcuna responsabilità e mi infastidisce, onorevole sottosegretario, che non si sia approfondito il tema dell'uso della droga nel mondo delle competizioni sportive. In quest'ultimo caso si trattava

infatti di portare avanti una seria indagine che, invece, non si sa che fine abbia fatto. Inoltre mi infastidisce il mercato che ha contribuito ad alterare ogni regola civile relativa ai rapporti di affari, commerciali e professionali.

La Commissione, attraverso la disponibilità del relatore, che ritengo pregiata — non lo dico formalmente, ma sostanzialmente, avendo letto gli atti —, ha raccolto parte di quel dibattito e l'ha trasformato in emendamenti. Il nostro orientamento era proprio questo, cioè approvare una legge che non innalzasse una cortina fumogena punendo i cattivi, ma che si proponesse di eliminare la violenza. Il problema infatti è introdurre norme di prevenzione e di repressione affinché questo degradante ed avvilente fenomeno rappresentato dalla violenza negli stadi e fuori dagli stadi possa venire efficacemente combattuto. Quindi ritenevo che il provvedimento del Governo non fosse efficace per l'obiettivo comune che Parlamento, partiti e Governo avrebbero dovuto perseguire. Ora finalmente, anche se timidamente, si affaccia il problema della responsabilità delle società di calcio.

A me pare — ma lei è più esperto di me — che tra gli articoli del regolamento federale sia contemplato il divieto per le società sportive di tenere rapporti con le tifoserie. Penso che questo concetto debba essere ribaltato: non deve esservi il divieto, ma semmai un rapporto alla luce del sole tra società sportive e tifoserie. Non bisogna negarlo, ma portarlo alla luce del sole perché se ne conoscano le regole. In tal senso, ho predisposto alcuni emendamenti perché siano chiari i bilanci dei club e perché vi siano incontri alla luce del sole tra tifoserie e società sportive, in particolare tra società sportive, club e autorità di pubblica sicurezza prima delle partite per decidere le misure da intraprendere in merito.

Onorevole sottosegretario, le misure di sicurezza allo stadio Olimpico sono state predisposte dopo la raccolta di cinquantamila firme da parte dei tifosi perché lo stadio non ne disponeva. Lei lo sa, signor sottosegretario, che nella partita del derby

non si trovavano le chiavi delle uscite di sicurezza? È accaduto qualche settimana fa. Che colpa hanno i tifosi se le società vendono più biglietti dei posti a sedere? Come mai all'Olimpico sono state eliminate quattro file di posti a sedere e si fanno sostare i tifosi anche sulle scalette o sui luoghi di separazione? Nelle curve, anche se un capo delle tifoserie volesse intervenire contro il violento di turno, non lo può fare; non lo può raggiungere né per voce né fisicamente perché le società calcistiche hanno venduto almeno duemila biglietti in più rispetto ai 9 mila posti che lo stadio può contenere. Le tifoserie lo hanno sempre richiesto. Credo che occorra responsabilizzare le tifoserie anche in merito al mantenimento dell'ordine, per quanto possano fare, per non fare in modo che tutti i tifosi siano criminalizzati a causa del violento o del mascalzone di turno.

Vi dovrebbe essere, quindi, collaborazione tra società, tifosi e forze dell'ordine, non il contrasto in assoluto perché poi tutto diventa equivoco ed incontrollabile. Dobbiamo fare in modo che tale rapporto avvenga alla luce del sole. Questo è il motivo per cui ho presentato un emendamento, che spero venga accolto altrimenti ne trasfonderò il contenuto in un ordine del giorno, che preveda l'istituzione negli stadi di un responsabile della sicurezza, nominato da chi detiene la proprietà dello stadio e dalle stesse società.

Il responsabile della sicurezza è quel soggetto che, prima della partita, deve garantire che all'interno degli spogliatoi, degli uffici o dei vari locali non vi siano oggetti che non ci devono essere e verificare che tutte le norme esistenti o che prevederemo sulla sicurezza degli stadi siano efficienti, operanti, messe nelle condizioni di produrre determinati effetti o siano state applicate. Credo che la saldatura dei tre piedi del tavolo (associazioni, società sportive e coloro che sono preposti alla sicurezza) costituisca l'elemento più importante per riportare ordine negli stadi e — attenzione — per impedire che la

violenza si propaghi dagli stadi ad altri luoghi, come ad esempio stazioni, piazze, autobus e via seguitando.

Ho proposto alcuni suggerimenti in alcuni emendamenti ed altri li proporrò successivamente perché siamo qui per cercare di fare il nostro lavoro, vale a dire predisporre e approvare una buona legge.

Non siamo qui per giocare a « contrasto ». Mi dispiace, perché faccio parte della maggioranza, ed avendo cercato di far capire il senso della mia posizione ho dovuto leggere sulla stampa alcune dichiarazioni offensive, non rispondenti alla verità; sono cose che fanno veramente male. Si è in malafede quando si dice quello, dal momento che ci sono i verbali e c'è stato un dibattito sulla questione che è il cuore di questo provvedimento, ovvero la flagranza differita a 36 ore. Ho sentito in precedenza il collega Siniscalchi: io non sono un giurista o un avvocato e tuttavia ho cercato di entrare in questa materia.

Nessuno dice che non bisogna mettere le forze dell'ordine nelle migliori condizioni per poter individuare e colpire, dal punto di vista penale e giudiziario, i responsabili della violenza. Tuttavia, il differimento, se di differimento si deve parlare, in cosa deve consistere? Le forze dell'ordine individuano chi ha compiuto un atto e non lo possono arrestare in quel momento perché se un agente andasse dentro il gruppo della tifoseria dove c'è il soggetto violento potrebbero nascere ulteriori incidenti. Questo cosa deve consentire? Un differimento tecnico. C'è la partita, ci sono gli incidenti e la polizia non può intervenire, per il momento, perché vi sarebbero ulteriori incidenti, ma può farlo nell'ambito di dieci, sei o dodici ore, — il tempo necessario per la flagranza continuativa — perché l'intervento non è stato possibile; le 36 ore sono un'altra cosa! La riduzione delle ore è giustificata dalla condizione in cui le forze dell'ordine si dovrebbero trovare ad operare.

In una precedente occasione ebbi modo di dire — ed anche questo fu criminalizzato — (io non uso terminologie da sociologo) che un ragazzo di 18 anni che finisce in carcere, mentre il Parlamento ha pre-

visto che non possa rimanervi nemmeno il condannato al quale spettano altri tre anni di carcere da scontare, è sempre un pericolo. Dobbiamo riflettere!

Ho cercato di riflettere per far sposare l'interesse che abbiamo nel combattere la violenza, l'interesse comune di individuare i violenti e l'interesse comune di far pagare il violento. Mi sono chiesto: perché non applicare quanto previsto dal nostro codice per il fermo di polizia? Abbiamo un articolo del codice secondo il quale, in particolari condizioni, è possibile il fermo di polizia ed il processo per direttissima.

Il reato di cui stiamo parlando non è previsto tra quelle tipologie di reati. Se noi inserissimo i reati di cui stiamo parlando all'interno di quell'articolo, avremmo il fermo di polizia ed il processo per direttissima. Qual è la differenza? In primo luogo non si stravolge la nostra Costituzione che, all'articolo 13 — si badi, la Costituzione può essere anche modificata, ma fino a quando è in vigore, non si può ignorarla — prevede espressamente che « non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

« In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà ».

Questo articolo della Costituzione, che noi non possiamo ignorare, può diventare però la cornice all'interno della quale coniugare l'interesse ad assicurare alla giustizia chi ha compiuto atto di violenza, senza trasgredire l'obbligo costituzionale del provvedimento di restrizione della libertà che solo la magistratura può emettere, e il processo per direttissima, che va

immediatamente fatto per assicurare alla giustizia chi si è reso responsabile di eventuali delitti.

PRESIDENTE. Onorevole Buontempo, la prego di concludere.

TEODORO BUONTEMPO. Mi avvio rapidamente alla conclusione, signor Presidente. Dobbiamo rivedere le modalità con cui vengono venduti i biglietti. Nel caso di Roma, ad esempio, i biglietti vengono messi in distribuzione intorno alle ore 12 del giovedì; intorno alle ore 12 del venerdì già si è creata la ressa e questo apre un mercato illegale, un mercato nel quale dobbiamo mettere ordine e, dunque, la questione dei tempi va rivista urgentemente.

Sulla questione delle sanzioni per le società, qualora l'impianto non sia in regola con le norme di sicurezza, la pena prevista mi sembra estremamente lieve, perché per una grande società una multa di 51.645 euro è assai leggera.

Concludo, signor Presidente, soltanto un minuto. La legge è indispensabile e deve essere organica, le società sportive devono essere coinvolte nella responsabilità e nella vigilanza. Dobbiamo fare in modo di individuare e colpire i colpevoli, ma ciò è possibile soltanto modificando l'articolo del nostro codice e inserendovi il reato per violenza negli stadi, il che consentirebbe di avere il fermo di polizia e il processo per direttissima. La differenza è che il fermato resta 24 ore nei commissariati di polizia o nelle caserme dei carabinieri. Quindi, noi otterremmo lo stesso effetto: fermeremmo la persona, che si troverebbe in stato di restrizione della libertà, ma che non andrebbe in carcere prima del processo per direttissima; sarebbe nelle stesse condizioni di restrizione della libertà, ma in un luogo diverso dal carcere, carcere per il quale, in quest'aula, è stato approvato l'indultino.

Concludo, signor Presidente. Bisogna partire, signor sottosegretario, come l'altra volta, a testa bassa: o con me o contro di me. Se recuperiamo il bene e l'interesse comune di fare una buona legge, arrive-

remo a fare una buona legge, affinché la violenza venga sconfitta, sia che essa porti le bandiere e i simboli di un colore sia che porti quelli di un altro. Per fare questo, per prima cosa è necessario coinvolgere la tifoseria e responsabilizzarla, perché quando tra i tifosi vi sono il violento e il mascalzone, prima di danneggiare la persona ferita, essi danneggiano l'immagine e la dignità degli amici di quel club di tifosi.

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, parlo con un certo « laicismo » di questo problema, non essendo io un frequentatore, se non sporadico, dei campi di calcio, ma avendo visto, quelle volte in cui ci sono andato, spettacoli dei quali, come cittadino, il più delle volte mi sono vergognato, al di là della bellezza dello spettacolo e dello sport in se stesso. Forse questa « laicità » di pensiero mi consente di essere più tecnico, meno coinvolto personalmente in problemi che attengono alle tifoserie e probabilmente più distaccato osservatore del fenomeno.

Per usare un'espressione che in quest'aula è frequente udire, rispetto alle dichiarazioni del collega Buontempo — del quale apprezzo sempre lo spirito battagliero — e del collega Siniscalchi, parlerò in dissenso.

Quello al nostro esame è un provvedimento certamente settoriale ed emergenziale e, come tale, incompleto. Tale provvedimento prende in esame soltanto alcuni dei moltissimi aspetti che, in questa sede, sono stati ricordati. È lacunoso nella parte in cui non prevede — come ricordava, in maniera ineccepibile, il presidente Siniscalchi — la necessità di responsabilizzare le associazioni sportive come soggetto principe del processo di moralizzazione e di contenimento della violenza all'interno degli stadi; è carente nella parte in cui non avvia un processo tendente a rompere il rapporto che esiste tra enfattizzazione di alcuni aspetti della criminalità (perché di questo si tratta), che trova la sua espressione e la sua anomala collocazione al-

l'interno di stadi in cui si dovrebbe celebrare esclusivamente l'attività sportiva, e le società che, troppo spesso, tollerano tali aspetti; non dico che vi siano connivenze, sebbene alcune persone da annoverare tra gli esperti del problema mi assicurano che esistono, tuttavia li tollerano, con una disponibilità che talvolta da molti è stata dichiarata eccessiva.

Al di là dei difetti che connotano questo provvedimento, vi sono due filoni di pensiero che ritengo apprezzabili. Il primo incide direttamente sulla prevenzione attraverso concetti più volte espressi nella legge 13 dicembre 1989, n. 401, riguardante il divieto di accesso agli stadi che può essere disposto dal questore; mi riferisco anche alle prescrizioni che prevedono l'obbligo di comparire personalmente, una o più volte, negli uffici di pubblica sicurezza durante le ore nelle quali si tengono le manifestazioni sportive. Tutto ciò che attiene alla prevenzione, anche qualora, come in questo caso, la stessa incida direttamente sulla limitazione della libertà personale, difficilmente compatibile con la celebrazione delle attività sportive (pensate all'obbligo di presentarsi durante gli orari in cui si celebrano le attività sportive presso l'autorità giudiziaria che incide direttamente sulla possibilità di dedicarsi anche ad altre cose perfettamente legittime, quindi, incide personalmente e direttamente su sfere ed ambiti delle libertà personali difficilmente comprimibili), offre la possibilità di avere un controllo su coloro che siano stati colpiti da provvedimenti di prevenzione.

Il secondo filone di pensiero che ritengo parimenti apprezzabile e da considerare con estrema attenzione è quello della repressione prevista nelle norme di cui all'articolo 6 e 6-bis della legge n. 401 del 1989 — ugualmente ribadita nell'articolo 1 e 1-bis del provvedimento in esame — nel quale si puniscono la violazione del divieto d'accesso, la violazione dell'obbligo di comparire personalmente ed alcuni aspetti che attengono direttamente alla modalità di essere soggetti all'interno degli stadi, quali il lancio di corpi contundenti e l'invasione di campo e di terreno.

Ecco, su questi aspetti ritengo si debba essere più severi rispetto a situazioni in cui, al di là dell'emotività del momento che può determinarle, gioca un fattore di violenza irrazionale — è morto un mio carissimo amico di Arezzo (si chiamava Lorentini) nella tragedia dell'Heysel —, che trova nel mucchio, nel branco, la sua unica ragion d'essere, emblemizzata in scritte, riferimenti e simbologie estremiste che, talvolta, ricordano epoche passate che ritenevamo di aver sepolto per sempre nella nostra memoria. Si tratta di atti di violenza che fanno offesa alla civiltà e che, soprattutto, costituiscono una ragione di pericolo che nessuno di noi può ignorare.

Io ritengo che, se si vuole agire nel settore della prevenzione e della repressione, non si possano utilizzare, come fa questo decreto-legge, delle marginalizzazioni di alcuni provvedimenti che giudico ugualmente violenti, ugualmente censurabili, ugualmente pericolosi e, come tali, ugualmente da reprimere.

È stata eliminata la previsione della sanzionabilità della violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 6 con le misure previste dal secondo e dal terzo periodo del comma 6 del medesimo articolo.

A tale riguardo, ritengo che, sia per quanto riguarda l'estensione del cosiddetto arresto differito (sul quale interverrò successivamente) sia per quanto riguarda l'assoggettamento a sanzione penale, tali previsioni, tali fattispecie non possano non essere equiparate alle altre: la violenza ha un connotato comune; poi, tanto che essa si manifesti in azioni di aggressione all'interno delle tribune, ovvero in azioni di aggressione diverse, quali l'invasione di campo compiuta da molte persone previo abbattimento di reti, quanto in altre manifestazioni, per così dire, collaterali, quali il disinteresse completo verso un provvedimento cautelare consistente nell'obbligo di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza nel momento stesso in cui si svolge una partita (il che vuol dire andare comunque allo stadio, infischiosene completamente degli obblighi imposti), credo che si debba avere lo stesso grado di

fermezza che vale per le altre perché lo Stato o c'è o non c'è e la serietà di comportamento o c'è o non c'è!

La gente deve rendersi conto che la violenza gratuita, non giustificata da alcunché e che, spesso, non si manifesta esclusivamente all'interno degli stadi, ma anche all'esterno e devasta intere città o interi quartieri di città, non è assolutamente né consentita né consentibile!

Credo, quindi, che, a fronte della gravità del fenomeno, vi debba essere una maggiore incisività della norma che trova una giustificazione emergenziale, una ragione giustificatrice sotto il profilo dell'emergenza, anche perché connessa al concetto di temporaneità (il che vuol dire di sperimentazione temporale del provvedimento) al quale faceva riferimento l'onorevole relatore, anche al disegno del cosiddetto arresto fuor di flagranza.

Ora, qui bisogna intendersi perché il richiamo all'articolo 13 della nostra Costituzione è certamente pertinente, ma, così com'è stato fatto, porrebbe fuori dal limite costituzionale tutta la tematica dell'arresto in flagranza e, quindi, gli articoli 380 e seguenti del codice di procedura penale, i quali, in realtà, ci sono perché rispondono a una situazione emergenziale: impedire che i reati vengano portati ad ulteriore effetto ed assicurare alla giustizia gli autori dei reati in tempi compatibili con la loro commissione.

Se leggete il concetto di flagranza che è contenuto nell'articolo 382 del nostro codice di rito, vedrete che esso è collegato a più fattori: in primo luogo, ad una reazione strettamente collegata ai limiti temporali della commissione del reato, che nel codice viene espressa con il termine « subito dopo il reato »; in secondo luogo, ad una duplice possibile evenienza, cioè che colui che ha commesso il reato sia inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone — vi sia quindi un inseguimento in atto —, o sia sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima. Quando è stato scritto il codice di rito, non vi erano né tecnologie in grado di conservare l'imma-

gine delle persone — eravamo proprio agli albori della cinematografia — né che consentissero di scrivere in maniera diversa il concetto di flagranza. Infatti, se voi leggete attentamente la seconda fattispecie — sia sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli ha commesso il reato immediatamente prima — vedrete che il corpo del reato, le tracce di corpo di reato, che si richiede siano in possesso di colui che lo ha commesso poco prima, non sono altro che la dimostrazione implicita del fatto che egli lo abbia commesso. Non a caso, la norma parla di tracce o beni per i quali risulti evidente che lui ha commesso il fatto. In altre parole, il possesso dei beni attiene alla prova.

Questo non significa che la prova non possa essere data in maniera diversa, perché nessuno contesterebbe l'arresto in flagranza di chi, fotografato, venisse arrestato immediatamente. Allora, bisogna stare molto attenti quando si critica questa riformulazione anomala di un istituto preesistente. In realtà, qui il problema non si pone solo in relazione alla semplice ripresa del soggetto che sta commettendo un atto di violenza all'interno dello stadio, in relazione alla ripresa, quindi alla conservazione dell'immagine come documento di prova di questo soggetto, ma anche in relazione alla sua identificazione, che vuol dire dare ad esso non solo una faccia, ma un nome, un cognome e un indirizzo dove andarlo a prendere, visto che tutti hanno detto che immediatamente, all'interno dello stadio, è bene non avvicinarsi, altrimenti ci scappa anche qualche morto tra le forze dell'ordine.

PRESIDENTE. Onorevole Fanfani...

GIUSEPPE FANFANI. Ed ecco che allora, a fronte dei due valori sociali che sono in contestazione — da una parte la libertà di manifestazione dell'entusiasmo sportivo che, in certi momenti, diventa ingiustificata violenza, dall'altra un valore più grande, che è la correttezza di rapporti tra i cittadini (perché allo stadio ci vanno anche i non violenti), che esprime il concetto di autorità dello Stato, buona,

intesa in senso buono, pulita, il concetto di convivenza civile e quindi della capacità dello Stato di mantenere rapporti di convivenza —, io credo che non si possa prescindere dal fatto di consentire l'arresto di una persona anche quando la flagranza, intesa tecnicamente nel senso che ho rappresentato prima, possa (finisco signor Presidente, mi scuserà) essere attuata, non nelle 36 ore, ma nelle 48 ore, termine che io ritengo sarebbe più corretto, non per dilatarlo, ma per dare alla polizia giudiziaria almeno due giorni per leggere, interpretare e ricercare: un termine minimo, serio, se vogliamo conservare un rapporto altrettanto serio tra Stato e coloro che commettono degli illeciti.

Gli emendamenti che abbiamo presentato — e termino — sono tutti in questo senso, attengono a questo filone di pensiero e riguardano esclusivamente questo provvedimento.

Condivido le osservazioni che venivano fatte dal collega Siniscalchi: questo è un provvedimento limitativo, resta fuori da esso la grandissima tematica del rapporto con le società calcistiche e della necessità di rompere il rapporto che esiste tra società calcistiche e tifosi violenti. Su questo però la discussione sarebbe estremamente più ampia, avrei bisogno di altrettanto tempo che la Presidenza correttamente non mi darebbe. Quindi, ringrazio e dico che proporremo emendamenti a questo provvedimento che contengono le osservazioni che abbiamo adesso formulato.

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. 3709)*

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

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*. Desidero ringraziare i colleghi che sono intervenuti,

perché tutti hanno dimostrato di cogliere perfettamente nel segno gli obiettivi che il Governo si è posto con questo decreto-legge e che il relatore, naturalmente, sostiene.

Mi permetto di fare alcune brevi considerazioni. In primo luogo, il Governo ha già presentato il 4 ottobre 2001 il disegno di legge A.C. 1706, attualmente all'esame della Commissione giustizia, recante disposizioni in materia di svolgimento di competizioni sportive, si tratta di una proposta che affronta organicamente alcuni dei temi toccati oggi in quest'aula.

In secondo luogo, è vero che il presente decreto-legge non coglie perfettamente l'ambito dei rapporti con le società sportive, ma non è vero, come è stato affermato, che nessuno vuole penalizzare tali società: quando i comportamenti dalle stesse adottati sono riprovevoli, infatti, intervengono proprio alcuni dei momenti sanzionatori previsti in questo provvedimento. È vero, tuttavia, che si tratterà di affrontare nuovamente la materia in maniera più organica, a prescindere dalla contingenza di un provvedimento che deve sovvenire ad esigenze di carattere assolutamente temporaneo.

Non mi sembra, infine, che la tematica dei biglietti venduti in più sia di poco conto; spesso, tale pratica lede il diritto del cittadino che vuole partecipare ad una competizione sportiva, poiché si trova con il proprio posto occupato, e da lì nasce una serie di fenomeni di reazione, che innescano quei meccanismi che intendiamo sanzionare. Ritengo corretta l'osservazione dell'onorevole Buontempo, e credo che, anche su questo punto, una valutazione più completa della dinamica del problema potrà portare, in prospettiva, ad affrontarlo in futuro in maniera adeguata.

Da ultimo, mi sembra di dover condividere in pieno le osservazioni dell'onorevole Fanfani in ordine alla visione della legittimità, sotto il profilo costituzionale, del provvedimento in esame, attraverso una corretta lettura del concetto di flagranza che non ci porta fuori dal terreno costituzionale, ma ci consente di dare una

lettura moderna ad una disposizione consolidata nel tempo, le cui finalità sono, obiettivamente, di grande momento, soprattutto oggi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIO PESCANTE, Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali. Mi pare di aver colto, da parte di tutti coloro che sono intervenuti, la volontà di incidere profondamente su questa vicenda, seppur con tempi diversi e proposte diverse, alcune delle quali saranno presentate come proposte emendative.

Vorrei fare due rapide precisazioni, signor Presidente. La prima è stata già fatta, per le vie brevi, al collega Buontempo: mi dispiace che il discorso sia stato personalizzato, ma poiché mi è stato detto che vi è un esplicito riferimento al mio nome, credo sia stato inevitabile che abbia voluto fare riferimento alla differenza sul sistema in base al quale abbiamo tutti i voti. Per quanto mi riguarda, ritengo che i voti siano non solo del mio partito o di Alleanza nazionale, ma anche di altri, e magari anche di qualche sportivo che non apparteneva ai nostri partiti. Comunque, bando alle polemiche personali, e tengo a precisare che, quando ho parlato di « tifoseria becera », mi riferivo a certe trasmissioni televisive che vanno alla ricerca di una *audience* becera: questo è il chiarimento che tenevo a dare, e che ho ribadito oggi per evitare, anche in questa sede, l'insorgere di polemiche.

Per quanto riguarda l'intervento del presidente Siniscalchi, invece, vorrei rispondere che in verità non ho affermato che questo decreto-legge non avrebbe effetti sulla regressione, tutt'altro: ho detto che avrà effetti sulla regressione, ma non ci si può illudere che uno sradicamento del fenomeno avverrà esclusivamente attraverso questo provvedimento. Condivido anch'io il desiderio di incidere ancora più profondamente nel sistema, tuttavia c'è un problema di tempi e di fenomenologia: una certa fenomenologia, che noi vogliamo — questa sì — circoscrivere, delimitare e se

possibile sradicare, riguarda un tipo di violenza che avviene non perché lo stadio non sia sicuro o perché vi sia una specie di presunta connivenza tra società e tifosi. Si tratta di problemi che esistono e vanno sicuramente analizzati e affrontati.

Prendo spunto dalla dichiarazione rilasciata dal presidente Siniscalchi per dire che ritengo che si debba dar seguito al disegno di legge citato. Tuttavia, qui c'è un problema di urgenza non tanto nei confronti del problema rigorosamente circoscritto agli stadi e ai tifosi i quali più che violenti sono esagitati, quanto perché esiste una categoria di teppisti criminali e perché c'è una diffusione di droga. Questa mia affermazione l'ho ricavata dall'intervento svolto dal ministro Pisanu, e questo aspetto è stato anche evidenziato in questa sede dal collega Buontempo il quale auspicava che al riguardo si svolgesse un'indagine.

C'è quindi una « teppaglia canagliasca » costituita da tifosi che spesso nulla a che fare con i cosiddetti ultrà. A me dispiace vedere confuse queste due categorie anche perché gli ultrà non sono costituiti da criminali e da teppisti. Confonderle sarebbe sbagliatissimo! In caso contrario, si finirebbe per creare un'alleanza innaturale tra gli ultrà, spesso esuberanti e qualche volta anche violenti, e una minoranza, che tende a divenire sempre meno minoranza, costituita da centinaia di persone che vanno allo stadio per compiere, volutamente e strategicamente, degli atti criminali, e che, ripeto, non ha nulla a che vedere con gli ultrà.

Ritengo che la migliore risposta possa essere tratta dall'intervento svolto dal collega Fanfani, senza nulla togliere all'onorevole relatore la cui autorevolezza giuridica è sicuramente superiore o almeno pari alla mia, che ci induce a riflettere su alcune considerazioni e, in particolare, sulla riduzione dei tempi. Il fatto di aver fotografato attraverso un video un soggetto non vuol dire infatti disporre dell'indirizzo, del nome e del cognome dello stesso ma è necessario anche che si svolgano delle indagini per arrivare alla sua identificazione e per andarlo a scovare. È,

quindi, impensabile che tutto ciò si possa fare nelle sei ore che fanno seguito al compimento dell'atto anche perché, come detto, la foto non ci fornisce immediatamente il nome, il cognome e l'indirizzo del soggetto che ha compiuto quell'atto.

PRESIDENTE. Onorevole Pescante, la invito a concludere.

MARIO PESCANTE, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*. Concludo Presidente. Dagli interventi che si sono svolti ricavo un messaggio assai forte nella direzione di proseguire il discorso finalizzato ad abbattere la violenza che si verifica in occasione di competizioni sportive, ed anche per i passaggi successivi che necessitano di un tempo maggiore ma che, in ogni caso, devono accompagnare il provvedimento in esame il quale da solo non sarebbe sufficiente.

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

Sospendo la seduta che riprenderà alle ore 15.

La seduta, sospesa alle 13,55, è ripresa alle 15.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Banti, Berselli, Carboni, Coronella, Micciché, Pinto, Piglionica, Possa, Paolo Russo, Tucci, Vianello e Villari sono in missione a decorrere dalla ripresa pomeridiana della seduta.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinquantatré, come risulta dall'elenco che è depositato presso la Presidenza e che sarà allegato ai resoconti della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 1985 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Approvato dal Senato) (3724) (ore 15,03).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3724)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

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

La relatrice, onorevole Paoletti Tangheroni, ha facoltà di svolgere la relazione.

PATRIZIA PAOLETTI TANGHERONI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento, già passato al vaglio del Senato, che qui esaminiamo, propone talune modifiche alla vigente normativa in materia di concessione di benefici a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

La legislazione in materia di provvidenze a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, basata inizialmente su una disposizione del 1921, che riguardava esclusivamente il corpo di polizia, ha subito, nel corso degli anni successivi, numerose integrazioni e modifiche.

Tali integrazioni e modifiche, erano tese soprattutto ad adeguare la misura dell'erogazione *una tantum* che, almeno inizialmente, costituiva la principale provvidenza in materia; ad estendere le categorie ammesse a fruire dei benefici previsti dalla legge; a differenziare i tipi di provvidenze, affiancando, all'elargizione *una tantum*, una serie di altri benefici (quali la concessione di pensioni privilegiate, l'attribuzione del diritto di assunzione obbligatoria, l'esenzione dal pagamento di ticket sanitari); inoltre, le normative che sono seguite, ampliavano la condizione per la concessione dei benefici, sia per ciò che riguarda gli eventi considerati — ovvero morte, invalidità permanente — sia per ciò che concerne le circostanze in cui l'evento si verificava.

Attualmente la disciplina di ordine generale fa capo principalmente alle leggi n. 466 del 1980, n. 302 del 1990, n. 407 del 1998 e anche all'articolo 82 della legge finanziaria del 2001.

Le modifiche legislative proposte con il decreto — quello attualmente al nostro esame — si riferiscono all'articolo 7 della legge n. 302 del 20 ottobre 1990 e all'articolo 2 della legge n. 407 del 23 novembre 1998.

Nello specifico, l'articolo 1 del decreto in esame introduce una modifica all'articolo 7 della legge del 20 ottobre 1990, sopracitata, prevedendo l'aumento della provvisoria indicata al comma 3 del citato articolo 7, che passerebbe dalla percentuale attualmente prevista, pari al 20 per cento, ad una percentuale pari al 90 per cento dell'ammontare complessivo dell'erogazione.

Inoltre, si stabilisce che, qualora all'esito della sentenza non siano confermate le valutazioni operate, non sia dia luogo a ripetizione di quanto erogato, limitatamente ad una quota pari al 20 per cento dell'importo già attribuito, mentre, per la quota eccedente il predetto limite, ovviamente, ciò è ripetibile.

L'articolo 2 del decreto apporta una modifica all'articolo 2 della legge n. 407 del 23 novembre 1998. Nel corso della discussione presso il Senato, tale articolo è

stato completamente riformulato e trasformato in novella, un nuovo comma — 1-bis — all'articolo 2 sopra citato.

Ai sensi di tale disposizione l'assegno vitalizio previsto al comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 407 viene erogato ai cittadini, agli stranieri ed agli apolidi vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché ai superstiti anche prima — questo è l'aspetto qualificante — dell'emanazione di specifica sentenza qualora risultino incontrovertibili i presupposti per la concessione. Il testo del decreto-legge presentato dal Governo prevedeva la possibilità di tale erogazione ma, a seguito del lavoro della Commissione in Senato, il testo è stato commutato in un'indicazione chiara e positiva, senza lasciare spazio alla discrezionalità.

L'articolo 3 prevede la modifica del comma 1 dell'articolo 4 della legge 23 novembre 1998, n. 407. Rispetto alla normativa precedente la modifica proposta estende anche alla scuola elementare e secondaria inferiore il regime di concessione di borse di studio per i soggetti già individuati dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 407 del 1998. Tale estensione alle scuole elementari e secondarie inferiori si inserisce in una disposizione che riguardava soltanto le scuole superiori ed i corsi universitari.

L'articolo 4, con norma di carattere transitorio, prevede che gli importi già corrisposti a titolo di provvisoria — quella di cui si è trattato nel precedente articolo 1 — possano essere rideterminati secondo i limiti percentuali stabiliti dalla norma. Nel testo approvato dal Senato l'articolo 5 quantifica la spesa annualmente prevista in 2.934.745 euro a decorrere dal 2003, pone il relativo onere a carico dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 18 della legge n. 302 del 1990 e rimette al ministro dell'economia e delle finanze il monitoraggio sull'onere effettivamente recato dal provvedimento. Nell'eventualità di scostamenti rispetto alle previsioni di spesa il ministro dovrà trasmettere alle Camere, corredati da relazione, i decreti eventualmente adottati al fine di attingere al fondo di riserva per le spese obbligatorie e, successivamente, in-

formare il Parlamento ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468 del 1978 assumendo, se del caso, le conseguenti iniziative legislative.

L'articolo 6 del decreto-legge si limita a disporre che quest'ultimo entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, si tratta di un provvedimento che ha una struttura semplice e che appare, come è apparso all'esame del Senato, efficace e rispondente alle esigenze che nell'immediatezza si pongono alle vittime del terrorismo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, rinuncio ad intervenire.

PRESIDENTE. Prendo atto che gli onorevoli Leoni e Cristaldi, iscritti a parlare, rinunciano ad intervenire.

Constato l'assenza dell'onorevole Fanfani, iscritto a parlare. S'intende che vi abbia rinunciato.

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

RICCARDO MARONE. Signor Presidente, la tematica del provvedimento non può che vederci favorevoli, anche se avremmo preferito che fosse affrontata in una modalità più organica. In questo senso abbiamo presentato emendamenti che affrontavano il tema nella sua ampiezza e nei suoi molteplici aspetti. Purtroppo, tali emendamenti sono stati respinti dicendo che vi sarebbe stata una successiva riflessione del Governo per verificare se l'impostazione da noi fornita fosse accoglibile.

Per la verità, non comprendiamo perché il Governo si sia limitato ad affrontare questi aspetti del decreto-legge e non abbia voluto invece trarre spunto dalle nostre osservazioni e dai nostri emendamenti per affrontare la tematica in maniera più organica e più precisa.

Siamo in presenza di un tema (quello del terrorismo), ovviamente di grande ed

enorme interesse, che oltretutto ha visto questo paese all'avanguardia nelle modalità di combattere il terrorismo. Siamo stati uno dei paesi più vittima di questo fenomeno, ma siamo stati anche uno dei paesi in cui — lo dico con orgoglio, specie in questo momento di recrudescenza del terrorismo internazionale — la tematica del terrorismo è stata affrontata nella maniera più corretta possibile. Purtroppo, le ultime recrudescenze di fenomeni terroristici, anche in Italia, ci costringono a prestare sempre la massima attenzione a questo problema e in particolare (appunto l'oggetto di questo decreto-legge) al problema delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Questo decreto-legge trae spunto dalla volontà di affrontare la problematica per quei soggetti che, pur essendo stati vittime del terrorismo, sono costretti ad aspettare i lunghi tempi dei processi nel nostro paese. Su questo non posso non fare un minimo di polemica con l'attuale maggioranza e con l'attuale Governo, perché penso che il ministro della giustizia si dovrebbe decidere un giorno ad affrontare più seriamente la tematica della rapidità del processo, sia civile sia penale, anziché occuparsi principalmente di demonizzare la funzione della giustizia e in particolare i magistrati. Sarebbe ora di affrontare questo tema con più serietà, dato che ne vediamo le conseguenze in casi come questi in cui vittime del terrorismo sono costrette ad aspettare anni e anni la lunghezza dei processi e quindi il ristoro dei danni subiti da tali eventi (sia le vittime, ma principalmente i loro eredi). Credo quindi che questo sia uno dei temi di fondo che occorrerebbe affrontare nel discutere di queste problematiche.

Detto ciò, siamo ovviamente favorevoli al provvedimento in esame così come siamo favorevoli alle modifiche apportate dal Senato che hanno eliminato quegli elementi di discrezionalità nel dare le provvidenze, perché altrimenti queste avrebbero potuto configurarsi non come un diritto, ma quasi come un'elargizione. Noi siamo invece dell'idea che occorre affermare con chiarezza che si è in pre-

senza di un diritto e in tal senso l'obbligo previsto nella modifica introdotta dal Senato mi sembra chiarisca questo punto. Pur preannunciando il nostro voto favorevole, insistiamo tuttavia sulla necessità di affrontare le altre tematiche che erano presenti nei nostri emendamenti, ma che in Commissione non si sono invece volute affrontare.

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

MARCO BOATO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, presidente della I Commissione, relatrice per questo provvedimento, sarò molto breve. Credo che forse non sono l'unico, non solo in quest'aula — siamo in pochi, come accade in sede di discussione sulle linee generali — ma fuori di quest'aula, a trovare una situazione di difficoltà psicologica ad affrontare in questo momento (come è giusto affrontare, come io stesso farò) questa materia che riguarda le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, mentre la nostra popolazione e le popolazioni di tutto il mondo stanno assistendo, ora per ora e quotidianamente, agli effetti dei bombardamenti che si stanno verificando in Iraq. Non voglio fare nessuna operazione strumentale, perché non è mio costume farla, ma esprimo soltanto il mio stato d'animo sul piano psicologico, prima ancora che politico. Noi vediamo la morte, il terrore più che il terrorismo, la morte che colpisce sia le vittime civili, sia i militari (iracheni, americani e inglesi).

Si tratta di una guerra che qualcuno si illudeva potesse essere rapida e quasi incruenta, una guerra che ha già cominciato a riempire prima di tutto i cimiteri e a riportare in patria, in America e in Gran Bretagna, le prime numerose bare di vittime di tale conflitto.

Questo è lo stato d'animo con cui mi accingo ad esprimere un largo consenso, al di là degli eventuali emendamenti che dovessero essere presentati — il collega Marone ne aveva già presentati in Commissione — e che ci potrebbero eventual-

mente permettere di migliorare il testo di questo decreto-legge. Tuttavia, da parte nostra vi è consenso a questa iniziativa d'urgenza che il Governo ha assunto e vi è consenso nei confronti della puntuale relazione svolta dalla collega Patrizia Paoletti Tangheroni.

Vorrei svolgere una mia ulteriore riflessione, in questo caso sul tema specifico al nostro esame, in considerazione delle date di questo decreto-legge, che è stato emanato il 4 febbraio 2003 e che reca disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Non è passato neppure un mese dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e — se non ricordo male — domenica 2 marzo 2003 vi sono state due nuove vittime del terrorismo e una vittima essa stessa terrorista, per la quale opportunamente il ministro dell'interno Pisanu ha avuto parole di umana pietà pur nella condanna politica e giuridica. Ciò è avvenuto neanche un mese dopo l'emanazione di questo decreto-legge.

Questo fa capire — tale decreto-legge opportunamente si riferisce anche alle vittime della criminalità organizzata — che questo intervento è opportuno, tempestivo, che può essere migliorato — e speriamo di riuscire a migliorarlo —, ma che non può non trovare la nostra condivisione.

Del resto, io stesso, in precedenti legislature, ho avuto modo di intervenire puntualmente con riferimento alle due leggi che, con tale provvedimento, vengono modificate: la legge 20 ottobre 1990, n. 302, della quale viene modificato l'articolo 7 e la successiva legge 23 novembre 1998, n. 407, che elaborammo proprio nella I Commissione affari costituzionali della Camera.

Opportunamente, il Senato è intervenuto — come ha ricordato poco fa la collega relatrice — ribadendo, sia pure con alcune modifiche formali, il testo dell'articolo 1 del decreto-legge, che reca modifiche all'articolo 7 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 e tramutando in novella legislativa la norma introdotta all'articolo 2 di questo decreto-legge di modifica dell'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, che ho poco fa citato.

I ritardi e le difficoltà nell'amministrazione della giustizia nel nostro paese — che sono stati in precedenza ricordati — hanno reso opportuna una norma (il capoverso 1-bis del comma 1 dell'articolo 2) secondo la quale: l'assegno vitalizio di cui al comma 1 è corrisposto ai soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510, anche in assenza di sentenza, qualora i presupposti per la concessione siano di chiara evidenza risultando univocamente e concordemente dalle informazioni acquisite dalle indagini eseguite la natura terroristica o eversiva dell'azione, ovvero la sua connotazione di fatto ascrivibile alla criminalità organizzata, nonché il nesso di causalità tra l'azione stessa e l'evento invalidante o mortale.

A mia memoria — forse mi sbaglio, ma non credo — è la prima volta che in una legge dello Stato entra una norma di questo genere che, nell'individuare un beneficio — fra virgolette —, un assegno vitalizio, in questo caso, per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, consente con decreto-legge — sarà con legge quando questo decreto-legge sarà convertito in legge — di intervenire tempestivamente, anche in assenza di sentenza. Ovviamente, come è già stato ricordato, ciò fa i conti con l'eccessiva lunghezza dei processi penali nel nostro paese, ma fa anche i conti con l'esigenza di intervenire tempestivamente — ripeto che, neanche un mese dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, si è verificato un nuovo terribile, tragico episodio di terrorismo — nei confronti delle vittime, se si tratta di evento invalidante, o dei familiari delle vittime, se si tratta — ahimè — di evento di carattere mortale. E nell'episodio di domenica 2 marzo si sono verificati l'uno e l'altro caso qui previsti. Ovviamente, il decreto-legge non nasceva da quella drammatica urgenza che si è poi verificata, ma teneva conto di situazioni pregresse altrettanto tragiche o drammatiche.

Questo è il motivo per cui, lo ripeto, al di là di ulteriori, eventuali modifiche mi-

giorative che potranno essere esaminate in sede di conversione in legge del decreto-legge nei prossimi giorni, in sede di discussione sulle linee generali esprimo convintamente il mio consenso. Vi è la possibilità che questo decreto-legge sia convertito in legge con una convergenza, se non unanime — forse anche unanime —, sicuramente amplissima fra i diversi schieramenti che sono rappresentati in questo Parlamento.

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. 3724)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Paoletti Tangheroni.

PATRIZIA PAOLETTI TANGHERONI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo, senatore Ventucci.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, rinuncio alla replica. Il Governo interverrà in sede di esame degli emendamenti.

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

Discussione del disegno di legge: S. 1545 — Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (approvato dal Senato) (3590) (ore 15,25).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni per

l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3590)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

I presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Cristaldi.

NICOLÒ CRISTALDI, *Relatore*. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, mi fermerò in questa fase ad alcune considerazioni politiche, lasciando ad altro momento del dibattito l'approfondimento di questioni meramente tecniche. Prendo questa decisione anche con una punta di amarezza, ben sapendo che, nell'espressione di voto sul mandato al relatore in Commissione, l'opposizione, riconoscendo positivo gran parte del disegno di legge e lo stesso atteggiamento del relatore, ha deciso di esprimere parere contrario al mandato al relatore, in quanto lo stesso relatore si sarebbe — tra virgolette — intestardito su una posizione che considero, per ragioni che diremo più avanti, marginale, relativamente a fatti interpretativi sulle potestà autonomistiche della provincia di Trento e della provincia di Bolzano.

Avremo modo, spero con civiltà, come suol dirsi, ma anche con la moderazione di sempre, di approfondire questi temi. Non ho l'abitudine di innamorarmi delle mie idee personali, ma pretendo che si discuta senza prese di posizione meramente di parte su vicende che, pure, tutti noi conosciamo. Non ci sono professori in materia più di altri, quando tutti noi, con

umiltà, affrontiamo aspetti conosciuti da decenni, che appassionano non soltanto quest'Assemblea, ma anche il dibattito a livello regionale, in ogni regione d'Italia.

Con questo disegno di legge si entra in una fase importante nella storia repubblicana del nostro paese. Infatti, al di là dei limiti che pure sono esistiti nell'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione, si cerca di dare piena attuazione ai principi fissati nel disegno di legge attraverso interpretazioni elastiche e decisioni che sono state il frutto della grande collaborazione tra la Commissione, in maniera più ampia — sia la parte relativa alla maggioranza sia quella relativa alla minoranza —, e il ruolo avuto dal Governo non soltanto come proposta, ma anche — e in molti passaggi questo è avvenuto — nel fare un piccolo passo indietro per consentire che sul provvedimento ci fosse concertazione in guisa tale che i principi del titolo V fossero veramente attuati con la partecipazione e il massimo consenso dell'aula.

Credo che con questo disegno di legge si sia avviato un vero processo di modernizzazione, un primo grande passo. Ce ne sarà un altro importante quando con altro disegno di legge affronteremo un altro tema nel grande processo di devoluzione del nostro paese. Ci sarà, probabilmente, un altro passo ancora a proposito della decisione del Governo di coinvolgere nuovamente il Parlamento sul nuovo titolo V, avendo il Governo annunciato la probabilità di un disegno di legge che possa in qualche maniera integrare le eventuali lacune che si possono evidenziare nello stesso disegno di legge.

Mi sembra di poter dire che questo disegno di legge arriva in quest'aula con il pieno coinvolgimento non soltanto delle forze politiche e dei gruppi parlamentari, ma anche di tutte le entità istituzionali che sono il fulcro della nostra Repubblica: non ci sono state organizzazioni di certa rilevanza che non siano state coinvolte. Non alludo soltanto alla Conferenza Stato-regioni od alla Conferenza unificata, ma anche alle organizzazioni rappresentative dei comuni e delle province che hanno

trovato nella Commissione pieno ascolto. Infatti, molti dei suggerimenti che sono stati avanzati sono stati accolti dalla Commissione e anche da me nella qualità di relatore del provvedimento.

Inoltre, molti dei pareri negativi espressi dal relatore su alcuni emendamenti dell'opposizione sono stati motivati, non per una non condivisione del loro contenuto, ma perché il relatore, nell'interpretare le posizioni espresse anche dall'opposizione, ha ritenuto di inventare un veicolo che, in qualche maniera, eliminasse la possibilità di discutere polemicamente su altri emendamenti e si interpretasse in questo modo lo spirito e la filosofia delle proposte positive che sono venute anche dall'opposizione.

È stato rigidamente mantenuto il principio già affermato dal Senato, ossia quello di dare di pari dignità alle leggi dello Stato e alle leggi della regione. Si tratta di un principio completamente nuovo e innovativo, un grande passo verso la nuova struttura federale del nostro paese. Intanto, l'affermare che la Repubblica è composta dagli enti locali, dai comuni, dalle province, dalla regione e dallo Stato, assegnando a ciascuno di questi elementi dei precisi compiti a livello costituzionale, significa avere intrapreso, grazie ai livelli attuativi che abbiamo previsto, una fase nuova e rivoluzionaria del nostro paese, ponendo dei vincoli ben precisi che valgono sia per lo Stato che per le regioni. Si tratta di vincoli legati, innanzitutto, al rispetto della Costituzione per cui nessuna norma può essere approvata dal Parlamento se questa non è nel pieno rispetto della Costituzione. Ribadire con questo disegno di legge che uno dei vincoli è dato dal rispetto della Costituzione sembra un atto di autorevolezza legislativa, anche se può apparire del tutto ultroneo.

Inoltre, vi è l'aspetto legato all'Unione europea per cui un altro vincolo, che vale sia per la regione che per lo Stato, è dato dall'ordinamento comunitario. In questo modo, con l'affermazione di questo principio si pone fine a una serie di posizioni che in passato hanno portato a una serie

di contenziosi, non solo con direttamente l'Unione europea, ma anche tra lo Stato e le regioni.

Ci sembra altresì importante rilevare come sia stata inserita nel provvedimento in esame la questione relativa al pieno rispetto dei trattati internazionali ratificati.

Queste tre affermazioni ci portano ad affermare che è stato compiuto un grande passo in avanti nel momento in cui si riconoscono in primo luogo alle regioni — ma anche ai comuni per gli aspetti che direttamente li riguardano — delle straordinarie competenze, per esempio in materia di politica internazionale. Si prevede cioè che la politica estera di un paese deve essere determinata dalle posizioni dello Stato, consentendo però alle regioni — e per certi versi anche ai comuni ed alle province — di occuparsi della materia. In questo modo non si procede più secondo quel meccanismo eccessivamente burocratico che vede il Governo nazionale — il Ministero degli esteri nel caso di specie — ricoprire un importante ruolo anche riguardo ad aspetti che possono sembrare meramente applicativi di contenuti previsti all'interno di accordi internazionali ratificati. All'interno della politica estera del paese le regioni potranno così occuparsi delle questioni internazionali.

Attraverso questo provvedimento sempre le regioni potranno discutere direttamente con altri Stati o con parti di essi (regioni, comuni) per gli aspetti chiari contenuti nei trattati; ciò al fine di rendere esecutivi i principi contenuti all'interno dei trattati internazionali. Si tratta di un'antichissima aspirazione riguardante soprattutto le regioni a statuto speciale; oggi però questo principio viene esteso a tutte le regioni e ciò a dimostrazione del fatto che non vi è una sorta di gelosia che contrappone le regioni a statuto speciale alle regioni a statuto ordinario. Infatti né la Sicilia, né il Trentino-Alto Adige, né la Valle d'Aosta, né la Sardegna si oppongono o si sono mai opposte al vedere estesi ad altre regioni i propri poteri.

Nell'ambito del dibattito si è sempre preteso che non venissero violate le pre-

rogative autonomistiche delle regioni a statuto speciale, ma mai — lo ripeto — queste ultime si sono opposte all'estensione dei poteri (previsti dai loro statuti speciali) anche nei confronti delle regioni a statuto ordinario. Anche l'andamento del dibattito, che ha consentito a tutte le associazioni audite — compresa la Conferenza Stato-regioni — di esprimere i loro pareri, ha dimostrato che era infondata la preoccupazione di una posizione delle regioni a statuto speciale che potesse sembrare negativa nei confronti del ruolo svolto dalle regioni a statuto ordinario.

Si è stabilito con precisione quali sono i passaggi relativi alla legislazione concorrente. In molte occasioni infatti mi sono trovato anche di fronte a pronunciamenti, qualche volta persino contrastanti, della Corte costituzionale poiché tutto l'andamento della legislazione concorrente era ad essa affidato, e meno invece ai principi contenuti nello statuto e nella stessa Carta costituzionale. Adesso invece, in maniera chiara, si afferma che lo Stato limita il proprio ruolo ad affermare soltanto i principi fondamentali, lasciando a tutte le regioni — pur nel rispetto degli statuti speciali — la competenza su materie determinanti e conseguenti all'affermazione degli stessi.

Vi è una sorta di nuova filosofia: mentre nella logica del passato tutte le competenze delle regioni venivano, ad esempio, determinate con precise leggi e tutta la materia residuale era di competenza statale, oggi si può dire che vi è un procedimento completamente diverso e quasi contrario. Vengono determinate le competenze dello Stato, lasciando alle regioni la materia residuale. Certamente, in questo caso, la materia residuale è molto più ampia degli stessi principi fondamentali dettati dallo Stato; ciò significa che anche in questo caso viene compiuto un ulteriore passo verso il processo di devoluzione nel nostro paese.

Questa stessa filosofia mi pare possa essere interpretata positivamente anche per quanto riguarda il ruolo degli enti locali.

I comuni e le province hanno la possibilità di organizzarsi, mentre le comunità montane quella di associarsi. Viene individuata con chiarezza la loro competenza all'interno della Repubblica italiana ed affermato il principio che la Repubblica italiana, oltre che dallo Stato e dalle regioni, è anche composta dai comuni e dalle province; ciò ha imposto, nel corso del dibattito, anche l'individuazione di precise competenze demandate costituzionalmente in via diretta agli stessi comuni. Alcuni avrebbero preferito rimandare la discussione di tale materia ad altra sede, ma credo che il Governo abbia fatto bene a presentare emendamenti in Commissione per affermare, in primo luogo, il principio che della Repubblica italiana con pari dignità non fanno parte soltanto lo Stato e le regioni, ma anche i comuni, con dei passaggi ben precisi e sulla base di principi fondamentali che dovranno essere dettati dallo Stato per quanto riguarda le regioni ed anche i comuni, evitando la pericolosità, come è stato affermato, dell'ulteriore intervento della regione nella individuazione di principi fondamentali che devono regolare l'atteggiamento dei comuni.

Mi sembra si tratti di un aspetto di non poca rilevanza, se si tiene conto della particolare vivacità del dibattito su tale materia, nonché del fatto che, in un certo momento, nel dibattito nel nostro paese, due entità parallele e quasi simili sembravano contrapposte; alludo, per esempio, alla Conferenza Stato-regioni ed alla Conferenza unificata. In tale contesto, da parte della minoranza è stata presentata una serie di emendamenti tendente ad estendere il ruolo della Conferenza unificata anche ad alcuni passaggi che sono sembrati al relatore, al Governo ed all'intera Commissione del tutto inadatti, in considerazione del fatto che la competenza della Conferenza Stato-regioni si è fermata agli aspetti legislativi, lasciando alla conferenza unificata il compito di esprimere giudizi e di chiedere l'affermazione di principi che si regolano attraverso l'attuazione di potestà statutaria e regolamentare.

Mi pare, inoltre, che importante e decisiva per rendere veramente applicabile il nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione sia stata la decisione di procedere attraverso decreti legislativi tendenti a compiere la ricognizione dei principi fondamentali.

Ciò consentirà al Governo di individuare con una certa velocità (noi auspichiamo che ciò avvenga entro un anno), all'interno dell'apparato legislativo esistente e con alcune integrazioni che credo siano obbligatorie in merito ad alcuni aspetti, per lo Stato, in primo luogo, ma anche per le regioni ed i comuni, i compiti successivi al fine di legiferare immediatamente, anche se vale la pena di ribadire in tale sede che è prevista una sorta di meccanismo di salvaguardia: poiché si intende in qualche modo accelerare pienamente l'applicazione del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, sono stati previsti passaggi transitori così che, fino a quando lo Stato non avrà legiferato pienamente con riferimento alle materie che sono demandate alla sua esclusiva competenza e fino a quando le regioni non legifereranno nell'ambito delle materie che sono trasferite alle regioni stesse, rimane in piedi l'attuale apparato legislativo di disciplina di ogni materia. Pertanto, per lo Stato saranno fatte salve, fin quando non vi sarà il provvedimento da parte dello Stato, le norme regionali; e vale anche il ragionamento inverso.

Lo strumento dei decreti legislativi è una grande affermazione di democrazia. Credo che in nessuna parte del mondo un Parlamento venga chiamato tante volte ad esprimere un parere, per esempio, sui decreti legislativi. È stata criticata la scelta di attribuire una delega al Governo per individuare materie meramente ricognitive quali quelle cui ho fatto riferimento ed è stato affermato che è sembrato non dico un abuso o un sopruso, ma comunque un'azione molto forte tendente ad evitare il coinvolgimento pieno delle istituzioni parlamentari. Mi permetto di dire che ciò non accade perché le istituzioni parlamen-

tari in ogni fase della decretazione legislativa delegata del Governo vengono coinvolte, ma vi è di più.

Sono previsti cinque passaggi che forniscono alcune garanzie in merito alla democraticità del provvedimento. In primo luogo perché il decreto legislativo, prima di essere approvato, viene sottoposto al parere della Conferenza Stato-regioni e quest'ultimo naturalmente si basa sul contenuto della proposta del Governo. Se c'è un passaggio di questa natura, nessuno può quindi immaginare che il Governo voglia imporre il contenuto del decreto legislativo senza sottoporsi ad un dibattito. Quella è la sede nella quale fare emergere eventuali contraddizioni o nella quale proporre eventuali modifiche. Non viene assolutamente evitato il passaggio parlamentare: le Commissioni legislative permanenti sono incaricate, dalla legge, di continuare a svolgere il proprio ruolo regolamentare e costituzionale, esprimendo nel corso dell'iter procedurale il parere sulla proposta del Governo attraverso il decreto legislativo.

C'è un aspetto fondamentale ed importante, ed è del tutto nuovo, che ha registrato soprattutto da parte del relatore, ma anche nel Governo e nella maggioranza, una disponibilità piena. Questo passaggio è stato poi compiuto nel recepimento di una richiesta, anche in questo caso da parte della minoranza, per cui il provvedimento — parlo del decreto legislativo — non viene soltanto sottoposto alle Commissioni permanenti legislative e alla Conferenza Stato-regioni, ma anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che noi sappiamo essere una Commissione bicamerale. La stessa Commissione per gli affari regionali in più occasioni viene chiamata, anche quando non ve ne sarebbe bisogno, per affermare la piena democraticità dell'iter procedurale. Il tutto, naturalmente, acquisiti i pareri, sarà riesaminato dal Governo, che dovrà adottare nuovamente un provvedimento tenendo conto dei pareri espressi, anche in questo caso, acquisendo nuova-

mente e finalmente il nuovo parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Ci sembrano, questi, elementi assai positivi, così come ci sembra positivo il fatto che, in ogni caso, bisogna che si arrivi poi a licenziare un provvedimento. Se uno schema di decreto viene sottoposto a tutti questi organismi e si prevede una tale quantità di passaggi, alla fine dovrà essere approvato. Viene anche previsto che qualora i suggerimenti, nei molti passaggi, provenienti da vari organi che vengono ascoltati, non fossero condivisi dal Governo, quest'ultimo non li adotti soltanto perché vuole assumere in qualche modo una posizione contraria agli organismi chiamati ad esprimere un proprio parere. Sarebbe illogico! Viene comunque imposta, nell'adozione di provvedimenti che sono in difformità rispetto al parere espresso dalle varie sedi coinvolte, l'obbligatorietà di motivare le ragioni per cui si adotta un provvedimento piuttosto che un altro: filosofia, questa, che è mantenuta anche all'interno della logica del processo per i decreti legislativi.

PRESIDENTE. Onorevole Cristaldi, vorrei avvertirla che il tempo a sua disposizione è scaduto.

NICOLÒ CRISTALDI, Relatore. Mi sembra di avere il dovere di saltare alcuni passi, soffermandomi sulla questione fondamentale, ovvero sul fatto che finalmente si pone ordine nella legislazione dello Stato, consentendo a quest'ultimo ed anche alle regioni di legiferare con una certa serenità.

Alludo al fatto che finalmente la politica dei testi unici non sarà una politica *una tantum*, ma la logica che creerà le condizioni per una chiarezza interpretativa delle varie norme, consentendo così allo Stato, alle regioni e anche ai comuni di procedere in modo da evitare un contenzioso successivo.

Mi sembra un buon provvedimento ed esprimo l'apertura massima in qualità di relatore, affinché possano essere superati gli elementi che hanno portato alla posi-

zione di frizione in Commissione. Sono certo di poter lanciare un appello al Governo e alla maggioranza affinché questo provvedimento possa essere esitato dall'Assemblea con il massimo consenso possibile.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo

ENRICO LA LOGGIA, Ministro per gli affari regionali. Poche parole, signor Presidente, soltanto per confermare l'esigenza di una rapida approvazione di questo disegno di legge che, peraltro, come i colleghi già sanno e meglio ancora sa la Presidenza, ha trovato un ampio riscontro favorevole al Senato ed anche qui, in Commissione, dove quasi su tutto si è sostanzialmente trovato un ottimo clima di confronto. Mi permetto di auspicare a nome del Governo che si possa giungere ad una rapida conclusione, aperti sempre al dibattito e al confronto, come sino ad ora si è potuto fare, tanto al Senato quanto qui alla Camera.

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

ANTONIO BOCCIA. Signor Presidente, esattamente due anni fa, nel marzo 2001, veniva pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* la riforma del titolo V della Costituzione. Sono passati due anni.

Una grande riforma, una riforma significativa. Direi che, dopo l'istituzione delle regioni avvenuta nel 1970, questo è stato un passaggio di ammodernamento del sistema paese, avvenuto attorno ad alcune scelte qualificanti — la centralità della persona, del cittadino, il principio di sussidiarietà, il perno del comune nell'architettura istituzionale del paese, il ruolo e il riconoscimento delle province, la nuova entificazione delle città metropolitane — e, soprattutto, è stato sancito in maniera definitiva l'assetto di protagonismo delle regioni in un contesto fortemente autonomistico.

Certo, nel 1970 e poi via via nel tempo, con i decreti delegati, le regioni hanno

compiuto grandi passi in avanti negli ultimi 30 anni, ma con questa riforma, a mio avviso e per chi, come me, ha un radicamento di storia, di tradizioni, di patrimonio culturale strettamente legato all'insegnamento sturziano e all'opera che i cattolici democratici hanno sviluppato all'interno della Costituente già dopo la guerra, è nato lo Stato delle autonomie. Provenendo dalla scuola di Emilio Colombo, che nel 1970 era Capo del Governo che avviò finalmente il processo di realizzazione delle regioni, ho salutato ed ho votato da questi banchi la riforma, proprio perché aveva questo grande spirito innovativo e costruttivo dello Stato delle autonomie.

Nell'ottobre del 2001 questa impostazione fu condivisa anche dagli italiani, perché con il referendum essa ricevette un suggello definitivo. Da allora ci sono voluti otto mesi. Infatti, signor ministro, soltanto nel giugno 2002 il Governo approvava il provvedimento, dopo un opportuno accordo interistituzionale, avvenuto il 20 giugno. Poco meno di un anno dopo, nel marzo 2003, noi cerchiamo di dare un impulso definitivo a questo provvedimento.

Condivido le scarse e rapide parole del ministro: dobbiamo fare presto. Il Governo è impegnato a fare presto. Anche noi, deputati del gruppo della Margherita e dell'Ulivo, ci impegneremo affinché questo provvedimento sia approvato al più presto (se dipendesse da noi anche domani) dalla Camera dei deputati.

Il lavoro svolto — lo hanno già ricordato il relatore, che ringrazio, ed il ministro — è stato positivo. È stato compiuto un lavoro positivo anche al Senato. Ho conosciuto — lo devo dire — la veste dialogante del presidente della I Commissione, onorevole Bruno. La versione precedente che conoscevo — ahimè — era emersa in occasione dell'esame di uno dei tanti provvedimenti discussi in Commissione riunita congiuntamente con la Commissione Giustizia. Quando il presidente Bruno è investito di una missione quasi da « killeraggio », non è molto disponibile, aperto, buono, simpatico, come lo è stato,

invece, in occasione dell'esame di questo provvedimento. Ho avuto modo di trascorrere qualche ora in Commissione e ho constatato che, effettivamente, grazie all'iniziativa del relatore, del Governo e soprattutto del presidente Bruno, il dialogo con l'opposizione è stato molto costruttivo. Sono state accolte moltissime proposte emendative ed abbiamo dato una dimostrazione di come si possa costruire, in questo caso, la casa comune senza colpi di mano e colpi di maggioranza. Affronto, dunque, con questo spirito il mio intervento in sede di discussione sulle linee generali.

Soprattutto il relatore ha posto in rilievo un incidente di percorso. Egli stesso lo ha abbastanza circoscritto, dichiarandosi disposto ad aprire un dialogo. Mi auguro che, nelle prossime ore, su questo benedetto comma 6 dell'articolo 10 si trovi il modo di fare chiarezza, che le nostre ragioni possano trovare accoglimento ed udienza e che si superi, ovviamente, questo che consideriamo un *vulnus*. Il provvedimento in esame, dunque, potrebbe essere approvato, qui alla Camera, in un'ora.

Come ci misuriamo nel merito del provvedimento? Certamente il relatore, onorevole Cristaldi, è stato abbastanza puntuale. Non ho bisogno di richiamare la sua relazione perché condivido l'impostazione che è stata data ed i risultati cui si è pervenuti (faccio un apprezzamento, dunque, per il lavoro svolto in Commissione).

C'è un dato fortemente positivo che per noi è importantissimo: si avvia finalmente l'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. Precedentemente, in modo ironico, ho ricordato che sono trascorsi due anni. In questo momento, sottolineo un aspetto fortemente positivo, vale a dire una svolta che sblocca la situazione. Questo, sicuramente, contribuirà a ridurre il contenzioso che — ahimè — si era acceso davanti alla Corte. Non è l'aspetto principale che deve spingerci a provvedere ma sicuramente esisteva una situazione ormai ingovernabile che andava risolta nei rapporti tra le diverse autonomie, in particolare tra lo Stato e le regioni.

Con il provvedimento in esame si delinea un percorso, si fissano tempi, termini, procedure e si sciogliono non pochi nodi emersi in questa fase. Salutiamo con soddisfazione l'introduzione, qui alla Camera, dell'articolo 2. L'abbiamo giudicata una dimenticanza; si trattava di una parte corposa della riforma. Non potevamo lasciare fuori il comma 2 dell'articolo 117, lettera *p*), quindi anche le ulteriori disposizioni di adeguamento dell'ordinamento degli enti locali.

Certo, avremmo preferito che il testo finale fosse quello concordato nella sede interistituzionale. In tal senso, alcuni colleghi dell'Ulivo hanno presentato un emendamento (a prima firma del collega Bressa, sottoscritto anche dal collega Boato) più rispondente all'accordo interistituzionale. Ad ogni modo, nel preannunciare che presenteremo alcuni emendamenti, segnalo che si tratta di un fatto positivo perché, altrimenti, avremmo approntato un provvedimento di attuazione della riforma monco.

Tra i principi e criteri direttivi della delega sono annoverati: la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare degli enti locali; l'individuazione delle funzioni fondamentali e la titolarità del loro esercizio per il soddisfacimento dei bisogni primari della collettività; l'affermazione del principio di sussidiarietà, anche con la necessaria flessibilità in relazione alle caratteristiche dimensionali e strutturali degli enti; l'affermazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo nell'interesse dei cittadini; insomma, i criteri per rendere l'amministrazione locale efficiente, efficace ed improntata alla cultura del risultato.

Pertanto, ravvisiamo nel provvedimento numerosi aspetti positivi.

Il disegno di legge contiene, poi, una disposizione, aggiunta qui alla Camera, che ha tentato, in qualche modo (ancora non siamo proprio alla perfezione), di dare concretezza anche al processo di parallelo trasferimento di funzioni, di denaro e di personale che, come sa bene chi sta al Governo, è sempre la fase più difficile e più complicata da gestire.

Avremmo preferito una norma un po' più snella; invece, ci sono processi che suscitano qualche preoccupazione. Comunque, la disposizione in parola è già un segno che, qui alla Camera, si è fatto un passo avanti; e ciò è positivo.

Mi fermo qui nell'illustrazione degli aspetti positivi del provvedimento perché il collega Cristaldi — che ho già ascoltato in Commissione — è stato davvero molto puntuale e completo, per cui non avrei altro da aggiungere nell'evidenziare gli aspetti positivi che connotano questo provvedimento di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione.

La mia ultima notazione politica è rafforzativa: se si tiene conto che, da quando si è insediato il Governo di centrodestra, una volta per mano di Bossi ed un'altra per mano di Tremonti, si sono susseguiti provvedimenti di reale affermazione di centralismo, soprattutto finanziario, ma anche politico e burocratico, si comprende che questo primo, concreto segnale verso il rafforzamento delle autonomie regionali e locali ci vede collaborare, convergere ed attivamente spingere affinché si faccia presto.

Siamo preoccupati, piuttosto, per alcune voci che provengono dalla maggioranza e che annunciano provvedimenti volti a scardinare ciò che stiamo per realizzare. Più specificamente, si sa di ricatti al ministro La Loggia del seguente tenore: se non si fa prima la riforma dell'articolo 117, non si attuerà il titolo V; inoltre, si preannunciano momenti di riflessione all'interno della maggioranza.

Noi vorremmo che tutte queste voci non trovassero conferma nell'Assemblea in modo che nei prossimi giorni si possa votare questo provvedimento. Se il relatore avrà la pazienza e l'accortezza — come ha mostrato fino ad ora — di eliminare quell'incidente — come lui stesso lo ha definito — del comma 6 dell'articolo 10, io penso veramente che in un paio d'ore si possa approvare il provvedimento. Il nostro impegno è in questa direzione: fare presto, fare bene, fare il meglio possibile. Per questo, la Margherita e l'Ulivo, già al Senato, hanno dato il loro contributo e

anche qui alla Camera — come dicevo — il collega Bressa e tutti i colleghi dell'Ulivo hanno intensamente lavorato per migliorare il testo — do atto ancora una volta al Governo e al relatore di aver accettato numerosissimi emendamenti —; continueremo a farlo nel corso del dibattito.

Abbiamo presentato pochissimi emendamenti. Io aggiungerò il mio contributo, non avendo lavorato insieme al gruppo di lavoro dell'Ulivo, con qualche emendamento personale; ma più che altro si tratta di una rifinitura del testo. Tenta di dare un contributo perché, insieme al contributo degli altri, in Assemblea si migliori ulteriormente il testo. In questo spirito noi vorremmo lavorare nei prossimi giorni; e se togliamo quel *vulnus* che è stato compiuto a danno delle province di Trento e di Bolzano, si può precedere, a nostro avviso, rapidamente.

Su che cosa siamo insoddisfatti? Lo dico al relatore, e se fosse possibile dirlo anche al ministro La Loggia non sarebbe male. Siamo insoddisfatti sull'eccessivo uso delle deleghe. È dall'inizio della legislatura che il centrodestra, in particolare il Governo Berlusconi, si sta caratterizzando per questa « usurpazione » dei poteri legislativi del Parlamento (con il loro trasferimento al Governo). Però, qui mi pare che si sia raggiunto proprio il tetto massimo. Si pensi per esempio alla delega contenuta nell'articolo 1, in fondo quella meno importante, però più significativa per capire lo stile e la volontà del Governo. In fondo, la delega riguarda — come dice il testo — una mera ricognizione dei principi fondamentali contenuti nelle leggi dello Stato. Il Parlamento delega il Governo ad effettuare una mera ricognizione. Per fare questa mera ricognizione ci vorrà un anno per l'adozione dello schema; ci vorrà una sessantina di giorni, anche se non c'è limite di tempo (io ho presentato un emendamento perché un limite di tempo venga messo), per il parere della Conferenza Stato-regioni, e 60 giorni per il parere delle Commissioni parlamentari; poi ci sarà il nuovo testo. Quindi diciamo che occorreranno 30 giorni, e poi nuovi pareri; quindi 30 più 60 giorni e, alla fine,

finalmente, il decreto. Ho fatto il conto ci vorranno più o meno un paio d'anni. Allora io mi domando: se noi — qui dovrei dirlo al presidente Bruno o anche al Presidente della Camera — chiedessimo ad un piccolo gruppo di funzionari — bravissimi — della Camera di fare questa ricognizione, forse in 10-15 giorni avremmo il testo dell'elenco dei principi fondamentali e potremmo scriverlo già direttamente nella legge, evitando una delega che, per come è scritta, tradisce una volontà — mi auguro che non sia così — un tantino dilatoria. Ma anche per le altre deleghe sono previsti tempi lunghissimi. Io dico al ministro La Loggia e al relatore Cristaldi che, se l'intento non è quello di dilazionare, a conti fatti forse facciamo prima con dei buoni disegni di legge che non con questa procedura così farraginosa, e con un tempo che richiederà almeno un paio d'anni. Credo che ciò sia più rispettoso delle prerogative parlamentari e facciamo anche prima. Tra l'altro, ho presentato un emendamento sul quale richiamo l'attenzione soprattutto dell'onorevole Cristaldi (non credo che farà piacere al ministro La Loggia).

Un paio di settimane fa abbiamo approvato, proprio qui in Assemblea, per iniziativa di una collega della maggioranza, l'onorevole Santanchè, un provvedimento che ha introdotto, nella legislazione italiana, la possibilità per le Commissioni di dare un parere vincolante; ebbene, al fine di eliminare altre pastoie ed arzigogoli presenti nel testo, propongo che il parere definitivo della Commissione bicamerale abbia un valore vincolante: almeno in questo modo, il Parlamento può riaffermare il suo primato, pur se al termine di una lunghissima procedura.

La nostra insoddisfazione riguarda la mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Abbiamo presentato in Commissione, e l'Ulivo li ripresenterà anche in Assemblea, un complesso di articoli volti a tale scopo, poiché non si capisce perché viene data attuazione all'intero Titolo V della Costituzione e l'articolo 119, invece, è stato messo da parte. In realtà, sappiamo quali sono i motivi, rappresentati dalla

diversità di vedute all'interno del Governo, ma dal punto di vista dell'architettura istituzionale, sarebbe stato utile prevedere, in questo provvedimento, anche l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Come ho già detto, onorevole Cristaldi, esprimiamo la nostra insoddisfazione riguardo al comma 6 dell'articolo 10 del disegno di legge in esame, e la invito a riflettere, perché lo interpretiamo come un *vulnus* nei confronti delle province autonome di Trento e di Bolzano ed in contrasto con lo statuto della regione Trentino-Alto Adige; al riguardo, presenteremo anche questioni pregiudiziali di costituzionalità. Non vorremmo presentare questioni sospensive, poiché siamo interessati ad una rapida approvazione del provvedimento, ma pensi, onorevole Cristaldi — e lei lo sa, perché il collega Bressa ed altri colleghi lo hanno già affermato in Commissione — che questo rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 287 del 2001 rappresenta, indubbiamente, un'incongruenza, se non altro per l'affievolirsi della fonte primaria normativa, ed in questo modo si mette a rischio l'affidabilità dello stesso provvedimento. Come lei sa — perché ci abbiamo anche un po' ironizzato —, all'articolo 15 di questo decreto del Presidente della Repubblica è esplicitamente previsto che i suoi contenuti non debbano applicarsi alle province, e dunque, in buona sostanza, si fa rinvio ad un decreto del Presidente della Repubblica al cui interno si afferma che non ci si deve fare affidamento.

Per quanto riguarda il comma 5 dell'articolo 1 del provvedimento, mi domando perché venga prevista la facoltà, anziché un obbligo, per la ricognizione delle disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, a norma del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Ritengo che, una volta che il Governo abbia ottenuto una delega per un periodo di due anni, forse sia il caso di mettere ordine in maniera definitiva, prevedendo non una facoltà, bensì un obbligo.

Al comma 3 dell'articolo 6, inoltre, si dovrebbe cogliere l'opportunità offerta dal

presente disegno di legge per individuare le attività di rilevanza internazionale che possono essere svolte dalle regioni, e ricordo che abbiamo presentato anche un emendamento in tal senso perché rimane ancora una certa confusione. Vorrei ricordare il periodo in cui presiedevo la Conferenza dei presidenti delle regioni, ed il ministro La Loggia conosce le diatribe che vi sono state (credo che adesso si siano un po' affievolite, ma ho il sospetto che vi siano ancora) nei rapporti tra il Governo centrale e le regioni in merito alle attività che queste ultime svolgono o intendono svolgere all'estero. Ritengo che forse sarebbe il caso di varare una disciplina puntuale in tale materia, ma in questo provvedimento rimangono ombre di dubbio.

Perché non dare un termine ultimo — ed anche in questo caso ho presentato una proposta emendativa — al ministro degli affari esteri per conferire i pieni poteri di firma degli accordi? Nel disegno di legge è prevista una procedura garantista da parte del Ministero degli affari esteri, e si afferma che, senza il riconoscimento di questi pieni poteri, sono nulli tutti gli eventuali accordi sottoscritti.

Però, porre un termine al ministro degli affari esteri affinché esso, entro una certa data, si esprima per il « sì » oppure per il « no », a me pare una giusta e congrua previsione.

Onorevole Cristaldi, in ordine all'articolo 7 la inviterei ad effettuare una riflessione anche perché in tale articolo si prevede, a mio parere, una procedura fortemente dilatoria e, al comma 1, vi è un'inversione impropria del principio della sussidiarietà. Il comma 1 potrebbe anche essere tranquillamente soppresso anche perché, da questo punto di vista, la Costituzione è molto chiara e, ripeto, la procedura prevista è assolutamente dilatoria. Sarebbe invece più opportuno prevedere che, con l'entrata in vigore della legge, il Governo e, quindi, i ministri competenti provvedano ad effettuare il trasferimento delle risorse umane e stru-

mentali entro un tempo di 90 giorni; quindi, sarei per un'accelerazione semplificativa della procedura.

Allo stesso modo, non comprendo la previsione di un allargamento dei poteri della Corte dei conti di verifica del perseguimento degli obiettivi, sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e sul funzionamento dei controlli interni. Attribuire alla Corte dei conti il potere di verificare il controllo interno di gestione di una regione, per controllare se funziona o non funziona, mi pare francamente un'esagerazione fra l'altro di dubbio rigore costituzionale. Esiste già un'ingerenza rappresentata dalla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio. Ho presentato un emendamento che non sopprime questa parte proprio perché ne comprendo il senso, però si tratta già di un limite costituzionale e anche di opportunità abbastanza comprensivo di tutte le preoccupazioni del Governo; pertanto, non mi spingerei oltre.

Sono inoltre per la soppressione della possibilità, prevista dall'articolo 8 del provvedimento in esame, di attribuire al Governo, o addirittura ad un commissario nominato dal Governo, il potere di sostituzione per il compimento di atti normativi; in questo caso, a mio avviso, siamo in presenza di una vera e propria distrazione. Con questa previsione che cosa intendete fare? Volete sostituirvi al potere legislativo di una regione? Volete fare le leggi regionali? Oppure intendete farle fare ad un commissario nominato dal Governo? Quanto previsto o è scritto male oppure è una bufala. Si tratta, comunque, di una previsione normativa che non può assolutamente passare; inoltre, il potere di sostituzione deve essere rigorosamente ristretto ai casi di mancata adozione di atti dovuti e non quindi di atti necessari — solo per gli atti dovuti! — cioè, per quegli atti tassativamente elencati dall'articolo 120 della Costituzione e non per altri atti. Questa è una previsione pericolosissima, riguardo alla quale ho già presentato alcuni emendamenti e rappresenta sicu-

mente uno dei temi più caldi sul quale si rinvengono alcune previsioni che trovo francamente molto invadenti.

Con riguardo all'articolo 9, siamo alle solite anche se ormai, con gli passare degli anni, mi sono abituato — a volte anche in contrapposizione con il presidente di turno della I Commissione e con tanti altri colleghi — a questa tendenza dei parlamentari di sostituirsi ai consigli regionali, finanche nel disciplinare le procedure interne con quali la regione esprime le sue posizioni. Non vedo per quale motivo noi dobbiamo disciplinare questi meccanismi interni delle regioni come nel caso in cui questa, ad esempio, adisce la Corte costituzionale.

Noi dobbiamo far salve quelle procedure che le regioni si danno negli statuti!

Al limite, possiamo disciplinare una fase transitoria ma, di certo, non possiamo dire noi, nella legge di attuazione, come debba comportarsi una regione.

In ultimo, mi consenta di segnalare che questo provvedimento avrebbe dovuto essere esaminato dalla Commissione per gli affari regionali.

Diciamo che si tratta di un altro *vulnus* molto grave, a proposito del quale, in sede di Giunta per il regolamento, abbiamo sollevato una questione. I capigruppo hanno poi scritto al Presidente Casini per accelerare l'iter di costituzione, allargamento.....

PRESIDENTE. Onorevole Boccia, la invito a concludere!

ANTONIO BOCCIA. Signor Presidente, mi avvio a concludere, ma desidero rivolgermi direttamente anche alla Presidenza della Camera: bisogna sollecitare il Presidente Casini a convocare la Giunta per il regolamento, perché l'articolo 11 della riforma dà facoltà al Parlamento di costituire la Commissione bicamerale per gli affari regionali proprio al fine di esaminare ed esprimere pareri su queste materie.

Oggi, noi stiamo procedendo a proposito di una legge fondamentale per il sistema delle autonomie, ma questa Com-

missione ha un ruolo che, nella legge, prevediamo essere importantissimo, perché essa esprime il parere definitivo.

Già, oggi, trasgrediamo insomma lo spirito della norma — direi addirittura della Costituzione — che stiamo approvando, non avendo ancora questa Commissione: si tratta di un *vulnus* che dobbiamo assolutamente eliminare!

La verità è che, sulla costruzione di uno Stato moderno, fondato sull'autonomia dei comuni, delle città metropolitane, delle province e delle regioni, il centrodestra non ha le idee chiare (anzi, in qualche caso, le ha anche un po' confuse). Ciò dipende, in larga misura, da come si sveglia Bossi la mattina (basti pensare alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione). Per questo motivo, signor Presidente, noi spingeremo affinché si faccia presto.

Abbiamo presentato pochi emendamenti e intendiamo elaborare e pervenire ad un testo che divenga definitivo in tempi rapidi.

Ci auguriamo che l'unico *vulnus* che abbiamo evidenziato venga di eliminato. Ci impegniamo non solo ad approvare subito questo provvedimento, ma anche a spingere, già con gli emendamenti di domani, per l'attuazione dell'articolo 119 sul fiscalismo autonomista. È tempo di insediare questa Commissione!

Poi dovremo anche capire che, senza la presenza delle regioni con propri rappresentanti all'interno della Corte costituzionale, questo processo presenterà, in realtà, un altro vizio, che forse sarebbe il caso di eliminare.

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

GRAZIELLA MASCIA. Noi del gruppo di Rifondazione comunista, nella scorsa legislatura, non abbiamo condiviso la modifica del titolo V della Costituzione (meglio nota come riforma dello Stato in senso federale).

Non si è trattato di un'opposizione di principio, bensì di una critica rivolta principalmente al metodo con il quale si stava procedendo.

Vi era un clima elettoralistico, una sorta di spinta propagandistica che portava in quella direzione e, dunque, la delicata riforma istituzionale andava via via assumendo, alla fine della scorsa legislatura, un significato particolare.

Abbiamo temuto per gli esiti di questa fretta e, a due anni di distanza, siamo qui per dire che la nostra non è stata una pregiudiziale, per così dire, ideologica, bensì una contrarietà di merito e di metodo che confermiamo, perché il federalismo ha diverse facce, non comporta conseguenze univoche, né è l'esito di processi tutti uguali.

Non vi è un modello unico di federalismo applicabile sempre e dovunque!

Il federalismo, laddove esiste, è strettamente legato alle storie, alle culture, alle tradizioni di un paese o di un popolo.

Per queste ragioni pensiamo che i modelli di Stato federale, dagli Stati Uniti, alla Germania, alla Spagna, alla Svizzera, abbiano tutti pari dignità pur rappresentando forme diverse. La storia del nostro paese non consente di adottare uno di tali modelli acriticamente, come espressione di un federalismo perfetto, prescindendo dai principi costituzionali e dalla storia medesima del paese.

Il federalismo, che preferiremmo chiamare regionalismo forte nel rispetto dello spirito della nostra Costituzione, deve essere un federalismo democratico, un federalismo per unire, per mettere in relazione culture, comportamenti e poteri, per costruire, cioè, relazioni interculturali e multiculturali. Potremmo chiamarlo un federalismo solidale che, considerando l'articolazione delle identità statuali, si alimenta della cooperazione e dell'autogoverno dei cittadini.

Se la riforma del titolo V della Costituzione varata dal centrosinistra, a nostro avviso, non corrisponde a questa politica autenticamente regionalista è in discussione alla Camera un altro provvedimento, cosiddetto della devoluzione, che non farà che peggiorare il rapporto tra Stato, cittadini ed i diversi livelli istituzionali.

Uno degli aspetti più delicati introdotti dalla riforma dello Stato in senso federale

è lo svuotamento delle funzioni e delle prerogative dello Stato sociale attraverso l'introduzione dei principi di sussidiarietà. Da una parte, vi è il principio di sussidiarietà verticale in virtù del quale l'esercizio delle funzioni dei servizi deve essere dislocato ad un livello di governo più vicino ai cittadini utenti, restando la possibilità di intervento dei livelli superiori di governo limitata ai casi di esercizio a livello unitario. Dall'altra parte, vi è il principio di sussidiarietà orizzontale in base al quale è demandato ai soggetti pubblici solo ciò che non può essere utilmente svolto dai soggetti privati.

L'introduzione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale è volto a rafforzare il principio di privatizzazione dei servizi andato avanti in questi anni. In tal modo, l'iniziativa privata si sostituisce al potere pubblico nell'erogazione di servizi con le inevitabili conseguenze negative sul piano dei diritti per quanto riguarda l'uguaglianza dei cittadini. Questa è la preoccupazione fondamentale che ci ha spinto a non condividere la modifica del titolo V della Costituzione. Tale modifica costituzionale ha posto una serie di altri rilievi e di domande anche da parte di giuristi e costituzionalisti che abbiamo avuto modo di ascoltare.

Il provvedimento in esame non dà risposte a tutte le questioni aperte dalla modifica costituzionale, ad esempio sugli articoli 10, 70 e 77 della Costituzione. Tuttavia, credo valga la pena di sottolineare come la legge di attuazione si collochi già in una fase in cui si può dire che i processi di globalizzazione si basano sostanzialmente su una competizione economica e produttiva che va a minare l'universalità dei diritti. Dunque, vi è un problema di contrarietà ma anche un'esperienza concreta di fondo che fa preoccupare rispetto alla possibilità di tener fede ai principi fondamentali, quelli previsti dalla prima parte della Costituzione. Temiamo che tali principi siano minacciati da provvedimenti che si incrociano tra di loro: mi riferisco al provvedimento in esame ed alla cosiddetta *devolution*.

Arriviamo a questi provvedimenti dopo che già si è affermato un processo involutivo dal punto di vista democratico-istituzionale.

Mi riferisco ad esempio al processo che ha portato all'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di province e regioni, con un'affermazione di fondo degli esecutivi e la marginalizzazione delle assemblee elettive, sempre più ridotte a camere di ratifica di decisioni assunte in contesti ristrettissimi; all'assunzione a valore sovraordinato della governabilità come strutturalmente indipendente da ogni condizione sociale — laddove ritengo che, se anche i numeri consentono (come consentono naturalmente) di governare, ogni Governo, soprattutto in società complesse come quelle attuali, ha bisogno di ricercare sempre, in ogni momento, il consenso — e dunque alla logica dell'ingovernabilità che ha attraversato gli schieramenti del centrodestra e del centrosinistra dentro un sistema elettorale maggioritario e bipolare, che di fatto ha prodotto la diminuzione della partecipazione popolare, ha tolto valore e potere alla rappresentanza ed ha posto problemi di rappresentanza democratica, per premiare invece un'idea della politica personalizzata. Mi riferisco anche all'avvio di politiche trasformatrici dello Stato sociale, già nel corso di questi anni, in cui i diritti una volta erano esigibili in quanto diritti, mentre oggi parliamo di opportunità con pesanti aperture verso processi di liberalizzazione e privatizzazione in ragione del mercato. Infine, per citare solo alcuni di questi processi che hanno caratterizzato, a mio avviso, questa fase involutiva, mi riferisco alle stesse politiche di concertazione che hanno contribuito a cancellare diritti fondamentali di lavoratrici e lavoratori, introducendo delle regole nel mercato del lavoro che hanno di fatto portato ad un quadro, oggi, di grande precarietà (la chiamano flessibilità, ma ritengo sia una grande precarietà).

È in questo quadro dunque che si realizza la riforma del titolo V della Costituzione che, anziché produrre un'accelerazione della maggiore autonomia costi-

tuzionalmente riconosciuta alle regioni, sposta competenze e funzioni dallo Stato alle periferie su materie che necessitano, per garantire l'universalità dei diritti, di una disposizione nazionale socialmente egualitaria sull'intero territorio del paese. Scuola, sanità, politiche attive del lavoro — tanto per citarne alcune —, lasciate alla logica della competizione territoriale (dove il problema non è garantire tali diritti, ma attrarre risorse ed investimenti fuori territorio), diventano terreno di scorribande speculative e affossatrici della rete del *welfare*. Se a questo si unisce la costante riduzione di risorse disponibili, a seguito di accordi internazionali il cui unico obiettivo è la finanziarizzazione dell'economia (sottraendo risorse alla spesa sociale da trasferirsi alla rendita e al profitto), il cerchio si chiude con la necessità di privatizzare servizi essenziali.

Il sistema della competizione territoriale è, come si sa, propedeutico alla frantumazione delle classi sociali più deboli, radicalizzandone la contrapposizione interna in una lotta fratricida in cui la salvaguardia di un diritto va a scapito del diritto di qualcun altro. Su questo fronte si apre dunque un'involuzione generale dove a farne la spesa sarà la prima parte della Costituzione. Non è un caso che sanità, scuola e servizi sociali siano già da tempo nel mirino distruttivo, mentre avanza sempre più l'attacco al contratto nazionale di lavoro.

Infatti, mentre stiamo per discutere di come attuare questa modifica al titolo V della Costituzione, stiamo esaminando (e domani inizieremo a votare) il provvedimento di modifica all'articolo 117 della Costituzione (che parcellizza e di fatto cancella e disgrega dal punto di vista territoriale e dal punto di vista dei relativi poteri) in materia di devoluzione alle regioni di materie fondamentali come quelle della scuola, della sanità e addirittura della sicurezza.

A fronte di ciò, il tentativo che abbiamo fatto con i nostri emendamenti è stato quello di cercare di riconsegnare al primato della Costituzione, così esplicito nella

sua prima parte, il terreno di regolamentazione che deve avere lo Stato su materie che investono diritti fondamentali.

Tra l'altro — a nostro avviso — questo è l'unico modo per impedire il massacro sociale cui saranno sottoposte le fasce più deboli se e quando entrerà in atto l'altra riforma costituzionale, vale a dire quella della devoluzione.

Dunque, questo è il senso dei nostri emendamenti: cercare di introdurre precisi vincoli legislativi, anche temporali, alle regioni, la cui autonomia viene contenuta in un quadro certo di principi fondamentali universalmente ed egualmente riconosciuti, dei quali spetta allo Stato garantire la piena e totale esigibilità.

Siamo per un modello di ordinamento dello Stato che, mutuando quello tedesco, sia allo stesso tempo espressione di rappresentanza sociale — quindi, anche dal punto di vista del sistema elettorale — e di diritti certi ed inviolabili. Facciamo notare, appunto, che i *Land* non hanno i poteri che, oggi, hanno le nostre regioni, eppure la Germania è uno Stato federale da decenni. In tale sistema, le competenze dei *Land* sono limitate e la legislazione speciale avviene solo su precisa delega del Parlamento tedesco. Qui, invece, siamo al paradosso in base al quale materie di primaria importanza, su cui insistono i principi fondamentali, sono sottratte al Parlamento e vengono delegate al Governo.

Ciò in un contesto in cui le assemblee elettive sono sempre più ridimensionate, a volte sono umiliante e rese inutili, per lasciare il posto a nuovi organismi composti essenzialmente dagli esecutivi. Mi riferisco in particolare alla Conferenza Stato-regioni che, di fatto, è un luogo di accordi tra esecutivi al di sopra dello stesso Parlamento e delle assemblee legislative e regionali.

In uno degli articoli di questo provvedimento, si arriva all'eccesso, in quanto per talune decisioni si inviterà il presidente della regione alla riunione del Consiglio dei ministri. Verrebbe da chiedersi se, a questo punto, non sia più logico sciogliere i consigli regionali; infatti, in un

intreccio di provvedimenti in ordine ai quali ormai sono gli esecutivi a discutere e a decidere, le assemblee elettive svolgono solo un ruolo residuale.

Questa legge dovrebbe incidere sulla formazione degli strumenti legislativi per la materia concorrente e residuale. Anche in questo caso facciamo notare come, in diverse audizioni svoltesi al Senato, diversi studiosi hanno evidenziato che, anche se è stato introdotto il principio di orizzontalità tra le istituzioni competenti e la Repubblica, occorre che lo Stato conservi una supremazia di garanzie e valenza superiore allorquando, in mancanza dei presupposti a garanzia dei diritti civili e sociali e per questioni di diritto internazionale, esso esercita un potere sostitutivo attraverso l'articolo 120 della Costituzione.

Perciò, con questo spirito e in questo quadro, abbiamo cercato con i nostri emendamenti di riposizionare al centro della legge il tema sociale e quello dei diritti fondamentali. Abbiamo dunque tentato di restituire una valenza primaria agli organismi istituzionali legislativi come le assemblee.

Infine, attraverso una nostra proposta emendativa, ci opponiamo alla costituzionalizzazione del patto di stabilità che, perfino il Presidente Prodi ha definito stupido, ma che qui viene riproposto addirittura legando il sistema di finanziamento delle funzioni delegate ai vincoli economici di bilancio, tendenti esclusivamente ad agire sulla riduzione dei costi di gestione, in particolare sui servizi, con conseguenti danni soprattutto nei confronti delle classi sociali più deboli. Dunque, questa logica di mercato a scapito dei diritti, che sovrintende al provvedimento in esame, è la parte che più ci interessa e che, non a caso, continuiamo a sottolineare.

Anche questa legge di attuazione, dal nostro punto di vista, presenta dei punti critici. Alcuni aspetti, tuttavia, sono affrontati in modo articolato, come ad esempio la questione relativa alle materie internazionali, mentre altre questioni delegate al Governo non possano essere condivise, in

quanto il margine di discrezionalità, per quanti aggettivi siano stati introdotti, è veramente troppo ampio.

Come si è compreso, la nostra preoccupazione riguarda il rischio di smantellare definitivamente lo Stato sociale o di ridurlo alle garanzie minime, a principi minimi assolutamente inadeguati ed insufficienti e, comunque, per noi in contrasto con la prima parte della nostra Costituzione, per lasciare il posto, invece, alla competizione e alla disgregazione territoriale. Vorrei dire che si sono già registrati alcuni segnali in questa direzione, perché, quando si è discusso della spartizione del fondo sanitario regionale, anche questa avvenuta, naturalmente, in riunioni tra esecutivi, al di fuori di qualsiasi intervento delle assemblee elettive legislative, qualche assessore regionale al bilancio ha posto, per esempio, il problema della rottura del contratto nazionale della sanità, in favore di una contrattazione regionale che faccia fronte alle ristrettezze economiche dovute ai vincoli, a quegli stupidi vincoli di cui dicevamo prima.

Allora, mettendo insieme i pezzi, da una parte, ci sono già diversi tentativi di mettere in discussione il contratto nazionale di lavoro, dall'altra, si agisce dal basso per riproporre lo stesso tema con queste argomentazioni, che hanno, evidentemente, un qualche fondamento, visto che, se si è costretti dentro i vincoli, alla fine bisogna tirare i conti. Insomma, la sostanza è che i prezzi verranno pagati dalle fasce più deboli della società, verranno pagati dai diritti fondamentali che pensiamo, invece, debbano essere al centro di qualsiasi iniziativa del Parlamento, tanto più se si tratta di modifiche costituzionali.

Dunque, concludo dicendo che la nostra opposizione non riguarda una questione di forma. È una questione di sostanza, che cerca di guardare al centro di quelle che dovrebbero essere le politiche, al centro di quello che dovrebbe essere l'obiettivo delle leggi che predisponiamo: garantire l'universalità dei diritti. Ciò, a nostro avviso, è di particolare attualità in tempi come questi, in cui sono in campo,

in tutto il mondo, importanti movimenti che chiedono giustizia sociale, che chiedono l'estensione dei diritti e l'esigibilità dei diritti. Si tratta degli stessi diritti che la nostra Costituzione garantisce ma che, sempre più nel corso di questi anni, sono stati fortemente messi in discussione.

Allora, credo che, anche attraverso questo intervento di adeguamento, vi sia la possibilità di affrontare alcuni aspetti non chiariti con la modifica del titolo V della Costituzione e, addirittura, di migliorare alcune questioni discutibili poste dal titolo V, che oggi possono e debbono essere interpretate, perché ci sono le condizioni per farlo. Soprattutto, pensiamo che, attraverso questo provvedimento, si debbano porre alcune condizioni che impediscano altri pasticci istituzionali: quando parliamo di devoluzione, oltre alla questione di merito, c'è un problema istituzionale di confusione. Vengono messe in campo questioni di grande rilevanza. Il nostro intendimento è, soprattutto, quello di tentare di mettere le basi per impedire una completa disgregazione dello Stato unitario dal punto di vista dei diritti fondamentali.

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

RICCARDO MARONE. Signor Presidente, ho ascoltato con interesse e — devo dire — anche con un po' di sorpresa la relazione del relatore, che ha esaltato il contenuto innovativo di questo provvedimento, condividendolo pienamente e ritenendo che, con questo testo di legge, si stia costruendo un processo di forte trasformazione dello Stato in senso federale. Ovviamente, sono d'accordo con questa affermazione e con la sostanza delle affermazioni del relatore.

Tuttavia, non sono d'accordo quando egli afferma che tutto ciò avviene — uso le sue parole — grazie ai livelli attuativi di questo disegno di legge. Vorrei dire al relatore — non tanto a lui personalmente, perché so che segue una vecchia tradizione autonomistica, ma in quanto rappresentante in questo momento della maggioranza — che tutto ciò avviene non per questo disegno di legge, che noi ci augu-

riamo venga approvato il più rapidamente possibile, ma per la profonda riforma realizzata nella scorsa legislatura con il titolo V. Vorrei ricordare che il disegno di legge in esame si intitola, giustamente, « Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ». Quindi, tutto quello che avviene e sta avvenendo o dovrà avvenire nei prossimi tempi è una profonda trasformazione dovuta alla legge costituzionale n. 3 voluta dalla maggioranza di centrosinistra e fortemente — anche qui vorrei ricordarlo — osteggiata dall'attuale maggioranza.

Anche qui, vorrei dire al ministro, che più volte ci ha ricordato la complessità del suo lavoro svolto in questo periodo — addirittura, ha qualche volta accennato ad una volontà di arrendersi per questa difficoltà —, che l'onestà intellettuale di questa maggioranza avrebbe voluto che riconoscesse, evidentemente, che nella scorsa legislatura c'era stata una erronea sottovalutazione della portata innovativa della legge costituzionale n. 3 del 2001. Io ricordo che uno degli argomenti dell'attuale maggioranza, che all'epoca era opposizione, era che, in realtà, non si stava facendo il vero federalismo e, quindi, era contraria. Ora dite esattamente il contrario, e che c'è voluto tanto tempo per elaborare questo disegno di legge, perché la manovra compiuta dal centrosinistra era così complessa e profonda che richiedeva un lungo lavoro: allora, mi sembra che non ci siamo. Ovviamente, condivido il ragionamento per cui ci troviamo in presenza di una profonda trasformazione dell'ordinamento e dell'organizzazione dello Stato e di una forte spinta in termini federali dello Stato attuata a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il secondo argomento è di carattere un po' più generale — poi entrerà più nel merito di questo disegno di legge — e si riferisce alle profonde oscillazioni e contraddizioni della maggioranza su questo tema. Infatti, praticamente, vi sono due progetti di legge che vanno avanti parallelamente, uno attuativo del titolo V — la cosiddetta legge La Loggia —, e l'altro che

si riferisce alla cosiddetta legge sulla *devolution* di Bossi. Quest'ultimo sostiene che in realtà la legge costituzionale n. 3 non è minimamente una legge federalista, ma che il vero federalismo lo attua lui, in questo modo, sottovalutando totalmente la funzione della legge attuativa del provvedimento che oggi stiamo discutendo. Inoltre, si tiene un atteggiamento collaborativo con l'attuale minoranza su questo disegno di legge, e poi si blinda la legge di Bossi sulla *devolution*, per la quale si dice che non si può cambiare nemmeno una parola, mentre al Senato, si era detto esattamente il contrario, affermando che se ne sarebbe discusso poi alla Camera durante l'esame della legge La Loggia.

Dopo di ciò, quando abbiamo fatto queste osservazioni, siamo stati addirittura scavalcati da alcuni partiti della maggioranza, i quali ci hanno spiegato quanto fosse importante presentare emendamenti alla legge di Bossi — perché altrimenti non se ne potevano fare più — e quanto quella legge fosse sbagliata, salvo poi scoprire che la maggioranza non ha mai presentato quegli emendamenti, e mantiene blindata la legge Bossi. Salvo poi, inoltre, avere notizia di un accordo di maggioranza — allo stato ancora non c'è nulla — per cui sostanzialmente non si comprende bene se si abbandona il progetto di legge Bossi, se lo si modifica o se lo si ingloba in un altro provvedimento legislativo di più ampia portata.

Allora, mi chiedo perché domani discutiamo della *devolution* se questa è oggi la posizione della maggioranza, perché da quello che sembra di capire — più dai giornali, per la verità che dagli atti parlamentari — questa maggioranza avrebbe intenzione di abbandonare la legge Bossi per presentare una riforma organica del titolo V. Ripeto ancora le contraddizioni esistenti: domani arriva in aula il provvedimento sulla *devolution* di Bossi blindata, senza possibilità di modifiche, salvo poi, presumo, abbandonarla nel corso dei lavori perché si è sempre in attesa di un disegno di legge, da approvarsi in Consiglio dei ministri, di modifica del titolo V, in particolare dell'articolo 117 della Costitu-

zione, cioè di quella parte nella quale si discute della ripartizione di competenze tra Stato e regioni.

Siamo veramente in presenza di una confusione dovuta a tattiche o a tatticismi di carattere politico, oltre tutto fortemente condizionati dalla prossima tornata elettorale, così come abbiamo detto fin dal primo giorno in cui si è cominciato a discutere di *devolution*. È chiaro a tutti, infatti, che se domani si discuterà di *devolution* e che se tra un mese si tornerà in aula per sottoporla al voto, non lo si farà per quest'ultimo motivo, ma solo perché Bossi dovrà usare l'argomento in questione nelle prossime elezioni amministrative.

Questa incoerenza della maggioranza non è dovuta tanto a tatticismi elettorali o di politica contingente, ma alla confusione di fondo che la caratterizza. All'interno della maggioranza, infatti, vi è un forte contrasto tra uno spirito federalistico ed uno centralistico. Stiamo assistendo in continuazione da un lato a spinte federaliste e dall'altro, con altrettanta frequenza, all'emanazione da parte del Governo di provvedimenti che, invece, sono fortemente ispirati ad una concezione centralista dello Stato. Abbiamo verificato ciò in quasi due anni di Governo e — ripeto — lo verificiamo riguardo al tema di fondo del titolo V della Costituzione. Cosa comporterà questa prossima legge di riforma del titolo V della Costituzione di cui tanto si discute sui giornali, ma che non viene esaminata dal Parlamento perché, evidentemente, il Governo non riesce a trovare il bandolo della matassa, la filosofia di fondo che dovrebbe ispirarla? Ci spingeremo oltre o torneremo indietro rispetto al federalismo? Si vuole correggere qualche imperfezione — che, ovviamente, vi può essere — relativamente alla riforma portata a compimento nella precedente legislatura? Cosa andremo a fare di qui a breve? Stabilire questo ci sembra fondamentale, importante, soprattutto nel momento in cui il Governo, una volta approvato questo provvedimento, dovrà redigere i testi unici ed elaborare i principi fondamentali. Non vorrei infatti che questo

lavoro venga vanificato da una riforma del titolo V della Costituzione che, ovviamente, nel momento in cui modificherà l'articolo 117 renderà nulla tutta la precedente legislazione.

In questi due anni di Governo una maggiore chiarezza sugli obiettivi in materia di riforma dello Stato, e in materia di riforma federale, credo sarebbe stata necessaria e, forse, ci avrebbe agevolato riguardo al lavoro che andremo a svolgere.

Fatte queste considerazioni di carattere generale vorrei svolgere alcune brevi osservazioni rinviando gli argomenti più tecnici, più specifici, al momento in cui si discuteranno gli emendamenti.

Riguardo al tema della delega al Governo sui principi fondamentali — argomento toccato anche dal relatore —, noi non siamo politicamente contrari a quest'ultima — lo abbiamo sostenuto in diverse sedi —, ma abbiamo posto l'accento sulla possibilità che ciò possa verificarsi. Non si tratta di una questione di opportunità politica: il problema è se nella materia relativa all'individuazione dei principi fondamentali possa trovare applicazione il principio della delega legislativa. Lo ripeto: non si tratta di una posizione politica, ma di un serio e forte dubbio che abbiamo al riguardo. Ci chiediamo infatti come possano esistere criteri e principi generali per oggetti definiti — come afferma l'articolo 76 della Costituzione — nell'elaborazione dei principi fondamentali. È questo il tema che abbiamo posto e non mi pare che su di esso vi sia stato un serio approfondimento. Se esaminassimo il quarto comma dell'articolo 1 per individuare i criteri e i principi generali di cui all'articolo 76 della Costituzione, ci accorgeremmo che i principi fondamentali sono individuati sulla base dei principi di esclusività, di adeguatezza, di chiarezza, di proporzionalità e di omogeneità.

Francamente, mi sembra che tali criteri siano di una tale genericità che non so se e come il Governo riuscirà ad individuare i principi fondamentali sulla base dei suddetti criteri. Si trattava di un dubbio giuridico, anche di interpretazione delle norme costituzionali, che, a nostro avviso,

avrebbe meritato un maggiore approfondimento perché non riusciamo a comprendere quali possano essere gli schemi entro i quali il Governo lavorerà nel momento in cui procederà al riguardo. Non si tratta di affermare che successivamente i passaggi saranno tali e tanti che non vi sarà l'esautoramento del Parlamento perché non è questa la questione posta in discussione. La tematica sollevata è quella dell'esistenza del potere, tema completamente diverso che prescinde anche da chi governa o dalla fiducia che si può riporre in chi governa.

Da questo punto di vista, continuiamo a ritenere che vi sia un problema. Probabilmente, sarebbe stato difficile fare diversamente, anche se, come ha affermato giustamente il collega Boccia, mi sembra che si sia perso molto tempo, atteso che la legge costituzionale è stata approvata da molto tempo (da quasi due anni) ed è trascorso ormai un anno e mezzo dal referendum confermativo. Vi era quindi il tempo. È stato, al contrario, semplicemente posto in essere un provvedimento con cui si delega il Governo ad individuare i principi fondamentali. Si tratta, a mio avviso, di un problema di fondo.

Detto ciò, di fronte alle perplessità della delega, il Governo se ne attribuisce un'altra; questa volta non si attribuisce una delega meramente ricognitiva, come quella prevista al quarto comma dell'articolo 1 del provvedimento in esame, ma prevede una delega piena (ai sensi del nuovo articolo 2) per modificare il testo unico degli enti locali, senza alcun dibattito ed istruttoria preliminari, con un emendamento presentato all'ultimo momento (negli ultimi giorni) del quale non vi è stata discussione in Commissione (si è trattato, infatti, di un emendamento presentato dal Governo). Francamente, la partecipazione dell'opposizione all'elaborazione dei provvedimenti legislativi è stata carente.

Un tema così importante come quello dei poteri degli enti locali, delle competenze, dei procedimenti, di tutto ciò che riguarda il testo unico degli enti locali avrebbe richiesto quanto meno una legge

apposita; si doveva consentire lo svolgimento di un certo dibattito in Commissione (è necessario farlo anche in Assemblea) in ordine a quella delega in modo che il Parlamento avesse la piena cognizione di quale delega stesse attribuendo al Governo. Ci ritroviamo oggi, invece, di fronte ad un provvedimento, in merito al quale inizialmente eravamo sostanzialmente concordi, che prevede l'attribuzione di una delega presentata all'ultimo momento e sulla quale non vi è stato alcun confronto.

Vi è, infine, un elemento di ulteriore perplessità (abbiamo sollevato la questione in Commissione; il ministro ha affermato che tale problema non esiste, ma io ritengo di sì): l'articolo 3, ex articolo 2, prevede la redazione di testi unici compilativi delle disposizioni legislative residue in materia concorrente. Il tema dei testi unici credo piaccia molto a questo Governo perché abbiamo già attribuito tale delega con riferimento alla legge di semplificazione. Si può, quindi, attribuire due volte la delega, non è questo il problema: il problema è che il contenuto della delega è diverso. Mentre nell'articolo 3, infatti, si parla di testi unici compilativi, nella delega attribuita al Governo in materia di legge di semplificazione i testi unici non hanno carattere compilativo. Pertanto, mi chiedo come queste due deleghe potranno interagire tra di loro.

Mi preoccupa anche la mancanza di comunicazione che in genere esiste tra i ministeri: quella delega sarà, infatti, esercitata dal Ministero della funzione pubblica, mentre la suddetta, quella prevista nel presente provvedimento, sarà esercitata dal suo ministero.

Sappiamo della difficoltà esistente, a livello comunicativo, tra le burocrazie ministeriali e, per questa ragione, mi chiedo se questo disegno di legge delega sulle medesime materie, perché sostanzialmente, nelle materie di legislazione concorrente, avremo una coincidenza di deleghe, non creerà confusione all'interprete, una volta esercitate tali deleghe.

Detto questo, noi avevamo presentato una serie di emendamenti che ponevano

all'attenzione alcuni temi, dal momento che ci sembrava poco chiara l'attuale formulazione legislativa. Ci è stato risposto che così non era; tuttavia, noi insistiamo sul carattere oscuro di alcuni passaggi di questa legge che ritenevamo potesse essere modificata, anche perché non tocca la sostanza della legislazione. In particolare, nella definizione dei famosi principi fondamentali, nutriamo perplessità sul modo in cui possa essere interpretato il termine « esclusività ». La perplessità non nasce dalla nostra considerazione, bensì dal fatto che oggettivamente questa parola ha ricevuto interpretazioni diverse perché, mentre l'ufficio legislativo della Camera la interpreta in un senso, il ministro la interpreta in un altro. Avendo lasciato la formulazione attuale, non so come si farà ad interpretare questo termine, perché, se la norma viene interpretata, come ci garantisce il ministro, nel senso che verrà rispettata l'esclusività delle materie del secondo e del quarto comma dell'articolo 117, questo è ovviamente un criterio. Se viceversa venisse interpretata nel senso che i principi fondamentali, così come ci dice l'ufficio studi della Camera, individuati in questi decreti legislativi ed in altri che ci dovessero essere nel nuovo ordinamento, vengono implicitamente abrogati, allora saremmo contrari ad una interpretazione di questo genere. Il relatore continua a dire che le cose non stanno così; tuttavia, non riesco a comprendere perché non si voglia chiarire questo aspetto, dal momento che esistono interpretazioni contrastanti.

Un altro profilo che abbiamo proposto all'attenzione riguarda la sostituzione della Conferenza Stato-regioni con quella unificata. Ci è stato risposto dal ministro che era giusto lasciare la Conferenza Stato-regioni dal momento che, trattandosi di materia legislativa, lo Stato e le regioni hanno competenza legislativa, mentre gli enti locali, non avendo competenze di questo tipo, non potevano quindi essere coinvolti in questo processo. Anche in questo caso, mi sembra che la risposta non sia soddisfacente perché uno dei problemi di fondo della nostra legislazione è quello

di far « calare » le leggi dall'alto e di non elaborare le leggi con il contributo dei soggetti che dovranno applicarle o che di quelle leggi sono destinatari. Questo è uno dei problemi che abbiamo sempre vissuto nel nostro ordinamento, perché non esiste un livello di apporto dell'esperienza alla formazione e alla elaborazione legislativa. Ciò poteva risolversi facendo partecipare al procedimento la Conferenza unificata e quindi anche gli enti locali, con la loro esperienza, dal momento che questi ultimi saranno quelli che realmente dovranno applicare nel concreto e nell'azione quotidiana amministrativa, tale legislazione. Per questo chiedere un loro contributo ed una loro partecipazione ci sembra indispensabile. Ci è stato detto di « no », ma noi ripresenteremo un emendamento perché lo riteniamo utile ai fini di una migliore elaborazione del testo legislativo e di una migliore sua formulazione.

Allo stesso modo perché non si è voluto — e qui l'argomento del relatore, se mi consente, è alquanto contrastante; egli giustamente dice che i passaggi sono numerosi e che garantiscono la partecipazione; sono perfettamente d'accordo sul fatto che ciò può essere ritenuto un appesantimento procedurale che potrà ritardare l'attuazione di questo adeguamento costituzionale — prevedere un parere vincolante? Se siamo così convinti della necessità dei pareri e della necessità della partecipazione di questi organismi, perché rispetto all'emendamento che prevede che il parere sia vincolante nella redazione del decreto legislativo, non si è voluto recepire questo principio, cosa che invece rappresenta un principio fondamentale, perché si attribuisce il giusto rilievo a quegli organismi che nella materia sono più qualificati ad esprimere il parere?

Vorrei svolgere alcune considerazioni conclusive. Noi abbiamo ritenuto che nella legge costituzionale n. 3 del 2001 ci fossero, al di là di quelle di cui abbiamo parlato fino ad ora, alcune grandi novità, in particolare, ad esempio, per quanto riguarda il ruolo che le regioni potevano avere nell'ambito delle relazioni internazionali. Questo era un elemento di forte

novità, rispetto alla vecchia formulazione della Costituzione. Certamente, è di maggiore novità rispetto all'articolo 117 perché, sia ben chiaro, la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni è sempre esistita nel nostro ordinamento, la competenza legislativa delle regioni in alcune materie è sempre esistita, quindi la modifica del titolo V ha aggiornato, ha reso più moderno quel principio già adottato dal costituente del 1946-48. L'elemento di vera novità è la possibilità dei rapporti internazionali per le regioni e su questo punto mi sembra che la legge sia alquanto timida nel dare concreta attuazione al disposto della Costituzione. Noi insistiamo, invece, nella nostra posizione, perché riteniamo che bisogna ampliare queste competenze per renderle concrete ed attuative.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

(ore 17,04)

RICCARDO MARONE. Infine, vorrei affrontare due ultimi punti, di cui uno particolarmente importante. Noi riteniamo che la parte finanziaria di un provvedimento sia quella che dà reale e concreta attuazione a quel provvedimento. Del resto, nella storia di questo paese, dell'evoluzione delle autonomie, del federalismo, il decentramento finanziario ha sempre rincorso quello legislativo, perché c'è sempre stata, ovviamente, la forte resistenza dello Stato a cedere potere; quindi ha cominciato prima a cedere il potere sulla parte normativa e poi, lentamente, anche su quella finanziaria.

È ovvio, infatti, che senza la copertura finanziaria qualsiasi attività è un'attività limitata. Si tratta di una vicenda che ricordiamo bene se pensiamo a tutta la legislazione delle autonomie degli anni settanta, alla famosa Commissione Giannini che per prima pose il problema per la attuazione della delega del 1975 della necessità di trasferire anche risorse finanziarie (poi, come si ricorderà, non fu fatto niente ed il lavoro della Commissione Giannini venne completamente accantonato).

Il processo di federalismo, di autonomia, di decentramento è tanto più importante quando il trasferimento di competenze e di funzioni va di pari passo con il trasferimento di risorse. Ci chiediamo allora: perché non mettere in questa legge anche la parte attuativa dell'articolo 120 della Costituzione, come abbiamo proposto nel nostro emendamento? Siamo ormai maturi per fare anche questo lavoro e sarebbe stato estremamente utile, perché si tratta della parte che dà concretezza a tutta la legislazione di principio che potrà essere fatta in sede di decreti delegati da questo Governo. Ci auguriamo vi sia un ripensamento da parte del Governo, affinché possa esprimere un parere favorevole sui nostri emendamenti.

Infine — ho lasciato per ultimo questo argomento perché sono convinto che il Governo ci penserà e che non ci costringerà a modificare una posizione sostanzialmente non contraria al provvedimento legislativo in esame —, questa proposta emendativa presentata all'ultimo momento, odiosa nella sua formulazione oltre che nel suo contenuto, riguarda solo una piccola parte del territorio di questo paese, solo una piccola parte di territorio nell'ambito delle regioni a statuto speciale; tale proposta sembra molto più motivata da ragioni di carattere politico che non da ragioni di carattere ordinamentale.

Se, come si dice, questa norma (mi riferisco al comma 6 dell'articolo 10, così come introdotto in Commissione) aveva la funzione di norma di chiusura dell'ordinamento nelle regioni a statuto speciale — fatta salva la competenza delle regioni a statuto speciale e senza minimamente intaccare tale competenza si applicano le leggi dello Stato —, mi chiedo per quale motivo la norma non venga formulata in questo senso. Mi chiedo per quale motivo il relatore, proveniente, oltretutto, da una regione a statuto speciale, non preveda una norma di chiusura dell'ordinamento anche per le altre regioni a statuto speciale; infatti è prevista solo per le province autonome di Trento e di Bolzano. Si risponderà: nelle altre regioni non vi è la necessità di una norma di chiusura. Que-

sto mi sembra difficile affermarlo, anzi, mi sembra impossibile. Infatti, in ogni regione ci sono materie non interamente disciplinate dalla normativa statutaria speciale. Allora, questa norma avrebbe potuto avere una sua dignità se avesse riguardato tutte le regioni a statuto speciale e non solo — lo ripeto — le provincie autonome di Trento e di Bolzano. Se, invece, è formulata, così com'è formulata, ci induce a ritenere che la norma abbia una funzione del tutto politica, che nulla a che vedere con la necessità illustrata in Commissione. Queste sono le considerazioni di carattere generale che possano essere svolte sul provvedimento in esame.

Anche a nostro avviso è importante procedere nell'esame del provvedimento il più rapidamente possibile. Abbiamo chiesto che questo provvedimento fosse discusso in Commissione prima del progetto sulla *devolution* di Bossi. Ci sembra che ciò sia naturale, trattandosi di un provvedimento di adeguamento di una normativa costituzionale già approvata. Non è stato così. Continua a non essere così, perché il progetto sulla *devolution* di Bossi è stato discusso, in quest'aula, prima del disegno di legge La Loggia. Domani, la *devolution* di Bossi sarà esaminata in quest'aula per l'approvazione delle proposte emendative (saranno respinte tutte, come già è stato preannunciato da questa maggioranza). Perché questo? Perché ritenevamo urgente dare attuazione all'adeguamento del nostro ordinamento ai principi della legge costituzionale n. 3. Voi, invece, state rallentando questo processo di adeguamento. State privilegiando altre ipotesi che non conosciamo, perché — lo ripeto — si tratta di ipotesi che si leggono sui giornali ma che non hanno alcuna dignità nelle aule parlamentari. Infatti, non è mai stata pronunciata una parola in quest'aula, anzi, ci troviamo di fronte a due posizioni totalmente contrapposte (che, sui principi dell'ordinamento repubblicano, vi siano posizioni così contrapposte in una maggioranza, francamente, lascia molto perplessi) dei partiti della maggioranza: da una parte, un partito che afferma di spingere per un forte federalismo, salvo

poi votare nelle maniera più disparate quando si tratta di singoli provvedimenti che tendono verso accentramenti statali, e, dall'altra, un partito che sostiene di essere andati troppo oltre e che occorre fare marcia indietro. Poi vi è il partito che aveva presentato un emendamento salva ordinamento salva Repubblica, non mi ricordo come fu definito...

DONATO BRUNO. Salva Italia!

RICCARDO MARONE. Sì, Salva Italia, grazie, presidente... salvo poi ritirarlo successivamente. Quindi quest'Italia non è stata salvata perché l'emendamento è stato ritirato. Dunque, l'unico atto che attualmente ha una sua dignità è questo. Approviamolo, o approvatelo, rapidamente. Espungete da questo atto quella norma odiosa che abbiamo citato. In questo modo, potremmo compiere un passo avanti serio nella riforma federale realizzata — lo ripeto — dal Governo di centrosinistra.

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

MARCO BOATO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi della I Commissione ed altri che vedo qui presenti, il disegno di legge conosciuto con il nome del ministro La Loggia, ma che ha come primo firmatario Berlusconi e come cofirmatari i ministri Bossi e Scajola, reca disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Quest'ultima è la legge costituzionale che ha fatto entrare in vigore la modifica del titolo V della seconda parte della Costituzione, approvata — ahimè! — con i soli voti del centrosinistra, nella XIII legislatura.

Dopo averne già parlato in Commissione, in sede referente, desidererei svolgere qualche considerazione al riguardo anche qui in Assemblea perché, negli ultimi mesi, sono state sollevate molte e strumentali polemiche a proposito dell'ap-

provazione, nella XIII legislatura, della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

Il testo della riforma era stato approvato, se si eccettua la rappresentanza di Rifondazione comunista, pressoché dall'unanimità del centrosinistra e del centrodestra di allora, nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (la cosiddetta Bicamerale), con due letture di cui la prima conclusasi nel mese di giugno e la seconda nel mese di novembre del 1997.

Successivamente, l'intero progetto della bicamerale fu portato all'esame di questa Camera e, dalla fine di gennaio del 1998 fino al 2 giugno del medesimo anno, quando, in quest'aula, il Presidente Berlusconi, quale leader del Polo, si alzò e rovesciò il tavolo della Bicamerale dichiarando di non volere più procedere in quell'organico disegno di riforma della seconda parte della Costituzione, quest'Assemblea affrontò proprio quel tema della forma di Stato che oggi si colloca all'interno del titolo V, ma che, nell'ipotesi di riforma della Bicamerale, proprio per dare un'impronta fortemente federalista a quel disegno di riforma costituzionale, sarebbe diventato il nuovo titolo I della seconda parte della Costituzione.

Bloccato il processo di riforma di cui al progetto della Bicamerale, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, sulla base di un nuovo disegno di legge del Governo di allora che, sostanzialmente, riproduceva il testo approvato dalla Bicamerale e dall'Assemblea della Camera, riprese, stavolta con le procedure ordinarie di cui all'articolo 138 della Costituzione, ad esaminare il testo di riforma del titolo V.

Fine a questa fase vi fu una larghissima convergenza tra centrosinistra, allora maggioranza, e centrodestra, allora all'opposizione. Soltanto quando ci si avvicinò alla scadenza della XIII legislatura e, quindi, alla prospettiva delle elezioni politiche — da quel momento e solo da quel momento —, ci fu una presa di distanze da parte delle forze politiche del centrodestra (si chiamava Polo a quel tempo, non Casa

delle libertà), nonostante che vi fosse stata una forte sollecitazione, nei confronti del Parlamento (dapprima della I Commissione e dell'Assemblea della Camera e, successivamente, della corrispondente Commissione e dell'Assemblea del Senato), da parte di tutti i rappresentanti del sistema delle autonomie e, in particolare, da parte della Conferenza dei presidenti delle regioni (presieduta dal presidente Ghigo), affinché, sia pure previo stralcio di alcune tematiche più ampie, quali la riforma dello stesso bicameralismo e l'integrazione della Corte costituzionale (tuttora all'attenzione del Parlamento per un completamento della riforma costituzionale), si arrivasse comunque all'approvazione, sia pure in forma ridotta, della riforma del titolo V.

Questo aveva una logica costituzionale ed istituzionale molto forte perché questo Parlamento due anni prima aveva già approvato a larghissima maggioranza, anche in quel caso solo con il voto contrario di Rifondazione comunista, la riforma di altri articoli del titolo V che prevedevano non solo la possibilità dell'elezione diretta del presidente delle regioni a statuto ordinario — e questo era l'aspetto più visibile — ma anche — e questo era l'aspetto forse più rilevante — la piena autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario, che fino a quella fase invece disponevano di uno statuto elaborato sì in sede regionale, ma che doveva essere approvato (altrimenti non sarebbe mai entrato in vigore) da legge dello Stato e quindi dal Parlamento della Repubblica.

Aver dato piena autonomia statutaria alle 15 regioni a statuto ordinario senza avere in nulla modificato le competenze di queste regioni poneva le regioni stesse nell'impossibilità di elaborare nuovi statuti perché nulla avrebbero potuto sostanzialmente innovare rispetto alla fase storica precedente iniziata nel 1970. Questa è la ragione, signor ministro, colleghi, per cui il centrosinistra ha voluto completare nella scorsa legislatura la riforma — sia pure parziale — del titolo V della seconda parte della Costituzione. Soltanto alla fine tale scelta parlamentare risultò in capo al-

l'esclusiva responsabilità del centrosinistra — ed è giusto che il centrosinistra se ne sia assunto la responsabilità —, perché per tutto l'iter precedente c'era stata una positiva cooperazione tra centrosinistra e centrodestra nella scorsa legislatura.

Tra l'altro, come è stato già ricordato, questa è l'unica parte della nostra Costituzione, della Costituzione del 1948, che, dopo l'approvazione parlamentare, sia stata sottoposta a referendum popolare confermativo (conferma che poi c'è stata), con referendum del 7 ottobre del 2001 (un quinto dei senatori del centrodestra aveva promosso un referendum nella logica opposta, mentre un quinto dei senatori del centrosinistra aveva proposto un referendum confermativo). Quindi, quel referendum, il primo nella storia repubblicana, ad opposizione o a conferma di una modifica costituzionale, trovò il larghissimo consenso da parte dei cittadini italiani, tanto che il titolo V oggi in vigore è l'unica parte o l'unico titolo dell'intera Costituzione — questo fa parte della seconda parte della Costituzione, ma io mi riferisco all'intera Costituzione — che sia stato confermato dal voto popolare. Da qui se ne ricava l'importanza costituzionale di ciò che è avvenuto, del processo riformatore completato nella XIII legislatura e confermato con referendum che si è tenuto nell'ottobre del 2001, quindi nei primi mesi della XIV legislatura, e da qui anche si ricava l'importanza di arrivare tempestivamente ad una legge ordinaria di attuazione del titolo V. Infatti, quest'ultimo consiste esclusivamente in norme costituzionali, norme cioè che, in alcuni casi, sono immediatamente autoapplicative, ma in altri — come in molti casi succede per le norme costituzionali — hanno bisogno, per un pieno adeguamento dell'ordinamento della Repubblica a quelle nuove norme costituzionali, di norme ordinarie di attuazione.

Il disegno di legge cosiddetto La Loggia che abbiamo al nostro esame si colloca in questa logica sistemica di attuazione delle nuove norme costituzionali del nuovo titolo V della Costituzione. Ho ricapitolato tutto questo senza alzare la voce, sottoli-

neando però quanta strumentalità e quanta faziosità ci sia stata nei mesi scorsi e negli ultimi due anni nell'attribuire a un mero colpo di mano, ad una mera forzatura del centro sinistra di allora questa modifica costituzionale. Ne ho ripercorso l'itinerario proprio per far capire che non si trattò di un colpo di mano e non si trattò di una forzatura, ma adesso però ci troviamo in una situazione particolarmente delicata e importante.

Da una parte, signor ministro e colleghi, a parti rovesciate — il centrosinistra oggi è all'opposizione ed il centrodestra è maggioranza —, non abbiamo ricambiato il centrodestra con lo stesso atteggiamento di ostilità e polemica pregiudiziale. Da parte nostra, infatti, vi è stata la disponibilità alla collaborazione, al confronto ed anche all'accelerazione dei tempi dell'esame parlamentare: basti pensare che il presente disegno di legge è arrivato dal Senato soltanto alla fine del gennaio scorso, sono passate solo poche settimane e già ci troviamo in aula per esaminarlo.

Ma d'altra parte, si sono nel frattempo verificati altri fatti di carattere parlamentare e politico, con diretto rilievo costituzionale, sui cui non può non proiettarsi la nostra attenzione. Mentre si discuteva al Senato il cosiddetto disegno di legge La Loggia, infatti, è stato approvato dallo stesso Senato — in quel caso con uno scontro frontale nei confronti delle forze del centrosinistra, ed anche con profonde dilacerazioni interne alle stesse forze politiche del centrodestra — il cosiddetto disegno di legge Bossi sulla cosiddetta — quanti cosiddetti! — devoluzione, volto a modificare ulteriormente l'articolo 117 della Costituzione, che rappresenta la struttura portante, anche se non unica, del nuovo titolo V della Costituzione.

Al Senato, in questa situazione paradossale — in cui il centrosinistra ha collaborato con il ministro La Loggia per l'approvazione del disegno di legge ordinario per l'attuazione del titolo V della Costituzione, mentre invece vi è stata una contrapposizione frontale, un vero e proprio muro contro muro, sulla cosiddetta devoluzione —, a fronte non solo delle

obiezioni costituzionali ed istituzionali avanzate dai gruppi del centrosinistra, ma anche di forti rilievi critici provenienti da alcuni settori dello stesso centrodestra, si affermò all'epoca che quel ramo del Parlamento avrebbe approvato così come era il disegno di legge Bossi, riservandosi una sua modifica nel successivo iter alla Camera dei deputati. Ciò non è avvenuto; anzi, siamo stati messi di fronte ad una vera e propria presa in giro politico-istituzionale. Non ne attribuisco la responsabilità al presidente della I Commissione, relatore su quel disegno di legge, perché mi rendo conto che è stato posto di fronte ad un vero e proprio *Diktat* di carattere politico, e non costituzionale, ma vorrei ricordare che per settimane, anche in questo caso con un atteggiamento di confronto, di dialogo e di approfondimento, ed attraverso una serie numerosa di audizioni di esponenti di dottrine di diverso orientamento politico e culturale, abbiamo cercato di lavorare in I Commissione su un'ipotesi non di bocciatura del cosiddetto disegno di legge Bossi — anche se volessimo farlo, non ne avremmo neanche i numeri —, ma di modifica di quel testo, al fine di renderlo quanto meno sistematicamente e costituzionalmente coerente con il vigente titolo V della Costituzione.

Al riguardo, abbiamo presentato poche e limitate proposte emendative, finalizzate ad una modifica di quel testo, per renderlo quanto meno compatibile con l'impianto complessivo della seconda parte della Costituzione, in particolare del titolo V.

PRESIDENTE. Onorevole Boato...

MARCO BOATO. Di fronte a questa disponibilità dell'opposizione di centrosinistra, c'è stata da parte del centrodestra prima una « finta » di dialogo, durata alcune settimane, e poi la bocciatura drastica, pura e semplice, in pochi minuti, di tutte le proposte emendative, anche di quelle più fondate, ed il ritiro degli stessi emendamenti presentati dal centrodestra.

Successivamente, gli stessi rappresentanti del Governo hanno preannunziato, di fronte alla I Commissione della Camera

dei deputati, la presentazione, nelle prossime settimane, di un ulteriore disegno di legge di natura costituzionale per un'ulteriore, complessiva rivisitazione, riforma o *restyling* — per adoperare la varia terminologia adottata — dell'intero titolo V della Costituzione, entrato in vigore meno di un anno e mezzo fa, alla fine del 2001, in seguito al referendum confermativo.

Signor Presidente, nel concludere, vorrei dire che non ho affrontato le questioni specifiche di questo disegno di legge, che affronteremo in sede di esame delle proposte emendative.

Allora, si pone una questione di carattere politico e di carattere pregiudiziale. Al riguardo, un chiarimento politico va chiesto a questo ministro e, in particolare, al Governo rispetto a che cosa possa voler dire approvare un disegno di legge ordinario di attuazione dell'attuale titolo V della Costituzione quando lo stesso Governo ha proceduto alla prima lettura al Senato ed è già stata posta all'ordine giorno della Camera la prima lettura, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, della modifica dell'articolo 117 della Costituzione in base al disegno di legge Bossi sulla devoluzione e, al tempo stesso, viene preannunciato un nuovo disegno di legge più organico di riforma dell'intero titolo V che, ovviamente, comporterà una nuova legge di attuazione dello stesso titolo V così come rivisitato.

Tutto questo a noi francamente pare poco serio costituzionale, poco serio istituzionalmente e poco serio politicamente; in particolare, il centrosinistra si è trovato di fronte ad una sorta di gioco delle tre carte: prima al Senato si rinvia alla Camera l'esame e il confronto, e poi alla Camera si blocca tutto e addirittura si rilancia su una riforma più ampia di quel titolo V che oggi siamo chiamati ad attuare.

Un'ultima questione specifica, che si è posta in Commissione e su cui abbiamo presentato anche una pregiudiziale di costituzionalità, riguarda il nuovo comma 6 dell'ex articolo 9 — oggi articolo 10 — che è stato introdotto con una norma mirata sulle province autonome di Trento e di

Bolzano in relazione alle funzioni dei commissariati di Governo. Con questo nuovo comma 6 si pretende l'applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 287 del 2001. Però, l'articolo 15 di tale decreto del Presidente della Repubblica recita: le disposizioni del presente regolamento — cioè del decreto del Presidente della Repubblica — si applicano anche alle regioni a statuto speciale fatta esclusione per le regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e per le province di Trento e Bolzano e fatte salve le competenze spettanti alle altre regioni a statuto speciale. Quindi, siamo in presenza di un decreto del Presidente della Repubblica che esclude l'applicabilità dello stesso decreto del Presidente della Repubblica alle province autonome di Trento e di Bolzano; nonostante ciò, nel provvedimento in esame si inserisce una norma in cui si pretende che questo decreto del Presidente della Repubblica venga applicato alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta di un aspetto particolare che noi abbiamo ritenuto un vero e proprio sfregio politico e istituzionale, degno semplicemente di una mera soppressione da parte dell'Assemblea. Detto ciò, ribadisco che io non ho inteso centrare il mio intervento su questo aspetto ma ho voluto affrontare, in generale, le questioni di carattere politico e costituzionale su cui desidero attirare l'attenzione del ministro e dei colleghi.

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

**(Repliche del relatore del Governo
— A.C. 3590)**

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

NICOLÒ CRISTALDI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Signor Presidente, rinuncio anch'io alla replica.

(Annunzio di questioni pregiudiziali e di una questione sospensiva — A.C. 3590)

PRESIDENTE. Avverto che sono state presentate la questione pregiudiziale di costituzionalità Bressa ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 3590 sezione 1*), la questione pregiudiziale di merito Olivieri ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 3590 sezione 2*) e la questione sospensiva Boato ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 3590 sezione 3*), che saranno esaminate in altra seduta, prima di passare all'esame degli articoli.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Craxi ed altri; Buemi ed altri; Cicchitto e Saponara; Volontè ed altri; Boato; Soda e Caldarola: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e sull'uso politico della giustizia (1427-1867-2019-2332-2343-2354) (ore 17,30).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Craxi ed altri; Buemi ed altri; Cicchitto e Saponara; Volontè ed altri; Boato; Soda e Caldarola: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziaria e sull'uso politico della giustizia.

Avverto che la ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 1427)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne

hanno chiesto l'ampliamento nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che le Commissioni I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la I Commissione (Affari costituzionali), onorevole Palma, ha facoltà di svolgere la relazione.

NITTO FRANCESCO PALMA, Relatore per la I Commissione. Signor Presidente, la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del finanziamento irregolare dei partiti è stata già oggetto di un'iniziativa nel corso della XI legislatura e principalmente nel corso della XIII legislatura.

Nella XIII legislatura, però, la maggioranza dell'epoca ritenne di non dover varare detta Commissione, tant'è vero che in Commissione concluse per un parere contrario nei confronti del relatore e successivamente in Assemblea si pronunciò per il respingimento dell'articolo 1 di quella proposta di legge.

Sul punto, nella presente legislatura, sono state presentate diverse proposte di legge, alcune delle quali (quelle recanti come primo firmatario l'onorevole Craxi o l'onorevole Buemi o l'onorevole Boato) erano sostanzialmente simili a quella proposta di legge che venne varata dal Senato il 16 marzo del 2000; la proposta di legge Volontè, che concerneva il finanziamento illecito ai partiti, l'accertamento su ipotetici arricchimenti personali ed, infine, anche accertamenti sull'azione della magistratura (in tal senso, erano le lettere *c*) e *d*) di quella proposta); la proposta di legge (primo firmatario, l'onorevole Soda) che riguardava esclusivamente il fenomeno del finanziamento illecito dei partiti; infine, la proposta Cicchitto-Saponara, che aveva ad oggetto accertamenti sull'azione della magistratura e su eventuali e pretesi rapporti tra quest'ultima e il potere politico.

Orbene, nel corso dei lavori in Commissione, non si è registrata alcuna convergenza tra opposizione e maggioranza, anche se va detto che talune tiepide aperture vi sono state, come nell'intervento

dell'onorevole Boato, del 13 febbraio del 2002, avendo questi affermato che riteneva opportuna l'istituzione di una Commissione d'inchiesta volta ad accertare anche lacune nell'operato della magistratura (anche se, per precisione, in termini diversi da quanto era stato proposto).

In modo simile si pronunciò l'onorevole Buemi, nella seduta del 13 febbraio e, ancora, l'onorevole Craxi, nella seduta dello stesso 13 febbraio, quando ebbe ad affermare che la discussione avrebbe necessariamente dovuto coinvolgere anche l'anomalia italiana, rappresentata dall'uso politico della giustizia.

Orbene, in ragione dello scontro avvenuto in Commissione e dell'assenza di ogni convergenza da parte dei relatori, si è cercato di procedere alla redazione di un testo unificato, significando — prima della relazione stessa — che le assenze di convergenza avrebbero evidentemente comportato una riunificazione dei punti basilari delle varie proposte di legge.

Bisogna anche dire che, nel momento in cui i relatori hanno presentato alla Commissione il testo unificato, essi hanno ritenuto opportuno manifestare la loro massima disponibilità a valutare con serietà quelle proposte collaborative che potevano nascere in sede emendativa per una migliore riequilibrio del testo.

Ritengo, signor Presidente — non per dare merito ai relatori — che quella massima disponibilità è stata poi dimostrata nei fatti, se è vero com'è vero che, dei 156 emendamenti presentati da maggioranza ed opposizione, ben 40 dell'opposizione hanno trovato accoglimento.

Mi consenta anche di chiarire che, nell'approvazione del testo di cui oggi comincia la discussione generale, non vi è stata alcuna fretta. Il testo è stato approvato secondo le scansioni temporali che erano state indicate in Commissione in sede di ufficio di presidenza, le quali erano note a tutti i gruppi, tanto è vero che, nel corso dell'ultima riunione, ben due emendamenti sono stati respinti a seguito di una votazione che aveva riportato 20 voti per l'opposizione e 20 per la maggioranza, il che, evidentemente, equi-

vale a dire che l'opposizione era ben avvertita di ciò che stava accadendo (tanto è vero che aveva ritenuto di presentarsi in modo compatto alla relativa riunione).

Venendo al testo, questa Commissione è composta da 20 deputati e 20 senatori, di nomina presidenziale.

Il presidente della Commissione, così come i vicepresidenti e i segretari, sono eletti, le sedute sono pubbliche e il tempo per gli accertamenti definito in 18 mesi.

Dico ciò per affrontare rapidamente il problema posto dall'articolo 1, che riguarda le competenze della Commissione. Tali competenze, per un verso, riguardano il fenomeno del finanziamento irregolare ai partiti e, per altro verso, l'azione della magistratura. Poiché è noto a tutti che sull'istituzione di tale Commissione di inchiesta vi è stata una grande battaglia polemica organizzata principalmente dall'opposizione, vorrei dire in questa sede, non temendo smentita alcuna, che, ad esempio, la lettera *a)* dell'articolo 1 è sostanzialmente frutto delle proposte di legge Craxi, Buemi, Boato e Soda, tutti deputati, ad eccezione di Craxi, dell'opposizione. L'unico inciso non presente in tali proposte « nonché se detti fatti rivestano attualmente carattere di diffusità » è frutto di un emendamento presentato dall'onorevole Finocchiaro.

Signor Presidente, per quanto riguarda la lettera *b)*, che concerne le lacune e le omissioni, mi permetto di rappresentare che essa è speculare alle proposte di legge Craxi e Boato, dove pure si fa riferimento alle eventuali lacune ed omissioni nell'azione della magistratura e che la frase che non compare in quelle proposte di legge, cioè « nell'attività investigativa o nell'esercizio dell'azione penale » è frutto di un emendamento presentato dall'onorevole Finocchiaro dei DS.

Inoltre, mi pare che la lettera *c)* sia la diretta conseguenza della lettera *b)*: nell'eventualità in cui si siano verificate lacune ed omissioni è importante comprendere se queste siano da correlare a talune insufficienze nell'azione della magistratura ovvero — dato che si tratta di Commissione

d'inchiesta di natura parlamentare — abbiano a correlarsi con ragioni di natura politica ed ideologica.

Peraltro, signor Presidente, limitare l'accertamento esclusivamente alla natura politica ed ideologica impedisce di per sé alla Commissione qualsivoglia altro tipo di accertamento. Per essere più chiari, poiché l'omissione in sé non è fatto penalmente apprezzabile sotto il profilo della liceità, mentre lo diventa ove sia corroborato da un intendimento di natura intenzionale, si è voluto, rigettando proposte in tal senso, evitare che la Commissione di inchiesta divenisse sostanzialmente un luogo dove processare i magistrati.

Concludendo, signor Presidente, l'unica competenza non ricavabile, oltre a quelle relative al sistema disciplinare, dalle proposte di legge presentate da esponenti dell'opposizione è quella che concerne i rapporti tra le correnti ed eventuali organizzazioni politiche. Credo che questa sia l'unica parte accolta della proposta di legge Cicchitto-Saponara. Ciò, evidentemente, dimostra che nel lavoro dei relatori si è tenuto presente l'obiettivo di arrivare ad una Commissione di inchiesta la più equilibrata possibile e non di favorire la Commissione come voluta da parte della maggioranza.

Concludo rapidamente per lasciare la parola al collega Fragalà, ma vorrei aggiungere alcune considerazioni. Si è detto da taluno che questa Commissione di inchiesta avrebbe finalità di tipo vendicativo. Invito questo taluno a trovare nel testo una competenza ed uno strumento che possa consentire non solo il raggiungimento, ma addirittura l'emersione di tali finalità.

PRESIDENTE. Onorevole Palma...

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore per la I Commissione*. Concludo rapidamente, signor Presidente, dicendo che in ordine a questa Commissione d'inchiesta non noi ma un autorevole membro del Consiglio superiore della magistratura ha dichiarato quanto segue: Non vedo per quale motivo i magistrati che hanno com-

piuto il loro dovere dovrebbero temere un'indagine che ha motivazioni alte: accertare la verità per chiudere un periodo storico; d'altra parte se continua la sovraesposizione da parte di alcuni magistrati si finisce con il danneggiare l'intera categoria.

Proprio la riconduzione a fisiologia dei rapporti tra autorità giudiziaria e potere politico e proprio il tentativo di raffreddare il clima è ciò che ha mosso i relatori nella redazione del testo.

PRESIDENTE. Il relatore per la II Commissione, onorevole Fragalà, ha facoltà di svolgere la relazione.

VINCENZO FRAGALÀ, Relatore per la II Commissione. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, l'oggetto e le finalità della istituenda Commissione d'inchiesta sono stati appena illustrati dettagliatamente e con la consueta efficacia argomentativa dal collega deputato Nitto Francesco Palma. Pertanto, in qualità di relatore per la Commissione giustizia, mi limiterò a svolgere alcune brevi considerazioni su quei profili dell'inchiesta che più attengono agli aspetti di competenza della II Commissione e cioè l'uso politico della giustizia. In primo luogo, occorre ribadire che la Commissione d'inchiesta non avrà il compito di verificare se la magistratura sia stata (o sia) o meno politicizzata, bensì di accertare se singoli appartenenti all'ordine giudiziario abbiano fatto un uso improprio del proprio potere a fini politici. Quindi non si tratta — né si vuole — di processare l'ordine giudiziario.

Lo spunto di tale inchiesta non può che essere la vicenda politico-giudiziaria denominata Tangentopoli. Non si vede infatti, signori deputati, come possa essere contestata la legittimità della scelta del nostro Parlamento di far luce sulle ragioni per cui l'autorità giudiziaria sia intervenuta sulla questione della corruzione politico-amministrativa soltanto a partire dal 1992, nonostante fin dagli anni ottanta fossero già stati segnalati episodi di corruzione politica e amministrativa anche nel comune di Milano. Ricordo, come

deputato di Alleanza nazionale, che all'epoca (cioè durante tutti gli anni ottanta) quelle denunce non sortirono alcun effetto, se non quello di vedere l'iscrizione nel registro degli indagati per calunnia del consigliere comunale De Corato, oggi senatore e vicesindaco di Milano. La Commissione dovrà quindi accertare le ragioni di una serie di omissioni da parte di chi aveva l'obbligo di esercitare l'azione penale e svolgere indagini rispetto a notizie di reato pervenute all'autorità giudiziaria (in quel caso centinaia e centinaia di notizie di reato che il senatore De Corato — l'allora consigliere comunale — inviò alla procura della Repubblica di Milano).

Al contrario di quanto molti ritengono, non è solamente l'indipendenza della magistratura il valore costituzionale che si deve garantire, al fine di assicurare quell'assetto e quell'equilibrio tra i poteri dello Stato che la Costituzione delinea. L'indipendenza della magistratura, infatti, rappresenta non un valore in se stesso, ma uno strumento volto a garantire l'imparzialità del giudice, che rappresenta il vero valore costituzionale che si tutela attraverso l'indipendenza. L'indipendenza della magistratura senza imparzialità del giudice non può che tradursi in una contrapposizione tra poteri, anzi, nel caso in esame, tra un ordine dello Stato (la magistratura) e un potere (quello legislativo). Con ciò non si vuole dire che l'indipendenza della magistratura non debba essere garantita, quanto piuttosto che essa non è sufficiente da sola ad assicurare un corretto assetto e un giusto equilibrio tra i poteri dello Stato.

Il Parlamento ha, quindi, il dovere di verificare le ragioni per le quali alcuni governi sono caduti in conseguenza di indagini giudiziarie. Si deve verificare se vi è stata una vera e propria espropriazione della politica da parte di alcuni uffici giudiziari, che di fatto hanno svolto una funzione di supplenza nei confronti del Parlamento. Non si può non ricordare che si è arrivati addirittura a notificare al Presidente del Consiglio in carica nel 1994 un invito a comparire nello stesso giorno in cui presiedeva la Conferenza interna-

zionale dell'ONU sulla criminalità. E quell'invito, invece di essere depositato in cancelleria venne depositato in edicola, attraverso il *Corriere della Sera*. La gravità di tale episodio non è derivata tanto dalla circostanza — peraltro, non trascurabile — che il processo contro l'allora Presidente del Consiglio, onorevole Berlusconi, abbia poi dimostrato l'assoluta infondatezza e pretestuosità delle accuse, quanto dalla tempistica dell'azione giudiziaria rispetto all'evento internazionale in corso ed alla previa comunicazione alla stampa dell'invito a comparire. Non è scandaloso — cari colleghi — che il Parlamento voglia far luce su tale vicenda e su altre quanto, invece — a mio avviso — è scandaloso cercare di relegare tale vicenda nell'ambito della ordinaria ingiustizia di cui è cadenzata l'attività giudiziaria del nostro paese.

È parimenti del tutto lecito chiedersi come mai l'inchiesta su Tangentopoli, così come alcuni processi di mafia, abbiano colpito solamente alcune forze politiche e alcune aree geografiche, risparmiandone altre, come se la corruzione politico-amministrativa fosse assolutamente inesistente in Toscana, in Umbria, in Emilia-Romagna e in altre regioni governate dalla sinistra. È parimenti del tutto lecito chiedersi come mai l'inchiesta su Tangentopoli, così come altre inchieste denominate « mani pulite » in altre parti d'Italia, abbiano fatto luce in maniera volutamente parziale su alcuni aspetti della corruzione politico-amministrativa, mirandola esclusivamente nei confronti di determinati esponenti o partiti politici.

La Commissione di inchiesta ovviamente non dovrà fare un processo ai processi di Tangentopoli, ma dovrà stabilire le ragioni per le quali le indagini giudiziarie abbiano preso una sola direzione, perché vi sia stata una specie di strabismo giudiziario, nonostante l'evidente ruolo di primo piano nel fenomeno della corruzione pubblica di alcune forze politiche che non sono state toccate dalle indagini. Da deputato siciliano, ricordo, ad esempio, che nel 1970, in Sicilia, si insediavano improvvisamente numerose imprese edili che avevano la loro sede a

Reggio Emilia, a Modena, a Bologna, le cosiddette cooperative rosse, le quali ottennero improvvisamente il 30 per cento di tutti gli appalti e le forniture pubbliche: si dovrebbe, per esempio, accertare se ciò avvenne per ragioni legate al prestigio del loro nome oppure in base a logiche spartitorie e di finanziamento illecito ai partiti.

Tra i compiti della Commissione parlamentare vi sarà dunque quello di fare luce sulle responsabilità di chi ha tentato di intraprendere una rivoluzione attraverso la via giudiziaria, soprattutto grazie all'azione di alcuni uffici giudiziari della Repubblica, orientati al consolidamento di una determinata componente politica nelle istituzioni.

Signori deputati, scopo dell'inchiesta, pertanto, non dovrà essere l'accertamento di responsabilità personali, bensì la prefigurazione delle linee di un futuro intervento legislativo in materia di ordinamento giudiziario e di contrasto effettivo alla corruzione politico-amministrativa. A tale fine la Commissione dovrà procedere ad una puntuale analisi di tutte le cause che hanno portato ad una contaminazione politica di alcuni settori dell'ordine giudiziario a danno del dovere di imparzialità, verificando soprattutto se la giustizia sia stata strumentalizzata per fini politici di partiti, di movimenti o di correnti ideologiche.

Per il bene della democrazia, tutte le forze politiche che sono in questo Parlamento hanno il dovere di compiere ogni tentativo, affinché in futuro non si ripetano episodi legati ad un esercizio discrezionale e strumentale del potere giudiziario a fini politici, che, oltre a danneggiare la credibilità dell'ordine giudiziario, agevola la criminalità organizzata, vanificando i mezzi di contrasto all'illegalità disposti dallo Stato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

IOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come già prima ricordato dai relatori, la proposta di legge in

esame nasce dall'unificazione di sei proposte di legge all'esame della Commissione che sono state traslate in un unico testo unificato da parte del Comitato ristretto e dei relatori. Anche il nuovo testo, comunque, ha recepito, sicuramente in grande parte, l'ampio ed approfondito dibattito emerso in Commissione, con la ricezione di una serie di proposte emendative che, di fatto, hanno tentato di venire incontro alle obiezioni fondamentali proposte da parte dei deputati della Commissione.

Sicuramente, rimangono alcuni punti critici o, comunque, di discussione, su cui sarà importante ascoltare il dibattito in aula. Credo che, per il resto, i relatori abbiano già illustrato, approfonditamente ed ampiamente, i contenuti tecnici della proposta. Quindi, rimaniamo in ascolto delle obiezioni.

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

CARLO LEONI. Signor Presidente, sono poco più di dieci anni che l'Italia fu indotta a guardare se stessa in uno specchio e a conoscere una realtà fino a quel momento immaginata o denunciata dalle opposizioni politiche e dai mezzi di informazione, vale a dire l'esistenza di una vasta rete di corruzione, di un vero e proprio sistema messo in piedi dalla connessione tra imprese, partiti e alta burocrazia: un sistema che non soltanto ha dato un colpo mortale alla dignità dell'Italia ma, più concretamente, ha sottratto risorse pubbliche ingenti per finanziare partiti o leader o correnti di partito e per arricchimenti personali. Migliaia di miliardi hanno foraggiato questo sistema che ha prodotto anche un altro risultato, vale a dire lo stravolgimento delle regole della concorrenza e del libero mercato. E questo avveniva proprio negli anni ottanta, nei quali si tessevano le lodi del lasciar fare e del liberismo. L'Italia conobbe questa verità. E la conobbe grazie ad una magistratura che fece nient'altro che il proprio dovere di esercitare l'azione penale obbligatoria di fronte a notizie di reato.

Parlo di verità perché, a questo punto, non ci sono più soltanto ipotesi accusato-

rie. Ci sono sentenze, confessioni dei diretti interessati, numerosi patteggiamenti. Sulla base di quelle verità accadde qualcosa. Quelle verità furono così sconvolgenti da determinare il crollo di un sistema politico che aveva retto per diversi decenni, non perché ciò che l'Italia apprese allora possa autorizzare alcuno a ritenere che il sistema politico conosciuto dalla liberazione fino agli anni novanta possa essere classificato come cinquant'anni di corruzione e di malversazione. Facciamo bene, anche in questo momento, se ricordiamo e rivendichiamo la crescita democratica e civile che l'Italia seppe costruire e dare a se stessa. Ma, negli anni ottanta, ci fu un salto di qualità, una vera e propria morsa, di fatto contro lo Stato e contro la legalità, costruita tra partiti al potere e imprenditori. Del crollo di quel sistema politico — giova ricordarlo anche a chi fa finta di non ricordarlo — si avvantaggiò immediatamente la destra.

Lo dico non soltanto ricordando ciò che avveniva dentro quest'aula o attorno a quest'aula, con i cappi, i girotondi — i primi girotondi — che circondarono il Parlamento organizzati dal Movimento sociale italiano con lo slogan « siete tutti assediati », la polemica sul Parlamento delegittimato, Berlusconi che si presenta alla campagna elettorale rivendicando il ruolo delle proprie televisioni a sostegno dell'azione dei magistrati di Mani pulite, l'offerta di un ministero a Di Pietro (qualcuno dice anche al dottor Davigo). Pertanto, la destra cavalcò quella spinta. Ci furono errori nell'azione della magistratura, ad esempio, eccessi nella carcerazione preventiva? Noi siamo pronti a discutere di tutto questo — e lo siamo sempre stati —, ma il fatto che colpì allora l'opinione pubblica e che ha colpito l'Italia è stato quel sistema di corruzione, il venire a conoscere la ramificazione e la potenza di quel sistema. È giusta a questo punto l'esigenza di una Commissione parlamentare che rifletta su questa storia? La risposta è « sì », ma per quanto ci riguarda lo è già da diversi anni. « Sì » perché bisogna rispondere ad alcune domande importanti ed è sicuramente un deficit del

mondo politico non aver messo in grado il Parlamento di dare prima una risposta a queste domande.

La prima si riferisce alla natura del fenomeno: sistema di corruzione, e non solo illecito finanziamento dei partiti. Sicuramente, tutto questo avrebbe richiesto e richiede ancora oggi un'analisi, anche dal punto di vista degli strumenti parlamentari, di un fenomeno che ha sconvolto la storia del nostro paese. In secondo luogo, è ancora attuale questo fenomeno oppure no? La terza è quali innovazioni legislative adottare per prevenire e contrastare la corruzione? Così ci siamo mossi nella scorsa legislatura, così oggi hanno chiesto di fare le proposte degli onorevoli Buemi, Boato, Soda, Craxi; sto parlando di una Commissione parlamentare che incentri il suo lavoro principalmente sul fenomeno della corruzione e dell'illecito finanziamento. Non così ci diceva la proposta Cicchitto, perché quella proposta aveva come oggetto non un'indagine sul fenomeno della corruzione, ma la magistratura. In realtà, il testo unificato ha unificato ben poco, perché alla fine del lavoro di *collage* che è stato anche ricordato dal primo dei due relatori, questa proposta, comunque, si muove nel solco della proposta Cicchitto, con un doppio esito negativo rispetto alle finalità.

Il primo rilievo — che è quello che in realtà ritengo più grave — è che a questa Commissione viene consegnato come mandato un obiettivo troppo timido e troppo reticente rispetto al fenomeno della corruzione. Perché si parla di illecito finanziamento dei partiti e di arricchimenti personali? E quel sistema che conosciamo? E lo stravolgimento delle regole del mercato? Troppo poco. Perché limitarsi ai fatti commessi prima del 1992? Dopo è andato tutto bene? Siamo sicuri di questo? Come vanno le cose oggi? Che risposta dà oggi il Parlamento ai fenomeni di corruzione che abbiamo visto continuare a determinarsi ancora nei mesi scorsi? Occorrono più coraggio e più ampiezza di indagine. Perché si deve aver paura di questa ampiezza?

In secondo vi è una volontà, non dirò vendicativa, collega Palma, ma a nessuno può sfuggire l'impressione di una volontà di rivalse verso chi condusse quelle indagini, per cui la tesi finale è già scritta. Abbiamo ascoltato il collega Fragalà poco fa: quella era già la tesi finale del lavoro della Commissione su Tangentopoli.

Nel testo si tratta di perseguimento di obiettivi di natura politica e ideologica, di intenti di carattere persecutorio, di collegamenti tra le correnti interne alla magistratura associata e partiti, organizzazioni politiche sia parlamentari sia extraparlamentari, di illeciti disciplinari o paradisciplinari commessi da magistrati. È questo il cuore della proposta, non si tratta né di formulazioni né, tantomeno, di concetti formulati dall'opposizione, ma di tutt'altro. Lo ripeto, è questo il cuore della proposta e il suo vero obiettivo, lo ha confermato in modo esplicito il collega Fragalà. Si tratta della vera ossessione di una parte del potere politico verso la magistratura autonoma ed indipendente che esercitò l'azione penale nei confronti del sistema e dei fenomeni di corruzione.

Dovremmo aprire un più ampio capitolo sulla legislazione anticorruzione: purtroppo abbiamo alle spalle alcuni recenti provvedimenti — mi riferisco allo svuotamento del reato di falso in bilancio e alla normativa sul rientro dei capitali illecitamente esportati all'estero —, i quali aiutano, certo involontariamente, l'economia illegale, lo stoccaggio di fondi neri ed il loro riciclaggio.

Quindi questa proposta nasce con intenti ed obiettivi che noi non condividiamo: lo abbiamo detto a chiare lettere nelle riunioni delle Commissioni congiunte. Anche in Assemblea abbiamo presentato diversi emendamenti allo scopo di contrastare queste finalità e di ridurre il danno per l'opinione pubblica e per il nostro sistema politico. La nostra battaglia contro questo provvedimento — che giudichiamo grave — proseguirà in Commissione, il giorno in cui quest'ultima verrà istituita. Piuttosto che fare le pulci all'azione dei magistrati vogliamo si indaghi davvero sulla corruzione e sugli arricchimenti

menti illeciti di ieri e di oggi e sul modo più efficace di combattere questo fenomeno. Si tratta infatti di un fenomeno che, ieri come oggi, inquina la politica, stravolge le regole del libero mercato, crea una necessaria collusione con i poteri criminali. Su questo, più che su altro, vale la pena di impegnare il Parlamento; da qui la distanza fra la nostra posizione, le nostre aspettative e questo provvedimento che non condividiamo.

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

FABRIZIO CICCHITTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto vorrei svolgere alcune considerazioni sul risultato dei lavori delle Commissioni congiunte affari costituzionali e giustizia, di cui poco fa hanno dato conto i due relatori. Debbo dire che questo risultato, a mio avviso, è stato riportato in modo intellettualmente corretto dai relatori in quanto, come ha detto l'onorevole Nitto Palma, il risultato finale è stato originato da un'operazione nella quale si sono combinate assieme con sapienza giuridica le varie proposte di legge presentate.

Certamente se l'obiettivo formulato da un nostro collega era quello secondo il quale una delle proposte avanzate (quella dell'onorevole Saponara e la mia) non avrebbe dovuto essere presa in nessuna considerazione, comprese anche le virgole, questo obiettivo, leggermente infantile e un po' arrogante, non è stato raggiunto. Se invece l'obiettivo doveva essere quello di far confluire nel testo le varie ipotesi presenti nelle proposte di legge, ebbene debbo dire allora che questo lavoro è stato svolto brillantemente dai relatori.

È stato, quindi, compiuto un tipo di lavoro che non riflette il testo presentato dall'onorevole Saponara e dal sottoscritto, ma che riprende alcune parti di esso, insieme a quelle di altri colleghi. È un classico lavoro di mediazione al di sopra delle parti compiuto dai relatori che si sono impegnati in tal senso. Da questo punto di vista non condivido i rilievi sollevati poco fa dall'onorevole Leoni.

Entrando nel merito delle ragioni del provvedimento, dell'istituzione di una Commissione di indagine in ordine a tale tematica, credo che le ragioni stesse si rinverano evidentemente in alcuni punti interrogativi. È sostanzialmente legittima l'esigenza di istituire una Commissione di inchiesta sul finanziamento irregolare dei partiti e, contemporaneamente, sul comportamento della magistratura; nel corso del tempo sono state istituite Commissioni d'inchiesta che si sono occupate delle materie più drammatiche che hanno lacerato il nostro paese (mi riferisco, in particolare, a quelle sul caso Moro, sulle stragi, sul caso della P2); quelle cui ho fatto riferimento sono solo alcune delle Commissioni di inchiesta istituite, per non parlare della Commissione antimafia. Ebbene, come poteva il Parlamento non misurarsi con ciò che è avvenuto nel nostro paese nel 1992-1994. Dopo il 1994 cinque partiti della vita politica italiana sono scomparsi in seguito anche a vicende che hanno riguardato il rapporto fra il finanziamento irregolare dei partiti ed il modo con cui la magistratura ha trattato questa materia.

Illustrerò adesso una questione di fondo rispetto alla quale il mio dissenso dall'analisi compiuta dall'onorevole Leoni è netto: non possiamo dire che il finanziamento irregolare dei partiti ha avuto inizio negli anni ottanta e riguarda solo e soltanto alcune forze politiche perché — mi permetto di osservarlo all'onorevole Leoni — il finanziamento irregolare delle forze politiche si avvia negli anni quaranta e ha riguardato tutte le forze politiche sotto due profili: da un lato, vi è stato il finanziamento irregolare dall'estero, vale a dire il finanziamento da parte dell'Unione sovietica e del KGB al partito comunista e quello degli Stati Uniti e della CIA alla Democrazia cristiana e, dall'altro, vi è stato contemporaneamente, in modo vario e crescente, anche il finanziamento irregolare discendente dai rapporti con le forze economiche.

Ricordando le riflessioni e le polemiche da parte di personaggi come don Luigi Sturzo, da una parte, ed Ernesto Rossi,

dall'altra, riscontriamo che questa analisi è stata compiuta fin d'allora, ma non è stata ripresa né dalle forze di governo né dalle forze di opposizione e molto marginalmente è stato fatto da parte della magistratura.

Dando per scontato che il finanziamento irregolare da parte non soltanto di realtà internazionali, ma anche sotto il profilo dei rapporti con i gruppi economici ha riguardato i tradizionali partiti di governo, bisogna aggiungere che in merito all'irregolarità del finanziamento è emersa, non coinvolgendo nelle responsabilità penali i massimi livelli di partito. A tale proposito emerge un primo interrogativo a cui doveva rispondere la Commissione d'inchiesta: secondo alcuni settori della magistratura in alcuni casi e rispetto ad alcuni partiti, i vertici di quegli stessi partiti non potevano non sapere, mentre in altri casi pur essendovi stata una comprovata situazione di finanziamento irregolare nel rapporto con i gruppi economici in una serie di situazioni tuttavia i vertici del PCI-PDS potevano non sapere.

Però che il PCI-PDS fosse anch'esso coinvolto nel finanziamento irregolare è dimostrato dalla prima fase delle inchieste di Milano e dalle deposizioni varie di uomini appartenenti al partito comunista e al PDS, come Cappellini, Soave, Carnovali, Donegaglia e quant'altri, ed anche da quello che ha detto lo stesso onorevole Di Pietro in un'intervista pubblicata su *L'Espresso*, in cui ha affermato: diciamo subito che il sistema politico divideva le tangenti in quattro parti: una andava alla Democrazia cristiana, uno al Partito socialista italiano, una alle altre forze del pentapartito che governavano in una determinata zona ed infine una parte al Partito comunista italiano, di regola sotto forma di lavoro per le cooperative che gravitavano nell'orbita del partito. Ed alcune volte con versamenti di vere e proprie bustarelle. Nella sentenza della corte d'appello di Milano sulla metropolitana milanese si afferma testualmente: le imprese si accordavano fra loro con gli esponenti politici prima delle gare di appalto e anche il

Partito comunista era entrato nel sistema tangentista in contemporanea con l'assegnazione a cooperative legate al suddetto partito di lavori riguardanti la metropolitana milanese. La tangente veniva suddivisa in modo che al Partito socialista italiano giungesse il 37,5 per cento, al Partito comunista italiano il 18,75, alla Democrazia cristiana il 18,75 per cento, al Partito socialista democratico italiano il 17, al partito repubblicano italiano l'8 per cento.

Possiamo fare altri esempi: la conclamata prova che Gardini portò un miliardo nella sede della direzione del Partito comunista italiano, il caso nel Veneto riguardante Morandina a De Piccoli, l'episodio gravissimo dei sigilli tolti in via delle Botteghe oscure, dopo che i Carabinieri erano andati a porre dei sigilli su un'inchiesta che era in corso sul sistema degli immobili del partito comunista, alle molte incriminazioni di esponenti della lega delle cooperative, che ha portato una persona che è tuttora nella lega delle cooperative, Ivan Cicconi, che ha scritto un libro, poco recensito, ma molto interessante, *La storia del futuro di Tangentopoli*, nel quale dice: per la prima volta un numero significativo e di spicco di dirigenti delle cooperative emiliane vengono arrestati, con l'accusa infamante dell'associazione mafiosa, per i rapporti con i clan camorristi di Alfieri, quello più legato, insieme a Nuvoletta e a Cosa nostra, e più inserito nella ricostruzione del dopo terremoto del 1980. Tra questi figura anche Fabio Carpanelli, uno dei massimi dirigenti delle cooperative con il quale avevo condiviso la presidenza dell'ANCPL, nella seconda metà degli anni settanta.

Potremmo continuare con questa analisi, ma vorrei fermarmi qui per rilevare che vi era un sistema che non riguardava soltanto alcune forze politiche, ma tutte le principali forze politiche e tutti i grandi gruppi economici. Certamente questo sistema ha fatto sì che in Italia, fino all'adesione al trattato di Maastricht, vi fosse una carenza e, forse addirittura una assenza di mercato e di concorrenza.

L'adesione al trattato di Maastricht certamente è stata una delle ragioni che ha provocato una crisi del sistema politico ed economico e la necessità di superarlo. Noi potevamo superare il sistema in vari modi: potevamo superarlo attraverso una grande operazione globalmente e nobilmente consociativa, che vedesse associate tutte le forze politiche ed anche i grandi gruppi economici per superare il sistema attraverso una grande intesa, oppure questo superamento poteva avvenire per via traumatica.

È evidente che il sistema è andato in collasso ed è stato superato per via traumatica; tuttavia, anche in questo caso, c'erano diversi sbocchi.

Questa via traumatica poteva riguardare tutte le forze politiche principali — visto che tutte le forze politiche in vario modo erano coinvolte in esso — oppure concentrarsi solo in una certa direzione. Evidentemente già lo scioglimento di questi interrogativi richiede approfondimenti ed ulteriori valutazioni, appunto la valutazione della Commissione parlamentare. Non c'è nessuna tesi precostituita già scritta, ma certamente ognuno ha la facoltà di esprimere una propria valutazione, una propria ipotesi di valore e specialmente una serie di domande.

Ebbene, una ipotesi di lavoro parte dalla valutazione che richieda altri riscontri che c'è stata una gestione unilaterale della situazione, per cui alcuni partiti sono stati distrutti. E ancor più grave è stato il fatto che, in qualche partito — vedi la Democrazia cristiana — tra tutti i leader, che avevano delle metodologie comuni di comportamento, alcuni di essi abbiano superato questa vicenda, mentre qualche altro no. Io credo che tra l'onorevole Forlani, da una parte, e l'onorevole De Mita o l'onorevole Mancino o l'onorevole Scalfaro — tutte persone assolutamente oneste — ci fosse lo stesso modo di gestire le correnti, le campagne elettorali e così via. Però è successo che l'onorevole Forlani sconta tuttora l'affidamento ai servizi sociali e, invece, gli altri colleghi siedono in Parlamento o addirittura hanno ricoperto altissime cariche istituzionali.

Qui arriviamo ad un punto, rappresentato dal fatto che non tutta la magistratura, ma alcuni settori di essa, evidentemente, nel corso di questi anni, ha messo in evidenza l'esistenza di orientamenti politici abbastanza netti. Ciò non vuol dire nulla in sé e per sé, ma quello che la Commissione deve accertare è se questi orientamenti politici, dichiarati in congressi, relazioni e via dicendo, abbiano avuto poi dei riflessi nei comportamenti concreti sul terreno giurisdizionale.

Avrei numerose citazioni da fare, ma il tempo non me lo consente. Tuttavia, vorrei farne una che dà il senso della problematica presente in Magistratura democratica dal 1969 ad oggi. Riflettendo su un congresso di Magistratura democratica, Vincenzo Accattatis affermò: ma qui si pone una elementare domanda: noi di magistratura democratica chi siamo? Siamo nuova sinistra o sinistra storica? Organizzazioni come magistratura democratica, psichiatria democratica, medicina democratica esistono in una prospettiva di nuova sinistra, non esistevano prima del 1968; la nuova sinistra ha ipotesi nel settore istituzionale? Ma ciò vale come domandare se le abbia Magistratura democratica, salvo collocare Magistratura democratica, quale è sorta nel 1969, nell'ambito della sinistra storica.

A sua volta, Elena Paciotti sviluppava queste significative osservazioni critiche: il gravissimo limite di questo congresso è proprio quello di avere privilegiato la sovrapposizione fra schieramenti che si richiamano sostanzialmente a posizioni partitiche divergenti, senza offrire indicazioni utili a risolvere problemi reali. Per quello che riguarda Milano, noi abbiamo avuto l'estrinsecazione di orientamenti che sono orientamenti politici più che da magistrato. Quando Italo Ghitti nel 1992 — dico nel 1992 perché successivamente ha fatto una profonda riflessione autocritica — affermava: il nostro obiettivo non è rappresentato da singole persone, ma da un sistema che cerchiamo di ripulire; oppure affermava: prima arriviamo voltare pagina e a dichiarare defunto questo sistema, egli non era neanche un sostituto

procuratore o un pubblico ministero, ma era un GIP! Ebbene, parlare di sistema, onorevoli colleghi, è esattamente la negazione dell'essere magistrato che si deve occupare delle singole responsabilità: parlare di sistema è tipico di un'impostazione politica!

Però, questo travalicamento delle competenze è avvenuto anche in vicende cruciali come quando c'è stata una contrapposizione di un gruppo di magistrati di Milano sui decreti-legge e disegni di legge. È avvenuto quando alcuni magistrati — in primo luogo il dottor Di Pietro, a Cernobio — presentarono testi di disegni di legge, fatti insieme al significativo studio Stella, per l'uscita da Tangentopoli, compito legislativo che non spettava affatto ai magistrati. Non parliamo poi della violazione sistematica del segreto istruttorio che veniva parallelamente accompagnata dall'esistenza di un pool di giornalisti, che recepiva queste indicazioni, come ci ha ricordato proprio pochi giorni fa una persona che apparteneva a questo pool, Antonio Polito, oggi direttore de *Il riformista*.

Ecco, questi ed altri elementi sono sufficienti per affermare che si deve istituire una Commissione d'inchiesta. Questa Commissione di inchiesta, evidentemente, deve riflettere se questi problemi, attorno ai quali, da molto tempo, si svolge un dibattito nel paese e nel Parlamento, hanno alla base ragioni serie oppure essi sono destituiti di fondamento. Quindi, non c'è alcun atteggiamento preconstituito ma certamente l'esigenza di misurarsi con una tematica assai difficile e contraddittoria. Infatti, solo misurandosi con essa e fornendo risposte equilibrate è possibile, forse, superare l'attuale situazione di radicalizzazione e di scontro su questi temi; essi possano essere superati, non mettendoli da parte, ma affrontandoli a viso aperto, attraverso un confronto ed un'analisi delle carte, dei testi e delle riflessioni fatte dalle persone impegnate su questi problemi.

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con attenzione le introduzioni dei signori relatori. Ho apprezzato particolarmente quella del collega Nitto Francesco Palma il quale ha svolto la relazione sull'iter di questo provvedimento in Commissione con equilibrio ed equidistanza, come si addice ad un relatore, enunciandone i passaggi ed evidenziando, pur con la visione che di ciascuno è propria — ma che tale deve restare per la dignità di pensiero che ciascuno possiede —, il contributo dell'opposizione, le differenti prospettazioni che l'opposizione aveva avuto, l'orientamento che all'esito la Commissione aveva tratto.

Non altrettanto giudico il contributo dell'onorevole Fragalà il quale ha affrontato il problema dandone un giudizio particolarmente di parte ed individuando, non i fattori che hanno portato la Commissione a prospettare all'Assemblea un provvedimento sul quale discutere, ma le conclusioni sostanzialmente già adottate che fanno riflettere. Esse, anzi, mettono in chiaro i reali intendimenti, purtroppo, di una parte di questa maggioranza in relazione ad un provvedimento che, invece, dovrebbe essere affrontato con laicità di pensiero e con estrema dignità, trattandosi di provvedimento che comporta un giudizio storico su una fase politica della vita del nostro paese e che impone o che propone all'Assemblea un giudizio che può coinvolgere anche i rapporti stessi tra poteri separati dello Stato.

Non ho apprezzato particolarmente il richiamo alle tre regioni d'Italia in una delle quali sono nato e cresciuto ed ho svolto almeno venticinque anni ininterrotti di attività politica, attività che oggi mi consente di parlare a quest'Assemblea con laicità di pensiero su questo argomento perché l'ho svolta tutta all'opposizione del Partito comunista di allora.

Vivendo e avendo vissuto in Toscana, debbo censurare il giudizio che ne è stato dato. Quello toscano è un popolo civile: non ha malavita, se non di importazione; non ha mai avuto baronie; non ha potentati. La Toscana va orgogliosa di una democrazia diffusa, che parte dai comuni,

dalle esperienze comunali, che altre regioni d'Italia non hanno avuto e che la connota da secoli e vanta un sistema pubblico che funziona. La Toscana è una regione nella quale i partiti politici si sono confrontati, da sempre, con spirito democratico e senza mai vincere 61 a 0 (com'è successo in altre parti d'Italia).

Mi scusi, signor Presidente, non ho il potere e la pazienza di farmi ascoltare, ma mi crea un certo disagio il fatto che l'onorevole Fragalà non presti attenzione al mio intervento. Eppure, poiché stavo citando alcune particolarità della mia terra, e anche della sua, onorevole Fragalà, ritenevo che l'argomento meritasse un colloquio, per così dire, a viso aperto.

Ciascuno ha, dei fatti del 1992, un'idea propria. Guai se non dovesse averla! In particolare, non posso non averla io che provengo da un partito che ha dato un contributo consistente, forse anche eccessivo, a quella particolare fase della storia politica italiana. Dei predetti fatti ciascuno può dare una ricostruzione propria, dal momento che l'analisi di essi può essere affrontata con intento riabilitativo — come, in parte, è stato fatto nella stessa seconda relazione, quando si è parlato dei fatti di Napoli, che hanno interessato il Presidente del Consiglio di allora —, con intento diretto alla chiarificazione ed alla comprensione, ovvero con l'intento del coinvolgimento generale di tutti i partiti politici, compresi quelli che ebbero la ventura di rimanerne marginalmente coinvolti. Però, vi sono alcuni pericoli da evitare.

Il primo è quello di fornire degli eventi una lettura distorta, ovverosia di maggioranza, vertendosi in una materia nella quale l'equilibrio e la correttezza dell'analisi sono indispensabili affinché il risultato possa avere un margine di apprezzabilità da tutti condiviso.

Il secondo è quello di proporre letture diverse da quelle coperte dal giudicato (e si tratta di un pericolo che ho avvertito incombere in alcuni interventi, compreso quello, rispettabilissimo, del collega Cicchitto) perché, in questo modo, si corre il rischio di creare un conflitto tra il potere legislativo ed il potere giurisdizionale in

relazione a fatti che hanno già formato oggetto di giudicato e che, come tali, vivono di una propria autonomia.

Il terzo pericolo da evitare è quello di creare uno strumento di spaccatura non con alcuni magistrati — i quali, come qualsiasi cittadino, potranno essere chiamati a rispondere dei fatti da loro eventualmente commessi —, ma con tutta la magistratura, in tal modo ingenerando un processo che difficilmente sarebbe governabile.

Questo provvedimento ha almeno due finalità evidenti. La prima, apparentemente più nobile, attiene all'accertamento del finanziamento illecito dal 1992 in poi.

Il relatore per la I Commissione, onorevole Palma, ha ricordato il contributo dato anche dall'opposizione a questa richiesta che coinvolge accertamenti anche dell'oggi, segnatamente là dove si chiede di verificare se i detti fatti rivestano, attualmente, carattere diffuso.

È un accertamento al quale io non annetto particolare rilevanza politica. Infatti, onestamente, credo che esso, se anche può avere una sua giustificazione nel tentativo di riequilibrare l'analisi del fenomeno passato con quella del fenomeno inevitabilmente presente — e dico inevitabilmente presente — in tutta la vita politica, da che mondo è mondo, ha però certamente la caratteristica non particolarmente apprezzabile di sovrapporre una verifica di questa Camera nella situazione attuale a quella che necessariamente deve essere svolta dalla magistratura. Mi domando quali conseguenze avrebbe un accertamento della Camera oggi su fatti specifici costituenti reati, su fatti in essere, e quale ingerenza potrebbe esserci nell'accertamento della magistratura su questi analoghi fatti. Credo che sia un pericolo da evitare.

Altro quesito sul quale bisogna riflettere è quello enunciata alla lettera *b*) dell'articolo 1, cioè se i fatti del 1992 abbiano riguardato o meno tutte le forze politiche con uniformità di trattamento e se vi siano state incompletezze, lacune o omissioni nell'attività investigativa o nell'esercizio dell'azione penale, quesito con-

simile a quello che si pone alla lettera *c*), cioè se vi siano state ragioni o difformità di trattamento o incompletezze o lacune da parte della magistratura. Vedete, farsi questa domanda è certamente un modo per comprendere la verità storica, ma può essere anche infantile, perché può tradursi nella domanda « perché a me sì e a lui no? » Perché questa è la domanda, questo è il succo del quesito elaborato in un lessico italiano assolutamente apprezzabile: perché a noi sì e agli altri no? Ebbene, credo che bisogna evitare di personalizzare l'analisi dei fenomeni storici e soprattutto credo che bisogna evitare di affrontare il problema in questi termini, perché per la stragrande maggioranza si tratta di domande a risposta obbligata, perché hanno la caratteristica di essere fatte da una maggioranza, perché sono domande codificate da una maggioranza, quella stessa maggioranza che, a maggioranza, avrà il potere di dare ad esse una risposta.

Altro quesito è quello se vi sia stata persecuzione politica contro parlamentari, quesito che si sposa con quello se vi siano stati collegamenti tra magistrati o settori della magistratura e politica, che si leggeva, tra l'altro, in maniera ancora più decisa e chiara, nella prima proposta Cichitto-Saponara, già presentata a questa Camera. Credo che bisogna essere estremamente prudenti nell'affrontare queste tematiche perché è attraverso di esse che si può correre il rischio di andare fuori strada e soprattutto di valutare — volendo dare risposte che sono già precostituite nelle domande — l'evoluzione storica dei nostri tempi in termini che non sempre corrispondono a verità. Credo che però vi sia un altro fondamentale problema oltre a quello che ci sta davanti. Infatti, il problema lo si può porre in questi termini. Se vi è una serenità di spirito unanimemente condivisa nell'affrontare l'analisi di un fenomeno storico, e se tale serenità di spirito consentirà al Parlamento di dare delle risposte, anche riabilitative — ciò non mi scandalizzerebbe —, ovviamente in termini storico-politici, a chi è stato oggetto di giudizi da parte della magistratura,

affinché attraverso la spiegazione del fenomeno politico si possa giungere ad un giudizio che se conserva, sotto il profilo giuridico, elementi di censura, trova nell'assetto politico pregresso una sua inevitabile forma di necessaria esistenza, allora vi dico che su questa base è possibile andare avanti.

Nessuno vuol negare che da sempre la politica sia andata a braccetto con gli affari, e nessuno vuole negare che inquinamenti di ordine economico nell'assetto politico di tutti i paesi, ed in tutto il mondo, vi siano sempre stati: sarebbe ingenuo e miope, e non sarebbe intellettualmente onesto. E se qualcuno sperasse che questo possa essere soltanto frutto di un passato inglorioso e non dovesse connotare, invece, anche la realtà presente, probabilmente sarebbe un ingenuo. Ma se per caso, come io temo, si affrontasse tale problema con spirito di vendetta, ovvero con spirito non consono alla correttezza di analisi che si impone, allora saremmo fuori strada.

Affermo ciò perché la pervicacia con cui si è voluta, in questo momento, tale Commissione, in un momento storico in cui parlare di questi problemi con le bombe che cadono e con la gente che muore, e seguirà a morire, può sembrare paradossale, perché il momento attuale impone di guardare al futuro, non certo di considerare il passato — lusso che ci si può permettere in momenti di stabilità politica e, soprattutto, di stabilità universale —, ed affrontare questo problema con spirito di scarsa serenità di giudizio sarebbe il pericolo maggiore nel quale si potrebbe incorrere.

Ed affermo ciò perché non vedo, nel comportamento tenuto fino ad oggi da questa maggioranza, elementi di serenità di giudizio. Mi riferisco ai tentativi di delegittimazione della magistratura nel suo complesso propri di molti esponenti del Governo e dello stesso Presidente del Consiglio, con dichiarazioni di una pesantezza unica (ricordo soltanto quelle rese a Barcellona alla stampa internazionale); ricordo anche tentativi di controllare l'esercizio dell'azione penale, attraverso riforme

preannunciate dell'ordinamento giudiziario; ricordo tentativi di delegittimazione complessiva della magistratura, attraverso la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, che perseguiva dichiarate finalità di egemonia; ricordo, infine, tentativi di esasperare il conflitto, con le dichiarazioni rese dallo stesso Presidente del Consiglio, a reti unificate, alla televisione italiana all'indomani della sentenza della magistratura.

Ho ricordato queste cose non per muovere censure a chi dovrà operare — perché le censure si muovono esclusivamente ai fatti e ai comportamenti, e non alle intenzioni —, ma per ricordare a tutti coloro che faranno parte di questa Commissione di inchiesta — e che dunque avranno il dovere di analizzare un periodo storico — che sarà possibile trarre giudizi che abbiano la caratteristica di essere condivisi, e dunque di diventare patrimonio culturale del futuro politico del nostro paese, solo se tali giudizi saranno connotati da serenità, equidistanza, equilibrio e, soprattutto, obiettività (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo e Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la storia di questa proposta di istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario nel nostro paese poteva avere, ed ha avuto nella scorsa legislatura, una sua ragione d'essere nell'opportunità che fosse proprio il Parlamento a definire con un'indagine organica ed uno studio articolato il fenomeno di Tangentopoli con tutte le implicazioni che esso ha avuto negli assetti politici del nostro paese. A tale proposito, devo ricordare che, nel corso della XIII legislatura, la Commissione speciale anticorruzione lavorò sulla scorta di un rapporto importante di tre saggi, tra i quali i professori Arcidiacono e Cassese, che partirono proprio dalla constatazione dei fe-

nomeni che erano stati rivelati dall'inchiesta su Tangentopoli non per fare processi retrospettivi ma per tentare di proporre delle modifiche anche nei confronti dell'ordinamento, per evitare in futuro il riprodursi degli stessi fenomeni.

Era questo un possibile percorso dell'inchiesta che in parte veniva ripreso dalle proposte di legge Craxi e Buemi, Boato e Soda, ma che poi è stato stravolto dall'irrompere della proposta di estendere all'uso politico della giustizia il problema su cui svolgere l'indagine. Una frase, un concetto, un'idea che ha in pratica disegnato una linea oltranzista e di evidente forzatura anticostituzionale, spostando l'indagine sugli atti giudiziari, sui processi alle intenzioni. È sufficiente infatti ripercorrere, soltanto per qualche attimo, le lettere *a), b), c), d)* dell'articolo 1 del testo approvato dalla maggioranza nelle Commissioni per rendersi conto che si intende intervenire sulle correnti interne della magistratura associata — cosa questa che francamente interessa poco in questo momento, mentre dovrebbe interessare l'acquisizione di idee che siano chiare per tutti, l'auspicio che il magistrato, nell'esercizio della sua funzione, sia conforme, nella espressione dei suoi valori e della sua attività, ai principi costituzionali —, sulla individuazione di obiettivi politici o ideologici della magistratura, sul collegamento delle correnti della magistratura associata a partiti o a movimenti extraparlamentari, sulla eventuale deviazione delle funzioni giudiziarie per ragioni politiche e, conseguentemente, sulla produzione di disparità di trattamento nelle decisioni giurisdizionali.

Allora è chiara la volontà di fare di questa Commissione una sorta di supremo organo di revisione dell'operato dei giudici e, in particolare, dei giudici di Tangentopoli. Ma non solo, difatti, non si nasconde il proposito di verificare se, nei processi in corso, vi siano questi condizionamenti politici con il pretesto dell'uso politico della giustizia e con lo scopo, nemmeno tanto dissimulato, di screditarne l'operato a beneficio in sostanza di condannati con sentenza definitiva come è documentato,

tra l'altro, da quanto abbiamo ascoltato poc'anzi dalla relazione svolta dall'onorevole Fragalà che riproduce fedelmente quanto lo stesso onorevole, con molta trasparenza, è venuto a sostenere innanzi alle Commissioni riunite il 13 febbraio 2002. E l'onorevole Fragalà è relatore proprio per la II Commissione.

A distanza di un anno, si dimostra quindi che si vuole ostinatamente perseguire, non la finalità di fissare definitivamente, anche in sede parlamentare, quali siano le cause dei gravi fenomeni di collusione tra imprenditoria e politica, esplosi con Tangentopoli, che dettero vita — lo ripeto — alla istituzione della Commissione speciale anticorruzione, nella scorsa legislatura, partendo dal presupposto che quei fenomeni, comunque, erano stati smantellati dalle inchieste giudiziarie.

Si vuole, a questo punto, invadere il campo della giurisdizione, si pretende di mettere al centro dell'inchiesta l'operato dell'intero apparato giudiziario, per diffondere nel paese, sul filo di una polemica che dura ormai da anni, il discredito più totale sulle inchieste degli anni novanta, mettendo in discussione i principi costituzionali di autonomia ed indipendenza della magistratura: la stessa autonomia dell'intero potere giudiziario rispetto a quello legislativo!

La riprova ulteriore di questo atteggiamento si ricava anche dal fatto che è stata respinta la legittima richiesta da parte dell'opposizione, dopo aver ascoltato la pacata ed interessante relazione iniziale — e non soltanto iniziale — dell'onorevole Palma, di stralciare il testo Cicchitto per l'evidente sua eterogeneità rispetto a tutti gli altri testi di maggioranza e di opposizione, diretti a costruire l'inchiesta sul finanziamento illecito e sulle sue conseguenze per il sistema politico italiano.

Così come, ad ulteriore riprova, va segnalata l'impossibilità, ormai registrata ampiamente in Commissione, di convergere su un testo unificato, proprio a causa della stravaganza, disomogeneità ed eccezionalità della proposta Cicchitto di mettere in pratica — come, del resto, viene ribadito dallo stesso proponente — sotto

inchiesta i giudici. Si badi bene: questa volta non soltanto i pubblici ministeri, ma coloro che, comunque, si sono occupati di « mani pulite » con i loro atti giudiziari, le loro sentenze.

L'opposizione ha dovuto svolgere un lavoro duro di contestazione in Commissione e, francamente, non mi pare che si possa accettare il principio che emendamenti dell'opposizione di carattere particolarmente significativo siano stati poi accolti nel corso di quella discussione.

Questo lavoro verrà svolto ancora in aula, riprendendo i numerosi emendamenti che tentano di dare al testo almeno una parvenza di legittimità costituzionale, per impedire che, ancora una volta, soltanto a colpi di maggioranza, nel crescente dissenso del paese reale (che svolgerà, ancora una volta, il suo ruolo di controllo democratico della legislazione) si operino vere e proprie sovversioni legislative, dirette a capovolgere i ruoli, a collocare sul banco degli accusati i giudici per tentare impossibili riabilitazioni di politici, imprenditori, faccendieri, che hanno subito condanne definitive, patteggiato la pena, accettato numerosissime prescrizioni.

Allora, onorevoli colleghi, vale la pena di riflettere sul fatto che, quando le sentenze sono definitive, al cittadino comune condannato viene riservato lo strumento della revisione delle sentenze stesse mediante l'esibizione di nuove prove che ne rendano evidente l'innocenza.

Ora, vi è una possibilità sempre più ampia di accedere alla Corte europea, di sollevare questioni che siano state per caso tralasciate, pretermesse, superate da un tipo di volontà politica.

Perché, nel pur comprensibile scopo di rivelare taluni eccessi persecutori che nei processi o al CSM dovevano essere denunciati, si dovrebbero invece ridiscutere indagini, dibattimenti, sentenze? Infatti, è esattamente questo che si pretende di fare con il combinato disposto dell'articolo 1 lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* e dell'articolo 3 di questo testo.

Da una certa cultura pseudogarantista, declamata a dritta e a manca, parte un vistoso e stravolgente messaggio di auten-

tica inquisizione degno della cultura di processi autoritari laddove si vuole che il giudice non pensi, non studi, non ricerchi, dia ragione al colpevole o, comunque, al più forte. Si pretende di sapere, con un'indagine retrospettiva, se nell'esercizio dell'azione penale vi siano stati intenti di carattere persecutorio, se le correnti — sembra quasi una perizia di carattere psico-culturale, antropologico — della magistratura siano state o siano collegate ad organizzazioni politiche extraparlamentari. Si vuole stabilire se le inchieste, come è noto nate dalla catena incessante di accuse dell'imprenditoria contro i politici — su tali accuse la procura di Milano, ma non solo, guadagnava le fiaccolate di consenso di leghisti, di alleati nazionali, di appartenenti al nascente partito di Forza Italia — possano essere state determinate, leggiamo testualmente, dal perseguimento di obiettivi di natura politica o ideologica riferibili a singoli magistrati. L'indagine, in altri termini, dovrebbe dare soddisfazione ad un teorema che è circolato negli ultimi anni con molta insistenza: il teorema del complotto, che dovrebbe far percorrere la nuova via di attacco alle inchieste che riguardano, a volte, anche il Premier ed i suoi amici.

Per fare ciò possono, addirittura, essere chiamati a far parte di tale Commissione tutti i deputati ed i senatori dell'attuale legislatura, anche se nei processi da rivisitare abbiano avuto il ruolo di imputati, di parti lese, di pubblici ministeri, di giudici e, ovviamente, di avvocati difensori. Il brocardo *nemo iudex in causa propria* non ha più valore perché è chiaro che non interessa ad una proposta di legge che viene sostenuta da una maggioranza, speriamo sempre più esigua e capace di una forte presa di coscienza legalitaria, che in materia di incompatibilità e di conflitto di interesse segue i principi di legislazione che tutti conosciamo e che debbono vederci attestati in maniera intransigente a difesa della legalità repubblicana.

Ci auguriamo che la maggioranza in aula sappia mostrare, facendo registrare la dissociazione di molti, una coscienza istituzionale forte che impedisca la confu-

sione di poteri che la proposta, in definitiva, sostiene e contiene. In ogni caso, la nostra opposizione sarà attestata sulla difesa dell'ordinamento costituzionale e dell'autonomia della giurisdizione per impedire inammissibili forme di vendetta o di regolamenti di conti ad opera di chi non sa rassegnarsi a sottostare all'autorità della legge penale, che è cosa diversa dalla bizzarra, dagli errori, dalle distorsioni del singolo giudice o del singolo pubblico ministero. Qualcuno pretende di riscrivere la storia degli anni ottanta e novanta azzerando non gli eccessi contro i quali tutti si sono fermamente attestati e che hanno dato luogo ad una serie di grandi modifiche costituzionali e processuali nella scorsa legislatura, ma l'intero lavoro svolto sotto il pubblico controllo nelle aule di giustizia.

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

MARCO BOATO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, avendo pochi minuti a disposizione mi esprimerò in modo un po' icastico e sintetico. Vorrei partire da un dato politico di fatto. Ho sentito riecheggiare più volte in quest'aula da parte dei due relatori e anche da parte del collega Cicchitto l'affermazione: tutte le forze politiche sono state coinvolte nel sistema di corruzione. Mi si permetta, per una volta, di rivendicare l'orgoglio della forza politica alla quale appartengo, i Verdi — ma mi riferisco anche ad altre forze politiche non rappresentate in questa aula, per esempio ai radicali o ad altre formazioni politiche minori dell'allora nuova sinistra —, di non essere mai state, neppure di striscio, neppure da un sospetto, sfiorate dalla vicenda della corruzione politica ed economico-finanziaria. Non è vero che « tutte » le forze politiche sono state coinvolte in questo fenomeno.

Ho sentito anche dire poco fa dal collega Cicchitto — e siamo ancora sui prolegomini storico-politici rispetto alla proposta di legge al nostro esame — che la vicenda di Tangentopoli ha provocato la

morte di cinque forze politiche. A me pare un'analisi del tutto superficiale. Tangentopoli per certi aspetti è stato un epifenomeno, gravissimo, ma un epifenomeno, o al più la punta dell'*iceberg*, rispetto alla crisi del sistema dei partiti che ha cominciato a verificarsi prima con la « democrazia bloccata », poi con la caduta del Muro di Berlino e la fine della guerra fredda nel 1989, in seguito con l'esplosione di altri fenomeni (penso al fenomeno della Lega che si è verificato alla fine degli anni ottanta e all'inizio degli anni novanta). Ben fragili sarebbero state quelle cinque forze politiche a cui si è fatto riferimento se fosse bastata qualche inchiesta giudiziaria per decretarne la morte. In realtà non è stato così; qualunque storico, di qualunque orientamento politico (di destra, di centro o di sinistra) non accetterebbe di consentire un'analisi storica politica così superficiale.

Però non credo che dobbiamo accettare la tentazione — che mi pare non solo il collega Cicchitto ma anche il relatore per la II Commissione, onorevole Fragalà, abbiano assecondato — di affermare oggi, in quest'aula (in sede di discussione sulle linee generali della proposta di istituire questa Commissione d'inchiesta), già l'esito, la relazione conclusiva o forse quasi un teorema che dovrebbe ispirare il lavoro di questa Commissione d'inchiesta. Collega Fragalà, lei sa quale rispetto io abbia per lei, ma nel rispetto devo esprimerle il mio fermo dissenso, che già le manifestai in occasione della sua prima relazione in Commissione, nel febbraio addirittura dell'anno scorso.

Il collega Nitto Palma ha portato avanti un lavoro che in parte ho condiviso, in parte no (e dirò subito il perché). Tuttavia, quanto meno ha evitato di anticipare, in sede di discussione su una proposta di legge istitutiva di una Commissione di inchiesta, la materia di indagine nonché le eventuali analisi, ricerche e possibili conclusioni, che saranno probabilmente difformi all'esito dei lavori di questa Commissione (se questa Commissione sarà mai istituita; ho qualche dubbio al riguardo). Questi dubbi vengono da un deputato —

chi vi parla — che è stato cofirmatario della prima proposta istitutiva di una Commissione d'inchiesta su Tangentopoli nel corso dell'XI legislatura. Collega Fragalà, non da parte sua ma dai banchi del suo gruppo, in quella legislatura, si sventolavano le manette in quest'aula. Qui, alle mie spalle, dai banchi della Lega si sventolava un cappio in quest'aula. Quando vi furono le discussioni sull'autorizzazione a procedere nei confronti di Bettino Craxi, vi fu un assedio al Parlamento (allora si poteva arrivare fino alla soglia del Parlamento) da parte di esponenti giovanili del Movimento sociale, a cui si associarono altri esponenti — per fortuna ultraminoritari — anche del centrosinistra (credo che fossero esponenti della Rete). Questo era il clima di quegli anni! La stessa modifica dell'articolo 68 della Costituzione, di cui tanto si è parlato, fu richiesta, per primi, da Fini e da Bossi (vi sono gli atti parlamentari che ne fanno fede).

Vorrei che ci ricordassimo il clima politico di quella XI legislatura alla quale ho partecipato. Io non sono stato neppure ricandidato nelle elezioni per la XII legislatura, Presidente Mastella, per le mie posizioni, da qualcuno considerate troppo rigorosamente garantiste. Garantista ero allora, nei confronti di chiunque, garantista continuo ad essere oggi.

Tuttavia, proprio perché sono garantista — e garantismo non vuol dire innocentismo facile, ma rigorosa applicazione nei confronti di chiunque delle regole dello Stato di diritto —, intendo esprimere il mio profondo dissenso rispetto a come questa Commissione d'inchiesta rischia di configurarsi se il provvedimento al nostro esame non verrà profondamente modificato.

Tutte le proposte di legge, eccetto una, avevano un impianto non identico, ma simile, sia quelle della maggioranza sia quelle dell'opposizione. Una sola delle proposte di legge al nostro esame — sono state tutte ricordate dal collega Nitto Palma nella sua relazione introduttiva —, quella a prima firma Cicchitto, aveva un unico obiettivo: non quello di indagare su Tangentopoli e sulle eventuali anomalie e

contraddizioni che si siano verificate — sono apertissimo a discutere di ciò, in quanto ne ho discusso pubblicamente anche in altre sedi —, ma quello di analizzare la magistratura che aveva indagato su Tangentopoli, sia i pubblici ministeri sia i giudici che avevano svolto i processi (tra l'altro i due profili sono profondamente diversi tra loro).

Credo invece — è l'ho creduto fin dall'XI legislatura — che, se in Italia si vorrà a un certo punto girare pagina e non farsi più inseguire dei fantasmi del passato — per usare un'espressione « cossighiana » —, se si vorrà finalmente avere anche un clima di rapporti diversi tra i vari schieramenti e tra le diverse forze politiche, occorrerà avere la capacità di ricostruire quel passato, di ricostruirlo con equilibrio, con rigore, ma anche con serenità, senza tramutare le aule del Parlamento o le aule della Commissione di inchiesta in una sorta di surrogato di un processo politico, sia per chi voleva fare in Parlamento i processi politici alle altre forze politiche — e ce ne sono stati, li ho già citati — sia per chi voleva tramutare tali aule in una sorta di processo politico nei confronti dell'uno o dell'altro magistrato.

Avremmo dovuto incentrare questa proposta di inchiesta parlamentare sull'indagine sugli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e sul fenomeno della corruzione, non intendendo la parola « corruzione » in senso tecnico-giuridico, perché quella è una specifica figura di reato, ma appunto come una materia di pubblico interesse — per usare l'espressione dell'articolo 82 della Costituzione — sulla quale giustamente il Parlamento avrebbe dovuto, fin dall'XI legislatura, indagare. Tale inchiesta dovrebbe essere diretta ad indicare al Parlamento e al Governo anche le misure da assumere, affinché non singoli fenomeni di corruzione — che, ahimè, ci sono sempre stati e sempre ci saranno —, ma un sistema di corruzione e di illecito rapporto tra sistema politico e sistema economico-finanziario non abbia più a riprodursi.

In questo quadro generale poteva avere un senso e potrebbe avere un senso anche

valutare — l'ho scritto nella mia proposta di legge, ne abbiamo discusso anche nella scorsa legislatura — eventuali incompletezze o lacune nell'operato della stessa magistratura. Chiaramente, non nel senso di rifare i singoli processi o di indagare sui singoli magistrati, ma al fine di procedere a quella analisi storica, politica e istituzionale che compete al Parlamento, il quale non è espressione di una funzione giurisdizionale.

Signor Presidente, colleghi, il provvedimento in esame, attraverso alcuni emendamenti dei quali do atto — il testo originario, che si basava sostanzialmente sulla proposta di legge Cicchitto, era davvero inaccettabile —, ha subito alcune correzioni. Non faccio mai il massimalista e, soprattutto, cerco di non essere fazioso nei giudizi, anche critici, che esprimo.

PRESIDENTE. Onorevole Boato, la invito a concludere.

MARCO BOATO. Tuttavia, basta leggere, nell'articolo 1, le lettere *c)*, *d)* ed *e)* nonché le lettere *g)* ed *h)* — che non posso leggere in quanto ho terminato il tempo a mia disposizione — per capire quanto questo provvedimento sia tuttora assolutamente sbilanciato, in modo francamente inaccettabile e in contrasto con gli articoli 18, 21, 68, 82, 101 e 104 della Costituzione, vale a dire quelli in materia di libertà di espressione, di libertà di associazione, in materia di chi giudica sulle prerogative dei parlamentari, con riferimento alle materie sulle quali si può istituire una Commissione d'inchiesta in rapporto alla sottoposizione del giudice soltanto alla legge, in materia di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario.

Sotto questi diversi profili, a mio parere, il testo che abbiamo al nostro esame è suscettibile di fortissimi dubbi di costituzionalità. Dico comunque...

PRESIDENTE. Onorevole Boato...

MARCO BOATO. Concludo la frase, signor Presidente. Mi consenta. Sono

quello che ha meno tempo a disposizione, pur avendoci lavorato da tre legislature.

PRESIDENTE. Ma il tempo non lo concedo neppure ai relatori. Siamo andati molto al di là.

MARCO BOATO. Ho finito, Presidente. Credo che, se arriveremo ad istituire una Commissione di inchiesta che indagherà sul fenomeno che va sotto il nome giornalistico di Tangentopoli e, in questo quadro, indagherà anche su aspetti del fenomeno complessivo dell'attività giudiziaria, ciò avrà un senso. Ma, se la finalità principale, anche se non esclusiva, diventerà quella di modificare il quadro normativo di riferimento in relazione all'azione giudiziaria e all'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, andremo ad interferire con attività che non sono nella disponibilità di un Parlamento all'interno di uno Stato di diritto.

PRESIDENTE. Onorevole Boato, lei raddoppia il tempo a sua disposizione.

MARCO BOATO. Presidente, la ringrazio per la generosità!

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

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 1427)**

PRESIDENTE. Ricordo che i relatori hanno esaurito il tempo a loro disposizione.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

IOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

**(Annunzio di questioni pregiudiziali
— A.C. 1427)**

PRESIDENTE. Avverto che sono state presentate la questione pregiudiziale di costituzionalità Soda ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 1427 sezione 1*) e la questione pregiudiziale di merito Boato ed altri n.1 (*vedi l'allegato A — A.C. 1427 sezione 2*) che saranno esaminate in altra seduta, prima di passare all'esame degli articoli.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Montecchi ed altri: Disposizioni concernenti lo scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi (2444) (ore 19,07).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Montecchi ed altri: Disposizioni concernenti lo scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi.

Avverto che la ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 2444)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

La II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

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

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*. Signor Presidente, il provvedimento in esame mira a ridurre da tre anni ad un anno il periodo di tempo che, a far data dalla separazione personale, deve trascorrere per poter proporre domanda di divorzio. Inoltre, gli effetti dello scioglimento della comunione dei beni sono anticipati al momento dell'autorizzazione del presidente del tribunale a vivere separati: non è più necessario attendere il formarsi del giudicato sulla sentenza di separazione.

Come si evince dalla relazione di accompagnamento, la proposta si basa sulla constatazione che il termine di tre anni, necessario alla proposizione della domanda di divorzio, costituisce, ad oggi, non tanto un periodo utile ad una eventuale maturazione dell'effettivo proposito di scioglimento del matrimonio, quanto un elemento di rigidità che non tiene conto delle mutate dinamiche sociali, finendo per essere « un intralcio per la formalizzazione di ulteriori scelte di vita che nel frattempo sono maturate ».

Anche la disposizione del codice civile, secondo cui è il passaggio in giudicato della sentenza di separazione personale a costituire causa di scioglimento della comunione dei beni tra marito e moglie, non appare in linea con la realtà quotidiana, in cui gli effetti patrimoniali della comunione legale continuano a prodursi per i coniugi separati anche dopo l'interruzione della convivenza. Secondo la normativa vigente, la cessazione della convivenza, ancorché autorizzata con i provvedimenti provvisori adottati a norma dell'articolo 708, terzo comma, del codice di procedura civile, non osta a che i beni successivamente acquistati dai coniugi medesimi ricadano nella comunione legale, ai sensi dell'articolo 177, primo comma, lettera *a*), del codice civile, dato che l'operatività di tale disposizione, in base alle regole evincibili dall'articolo 191 del codice civile in tema di scioglimento della comunione, viene meno *ex nunc*, con l'instaurarsi del regime di separazione, a seguito del provvedimento giudiziale che la pronuncia in via definitiva, ovvero che omologhi l'accordo al riguardo

intervenuto. Per questo motivo, l'articolo 2 della proposta di legge in esame aggiunge un comma all'articolo 191 del codice civile, che anticipa il momento dello scioglimento della comunione a quello in cui il presidente del tribunale, in sede di udienza davanti a sé, autorizza i coniugi a vivere separati.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante il Governo.

JOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, la proposta di legge in discussione pone in evidenza un tema estremamente delicato e di particolare interesse per l'opinione pubblica, come d'altronde lo sono tutti i temi di diritto di famiglia che incidono fortemente sulla vita delle persone e che, pertanto, devono tendere ad una delicata composizione degli interessi in gioco.

Come ricordato dal relatore, l'articolo 1 di questa proposta di legge prevede la diminuzione da tre ad un anno del periodo di separazione previsto al fine di proporre domanda di divorzio.

Noi ricordiamo che attualmente il sistema italiano non prevede una alternatività tra gli istituti previsti per la crisi del matrimonio — quindi, separazione e divorzio —, ma una sorta di progressione e che già il legislatore è intervenuto in materia diminuendo da cinque a tre anni i termini di durata della separazione. Le perplessità da avanzare rispetto a questa proposta riguardano soprattutto i tempi oggi previsti per questo tipo di procedure. Infatti, noi sappiamo che, al di là della diminuzione da cinque a tre anni dei termini di separazione, purtroppo, molto spesso nelle separazioni di tipo giudiziale i tre anni non vengono rispettati e quindi si va ben oltre quel limite di tempo previsto dalla legge. Pertanto, questo tipo di impostazione, che sicuramente può essere risolutiva nel momento in cui si tratti di separazione di tipo consensuale, non troverebbe risposta o addirittura potrebbe essere ancora più negativa nei casi di separazione giudiziale.

Invece, l'articolo 2 della proposta di legge pone in evidenza una problematica che effettivamente è particolarmente sentita durante le controversie di separazione tanto che, come già ricordato dal relatore, lo scioglimento della comunione legale fra i coniugi, che diventa effettivo nel momento della omologazione della separazione oppure della sentenza di separazione — e pertanto si ritiene il momento della separazione non una continuazione effettiva del regime del matrimonio —, rimane permanente invece nel momento in cui c'è una forma di litigiosità quindi un procedimento giudiziario. Questo, purtroppo, nella pratica denota ulteriori elementi di conflitto fra i coniugi, quindi una difficoltà ulteriore di trovare una reale composizione.

D'altronde, ciò è riscontrabile nel momento in cui molto spesso, in costanza di una controversia in materia di separazione, si è costretti ad accedere ad una nuova iniziativa giudiziaria al fine di sciogliere la comunione legale, il che provoca effettivamente delle difficoltà per le persone proprio nella determinazione del proprio patrimonio e, in sostanza, della propria vita. Su questo tema credo sia interessante il rilievo contenuto nel parere della I Commissione, poi ripetuto dall'onorevole Zanettin in II Commissione, per cui si richiede un'effettiva forma di pubblicità rispetto allo scioglimento della comunione, così come credo sia importante stabilire la differenza tra lo scioglimento effettivo della comunione per quanto riguarda il sistema patrimoniale dopo l'autorizzazione a vivere separati, rispetto al diverso problema della separazione dei beni in comunione legale in costanza di matrimonio.

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

VINCENZO FRAGALÀ. Signor Presidente, signor sottosegretario, cari colleghi, la proposta di legge di iniziativa della collega Montecchi ed altri oggi all'esame di questo ramo del Parlamento è volta ad

apportare due importanti modifiche all'attuale normativa che disciplina lo scioglimento del matrimonio, concernenti, da un lato, la durata del periodo di effettiva separazione fra i coniugi ai fini della proposizione della domanda di scioglimento o di cessazione degli effetti del matrimonio, dall'altro, il momento in cui si scioglie la comunione legale dei coniugi.

Per quanto attiene al primo di questi due profili, occorre osservare che l'articolo 3 della legge n. 898 del 1970, recante la disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio, stabilisce il principio secondo il quale per poter proporre la domanda di divorzio, la separazione deve essersi protratta ininterrottamente da almeno tre anni a far tempo dalla comparizione dei coniugi davanti al presidente del tribunale nel procedimento di separazione personale. Ebbene, signori deputati, in relazione a questa normativa oggi vigente in Italia, l'articolo 1 della proposta di legge in esame è volto ad accelerare i tempi necessari per lo scioglimento giudiziale del vincolo coniugale portando da tre anni ad un anno la durata della separazione ininterrotta dei coniugi ai fini della proposizione della domanda di divorzio.

Ciò in quanto, come si legge nella relazione illustrativa alla proposta di legge di iniziativa della collega Montecchi ed altri, la realtà odierna ci dice che il termine di tre anni dall'inizio della separazione per lo scioglimento del matrimonio non serve in alcun modo come deterrente per la prosecuzione di esperienze di coppia ormai logorate ed invece funziona come intralcio per la formalizzazione delle ulteriori scelte di vita che nel frattempo sono maturate; in pratica nella relazione si parla di un divorzio leggero e di un matrimonio precario.

Ebbene, in relazione a tale modifica la decisione di ridurre ad un anno la durata della separazione dei coniugi ai fini della proposizione della domanda di divorzio, sia nel caso di separazione consensuale, sia nel caso di separazione giudiziale, suscita più di una perplessità, in quanto rischia di non tenere nella dovuta consi-

derazione la complessità delle situazioni sottese alla decisione dei coniugi di vivere separati in vista della cessazione del loro vincolo matrimoniale e rispetto alla quale il periodo di tempo suggerito nella proposta di legge Montecchi potrebbe risultare incongruo.

Più specificatamente, signori deputati, se un'accelerazione dei tempi per ottenere la pronuncia di divorzio può risultare innocua in relazione alle separazioni consensuali, qualora non vi siano figli, viceversa numerose perplessità suscita la proposta di ridurre ad un anno il periodo di separazione ai fini della domanda di divorzio negli altri casi, ovvero, nelle separazioni non consensuali e in quelle consensuali dove vi siano dei figli, per di più minori.

Soprattutto in quest'ultimo caso, infatti, il maggior tempo previsto dalla normativa vigente appare quanto meno necessario al fine di evitare che la cessazione del vincolo matrimoniale si traduca in un evento traumatico per i figli, seguito da scelte estemporanee dei genitori e volte — come dice il deputato Montecchi — a formalizzare le ulteriori scelte di vita che nel frattempo sono maturate.

Notevoli perplessità suscita, poi, l'ulteriore proposta di modifica contenuta nel provvedimento in esame e volta ad anticipare il momento esatto in cui viene a cessare il regime di comunione legale dei beni tra i coniugi nell'ipotesi di una loro separazione personale.

La proposta di legge in esame, infatti, è volta a modificare l'attuale normativa in base alla quale solamente con il passaggio in giudicato della sentenza di separazione personale si determina lo scioglimento della comunione, con una diversa previsione che anticipa tale momento a quello in cui, in sede di udienza presidenziale — nell'ambito della quale si ha il tentativo di riconciliazione — il presidente del tribunale autorizza i coniugi a vivere separati.

Tale modifica viene giustificata, come si legge nella relazione illustrativa alla proposta di legge di iniziativa della collega Montecchi, in considerazione della neces-

sità di sanare l'anomala conseguenza che tutti i beni acquisiti dai coniugi continuino a ricadere in comunione pur essendo venuta meno la loro convivenza ed essendosi quindi distinte le posizioni personali anche in ordine alla gestione della propria esistenza.

Tale soluzione non è condivisibile in quanto, in primo luogo, appare giuridicamente anomalo che lo scioglimento della comunione — da cui dipendono rilevantisime conseguenze economiche — non avvenga al termine del giudizio di separazione che è strettamente connesso allo scioglimento della comunione, bensì all'inizio del procedimento che porterà allo scioglimento del vincolo matrimoniale.

In secondo luogo tale decisione danneggia enormemente il coniuge economicamente più debole — quindi nella maggior parte dei casi proprio le donne — soprattutto nel caso in cui gli siano stati assegnati i figli, e ciò solamente perché, come si legge sempre nella relazione illustrativa alla proposta di legge Montecchi, sono ormai distinte le posizioni personali anche in ordine alla gestione della propria esistenza.

Cari colleghi, questa è una giustificazione, che non convince e che appare dettata da una visione superficiale della gestione dei complessi rapporti giuridici che seguono allo scioglimento del vincolo matrimoniale, tanto che la stessa giurisprudenza, uniformandosi ad una fondamentale pronuncia della Corte Costituzionale (evidentemente ignorata dalla proposta di legge), ha più volte ribadito il principio secondo il quale, ai fini dello scioglimento della comunione legale dei coniugi, non ha alcun effetto il provvedimento presidenziale che autorizza i coniugi ad interrompere la convivenza, stante il limitato contenuto e la funzione meramente provvisoria del provvedimento medesimo (e ciò con ordinanza della Corte costituzionale n. 795 del 1988).

Sottolineato e ribadito che, per quanto riguarda l'articolo 2 del presente provvedimento, vi è un errore di grammatica giuridica che pone la proposta immedia-

tamente nell'ambito della censurabilità costituzionale, non vi è dubbio che il provvedimento necessiterà comunque di proposte emendative che correggano quest'ultima contraddittoria posizione rispetto alla giurisprudenza di merito e costituzionale, auspicando, per quanto riguarda l'articolo 1, una rivisitazione dei tempi nell'interesse dei figli, nel caso in cui si tratti di separazione non consensuale con la presenza di figli, per di più minori.

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

ELENA MONTECCHI. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, la legge sul divorzio, approvata nel 1970, fu il frutto di un dibattito ricco, aspro e difficile che attraversò e coinvolse la società italiana negli anni sessanta. I legislatori, in quella occasione, furono insieme protagonisti e testimoni di un passaggio di fase assai rilevante; fu un passaggio di epoca, contrassegnato quattro anni più tardi da un referendum promosso da chi, legittimamente, avversava quella legge e che mobilità trasversalmente, si direbbe oggi, le italiane e gli italiani.

Vi fu una grande partecipazione civile, una passione forte tra i favorevoli ed i contrari a quella legge e si determinò un significativo passaggio, quello più rilevante, nell'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana verso il matrimonio, non perché vi siano state cadute di responsabilità verso il matrimonio stesso che venivano preconizzate nel corso di quell'infuocata campagna referendaria; vi furono in quel voto tante scelte di coscienza individuale in seguito alla riflessione sui complessi percorsi di vita delle coppie e delle famiglie italiane.

Sono trascorsi 33 anni dall'approvazione di quella legge e quasi 30 dal referendum che ne respinse la cancellazione; siamo in grado perciò di valutare, con serenità e moderazione, gli effetti di quella legge, i suoi limiti ed i problemi che si manifestano nella sua applicazione concreta.

Non è più il tempo dello scontro tra coloro che ritengono l'indissolubilità del matrimonio un valore fondativo, anche per chi non ha ispirazioni religiose, e coloro i quali ritengono che la possibilità di ricorrere allo scioglimento del matrimonio costituisca una libertà di scelta da adottare con grandissima responsabilità, non solo se si è in presenza di figli, ma anche quando si tratta di sancire la fine di una coppia.

Non interveniamo, dunque, sulle famiglie che non sono in crisi, ma quando la crisi della coppia, esperiti i tentativi di conciliazione, si dimostra irreversibile.

Oggi sono molteplici le forme in cui si configurano le relazioni affettive stabili tra un uomo ed una donna, tant'è che l'andamento della nuzialità nel nostro paese, come in tutti i paesi europei, rivela sempre di più matrimoni contratti ad età assai più matura rispetto al passato e spesso, indagando su quei percorsi di vita e su quelle scelte, si tratta di regolarizzazioni con rito civile o religioso di convivenze (talora, anche con figli) che sono il frutto di una libera scelta. Questi fenomeni coinvolgono ceti sociali fra loro diversi, ma fra queste coppie di fatto per libera scelta ve ne sono moltissime altre che sono costrette a rinviare forme di regolarizzazione attraverso un matrimonio, perché sono coppie di fatto per obbligo (sono in attesa di divorzio da molto, troppo tempo!). Noi, quando abbiamo avanzato la nostra proposta di portare ad un anno i tempi di attesa tra la separazione ed il divorzio, abbiamo riflettuto molto sull'esperienza di operatori ed operatrici del diritto; abbiamo ascoltato storie di vita di uomini e di donne che da tempo attendono il divorzio. Non abbiamo avanzato questa proposta con un'idea relativista, che non tiene conto di che cosa significa un fallimento della vita di coppia. Sappiamo infatti quali siano le complessità che gli operatori del diritto e della giustizia si trovano ad affrontare quando si tratta soprattutto di separazione non consensuale o anche quando si tratta del trascinarsi di separazioni consensuali, che divengono

frutto di piccole vendette, piccole ostilità, piccole o grandi forme di ricatto. Questa infatti è la realtà! Noi qui vogliamo proprio parlare di realtà; siamo disponibili sia per ascoltare, ed, anzi, proprio questa è la sede del confronto, e ci facciamo carico di un aspetto, tanto più se ci sono figli, che è la civiltà dei rapporti tra due persone, anche quando queste due persone decidono di interrompere la loro vita di coppia.

La tutela del diritto dei figli o dei minori a noi deve stare a cuore, in tutti gli aspetti, materiali, economici, psicologici, partendo però dalla realtà. Noi legislatori dobbiamo fare questo sforzo. Uno sforzo che penso possa essere comune ed in qualche modo trasversale in questo Parlamento.

Noi parliamo di una realtà « patologica », della fine di un matrimonio o di un matrimonio che si trascina verso il momento certo del divorzio. Per ciascuno di noi, infatti, quando si affronta un matrimonio si pensa al futuro di questo matrimonio come ad un legame per la vita. Nessuno si sposa e pensa al matrimonio come ad un passo da compiere con irresponsabilità, perché comunque esiste la legge sul divorzio. Nessuno pensa alla propria vita, tanto meno alla propria vita sentimentale, progettando fallimenti per il futuro. Questo è importante dirlo! È importante perché il legislatore deve avere una visione non moralistica della realtà e, al tempo stesso, attenta ai problemi che essa ci propone.

Questa realtà dolorosa e difficile del fallimento ci porta a considerare quelli che possono essere alcuni strumenti utili per gli operatori del diritto, per le famiglie che sono in attesa di divorzio e per la giustizia italiana.

Noi vogliamo ragionare di tempi certi: può questo Parlamento dare una risposta sui tempi certi? Noi siamo a disposizione ed abbiamo fatto una proposta.

Ancora: noi pensiamo che il legislatore debba tentare di dare una risposta per garantire un nuovo equilibrio tra responsabilità sociale e scelte individuali. Il col-

lega Fragalà ha contestato, in particolare, l'articolo 2 della nostra proposta, che è finalizzato a far coincidere lo scioglimento della comunione con il provvedimento con il quale il presidente del tribunale, fallito il tentativo di conciliazione, autorizzi i coniugi a vivere separati. Per quale ragione abbiamo avanzato questa proposta? Anche su questo, ragioniamo, riflettiamo, ma non agitiamo fra di noi la clava, perché è sbagliato farlo e cercherò di dimostrarlo.

C'è chi vuole tutelare il coniuge più debole e chi, invece, non lo vuole tutelare. L'articolo 191 del codice civile laconicamente statuisce che il regime di comunione legale dei beni si scioglie, tra l'altro, a seguito della separazione personale dei coniugi. Il legislatore non ha indicato con precisione il momento in cui viene a cessare il regime patrimoniale legale, soprattutto in considerazione della particolarissima struttura del procedimento di separazione, che si configura come una fattispecie a formazione progressiva che ha inizio con una domanda giudiziale (il ricorso) e termina con una pronuncia definitiva (la sentenza o il decreto di omologa).

In mancanza di dati testuali certi, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza hanno tentato di individuare, sulla scorta di principi generali di ordine sostanziale e processuale, il *dies a quo* da cui far decorrere lo scioglimento del regime di comunione. I riflessi che conseguono alla soluzione di questo problema sono rilevanti, specialmente in tema di titolarità dei diritti, di amministrazione dei beni e di responsabilità dei coniugi stessi.

In più occasioni, la Suprema corte — come mi ha ricordato, bacchettandomi un po', il collega Fragalà — si è pronunciata nel senso di far discendere lo scioglimento della comunione solo dal passaggio in giudicato della sentenza di separazione o dall'omologa degli accordi di separazione consensuale (una tesi, peraltro, che è sostenuta anche da molta parte della dottrina). La nostra proposta di modifica muove dall'esigenza di adeguare il diritto

alle reali problematiche personali e sociali dei coniugi, in un momento delicato come quello della separazione. Sulla base della normativa vigente, infatti, nonostante i coniugi abbiano già presentato la domanda di separazione e siano stati già autorizzati dal giudice a vivere separati, i loro beni continuano a ricadere in regime di comunione. Nel corso del procedimento di separazione, infatti — che può protrarsi anche per anni, soprattutto nel caso di quella giudiziale —, si pone il problema di stabilire, rispetto ai beni acquistati separatamente dai coniugi, la titolarità del relativo diritto e, conseguentemente, quello di disporne. Su questo aspetto occorre riflettere, perché — ci si dice — allora questo è materiale di contrattazione nella causa di separazione giudiziale!

A suffragare l'opportunità che noi sosteniamo di un intervento in questo senso viene in soccorso l'orientamento giurisprudenziale. Fra le tante sentenze, vorrei citare quella del tribunale di Milano del 1991 e quella della corte d'appello del 1997, che indicano quale causa di scioglimento della comunione legale dei beni la separazione personale dei coniugi dal momento dell'udienza presidenziale che autorizzi i coniugi a vivere separati. È da questo momento infatti — cito dalle sentenze — che viene meno quella comunione di vita che costituisce il fondamentale presupposto del regime di comunione dei beni. In tal senso, infatti, la tentata e fallita conciliazione dei coniugi rappresenta il momento nel quale la rottura della convivenza si manifesta all'esterno e a cui automaticamente si ricollega il venir meno del rapporto di comunione legale dei beni con conseguente scioglimento della stessa. È proprio in quella fase che si produce, con provvedimento presidenziale, la formalizzazione della decisione delle parti di porre fine al rapporto di coniugio ed è da tale udienza — e da qui la sua importanza nell'ambito del procedimento di separazione — che si computa per legge, ad esempio, il periodo di 300 giorni decorso il quale non opera la presunzione di legittimità della prole.

Secondo alcuni giudici, inoltre, il legislatore, con la locuzione di separazione personale, di cui all'articolo 191, non ha voluto ricollegarsi ad un procedimento concluso perché altrimenti avrebbe fatto riferimento alla separazione giudiziale o consensuale.

A nostro avviso, indicare il provvedimento presidenziale di autorizzazione a vivere separati quale momento formale in cui cessa il regime di comunione legale, non comporta lesione del diritto di tutela del coniuge più debole. Quest'ultimo, infatti, diventerebbe subito titolare per la metà dei beni oggetto della comunione e soprattutto ne avrebbe la piena disponibilità, senza dover attendere la definizione del procedimento di separazione che si può concludere anche dopo molti anni.

Questo è il senso, queste sono le motivazioni, le valutazioni tecniche, le valutazioni sui contenziosi, sull'irrigidimento del rapporto tra le parti che ci hanno indotto a presentare questa proposta di legge di modifica. Ma — lo ripeto — anche su questa proposta siamo disponibili a ragionare. Ciò che non accetteremo sono gli *slogan*, le definizioni assolutistiche. Pensiamo di dover condurre, in quest'aula, una discussione serena e civile perché le cittadine ed i cittadini ci guardano. Prestiamo attenzione a loro. Valutiamo l'esperienza degli operatori del diritto. Individuiamo le possibili soluzioni, ascoltandoci reciprocamente. Ecco perché considero un po' scolastiche alcune osservazioni che ho sentito in quest'aula. Ringrazio il sottosegretario Santelli per aver cortesemente espresso una prima opinione del Governo.

Ecco, dunque, le motivazioni sulla base delle quali abbiamo presentato questi due piccoli articoli. Ascolteremo le osservazioni che ci perverranno e daremo tutta la disponibilità per giungere, se sarà possibile, ad una soluzione che risponda a quelle esigenze dalle quali siamo partiti per avanzare questa proposta.

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

PIERANTONIO ZANETTIN. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il provvedimento che stiamo discutendo concerne due semplici modifiche alla disciplina dello scioglimento del matrimonio.

La prima di tali modifiche prevede la diminuzione, da tre ad un anno, del termine minimo che deve necessariamente intercorrere tra la separazione personale e il divorzio. Tale proposta, da un lato, parrebbe condivisibile, poiché tesa ad agevolare la stabilizzazione dei rapporti di coloro che, già separati, magari con figli, ambiscono a regolarizzare situazioni di fatto. L'esperienza, peraltro, ci insegna che il tempo intercorrente tra separazione e divorzio non ha mai costituito un deterrente allo scioglimento del matrimonio, né tale decorso del tempo ha mai favorito la riconciliazione tra i coniugi, risolvendosi soltanto in un intralcio — come si legge — per i soggetti interessati. D'altro lato, c'è il rischio reale di una banalizzazione del vincolo matrimoniale e delle scelte sul destino dei figli minori. Tuttavia, intendo soffermare l'attenzione dell'Assemblea sul secondo aspetto della proposta di legge per evitare un approccio distratto alla tematica.

Ho rilevato, infatti, un aspetto che merita, a mio giudizio, un'attenta riflessione per gli effetti concreti che deriverebbero in sede di applicazione pratica. L'articolo 2 del provvedimento stabilisce, infatti, il principio secondo il quale, nel caso di separazione personale, la comunione dei beni si scioglie nel momento in cui, in sede di udienza presidenziale, il presidente autorizza i coniugi a vivere separati. Al contrario, nel regime attualmente vigente, la comunione legale, come regime patrimoniale della famiglia, si scioglie soltanto con il passato in giudicato della sentenza che definisce la causa di separazione.

Il principio proposto e che sta alla base del provvedimento oggi in discussione, a giudizio di chi parla, non è condivisibile e deve, pertanto, essere respinto per motivi giuridici, politici e sociali. Sotto il profilo

giuridico, non è ammissibile, infatti, che lo scioglimento della comunione dei beni dei coniugi venga disposto con un provvedimento che, per sua intrinseca natura, ha carattere di provvisorietà, temporaneità e revocabilità, come, in effetti, hanno i provvedimenti provvisori disposti nei confronti del coniuge dal presidente del tribunale in sede di udienza presidenziale.

È, viceversa, opportuno, anche sul piano sistematico dell'ordinamento civile, che effetti sostanziali così rilevanti possano conseguire soltanto a seguito di un provvedimento conclusivo del giudizio di separazione che tenga conto di tutti gli elementi emersi in corso di cause, soprattutto nel caso in cui siano coinvolti anche figli minori.

Ma è sul piano politico-sociale che faccio rilevare l'aspetto di questa vicenda che considero più eclatante.

Da sempre, siamo abituati a vedere le colleghe parlamentari della sinistra stracciarsi le vesti a tutela del coniuge debole — in genere la donna —, come nel caso della proposta di legge sull'affido condiviso. Dall'altra parte, invece, esse propongono e sostengono provvedimenti come quello in esame che, in tema di diritto di famiglia, rischiano di risolversi in una *reformatio in peius* per il coniuge più debole.

È del tutto evidente, com'è ricordato nella relazione introduttiva alla proposta di legge, che l'attuale disciplina, ai sensi della quale tutti i beni acquisiti dai coniugi continuano, anche dopo la separazione, ad essere assoggettati al regime della comunione legale, rappresenta una discrasia che comporta l'insorgenza di problemi che hanno interessato il dibattito dottrinario e giurisprudenziale: non si può negare che, talvolta, questo istituto si è prestato a strumentalizzazioni ed a forzature di un coniuge a danno dell'altro.

È altrettanto evidente, tuttavia, che, in questo caso, le colleghe della sinistra sono pronte a sacrificare, sull'altare di un realismo e di un pragmatismo francamente degni di miglior causa, un principio che, forse, cozza con la logica comune, e che,

probabilmente, può apparire irragionevole, ma che il legislatore ha posto a presidio e tutela del coniuge più debole, che sappiamo essere, il più delle volte, la donna.

Mi stupisco, pertanto, che, a fronte di roboanti dichiarazioni di principio e di impegni solennemente assunti, in diverse occasioni e da tutte le forze politiche, il Parlamento riesca soltanto a varare una norma che, anziché sostenere la parte debole della famiglia — uomo o donna che sia, ovvero minore —, in realtà, costituisce, di fatto, soltanto un arretramento degli strumenti posti a suo presidio e tutela.

L'esperienza, anche professionale, ci insegna, infatti, non essere raro che, proprio attraverso l'applicazione dell'istituto che oggi si vorrebbe eliminare, ed a seguito degli accertamenti disposti dal giudice nel corso del procedimento di separazione, donne e uomini abbiano potuto ottenere, in concreto, risorse economiche aggiuntive da destinare al proprio sostentamento o all'educazione dei figli.

È per questo che, in coscienza, sento di poter affermare che eliminare questo istituto senza prevedere una compensazione su altri fronti del diritto di famiglia rappresenta, puramente e semplicemente, un arretramento, una *reformatio in peius* della tutela approntata dall'ordinamento a favore della parte debole della famiglia. E ricordo che la Costituzione impone al legislatore di garantire certamente un'eguaglianza formale tra cittadini, ma anche di operare per rimuovere quegli ostacoli di ordine sociale o di ordine giuridico che la impediscono concretamente.

È per questo che chi parla ha presentato un emendamento, sottoscritto anche da illustri colleghe appartenenti ai partiti della coalizione di Governo, volto all'integrale soppressione dell'articolo in esame. Di fronte all'incongruenza denunciata, che reputo grave, invito, quindi, maggioranza ed opposizione ad un approfondimento della tematica e ad una riformulazione del testo della proposta.

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo su un provvedimento per sua natura marginale.

Esso attiene, infatti, ad uno specifico aspetto tecnico, che si inserisce, però, nella problematica, estremamente più ampia, concernente la disciplina della famiglia in una fase patologica della sua evoluzione.

Il provvedimento è marginale sotto il profilo politico, perché la famiglia è fenomeno sociale estremamente più ampio e, pertanto, meritevole di un'attenzione e di un'analisi doverosamente molto più complessa di quella che, oggi, viene proposta alla nostra attenzione, ma lo è anche sotto il profilo tecnico, poiché attiene ad una specifica questione dell'aspetto patologico: neanche a tutta la disciplina di tale aspetto patologico, ma ad una questione particolare.

In altre parole, prende in esame cosa avviene quando due soggetti, all'interno di una famiglia che hanno costituito, decidono di separarsi e qual è, nella procedura di separazione e successivamente in quella di divorzio che essi hanno intrapreso, la disciplina particolare della fase processuale della latenza temporale che deve esistere tra la separazione ed il divorzio. Sotto questo profilo, la proposta di legge che oggi è al nostro esame, presentata dalla collega Montecchi, ha degli aspetti apprezzabili, perché parte da una constatazione reale. Nel 1995 su 1.000 matrimoni celebrati vi sono stati 158 separazioni e 79 divorzi, cioè le separazioni sono state il 15,8 per cento e i divorzi il 7,9 per cento. Nel 2000, a distanza di soli cinque anni, il fenomeno di crisi — ovvero l'apparenza giudiziale del fenomeno di crisi — si è sostanzialmente raddoppiato: i matrimoni in crisi, cioè le separazioni su mille matrimoni, sono saliti a 224, quasi raddoppiando, e i divorzi da 79 sono arrivati a 115. Correttamente, ci si pone il problema, sotto il profilo tecnico-giuridico, di quale sia la risposta da dare ad un fenomeno che oggettivamente è ingravescente

sotto il profilo sociale, ma è ingravescente anche sotto il profilo giuridico e corre il rischio di creare all'interno del sistema giudiziario tutta una serie di processi di crisi, ai quali comunque una risposta va data. Quindi, questo problema, ripeto, si pone correttamente.

Ritengo, anche perché il problema è emerso durante la discussione svoltasi su questo aspetto all'interno della forza politica cui appartengo, che la crisi che coinvolge la famiglia riguarda il mondo occidentale in genere. Infatti, questi dati non sono soltanto nostri, anzi, si inseriscono in termini minoritari in un processo di tendenza ben più ampio che vede in altri paesi — il cui modello sociale di sviluppo noi seguiamo troppo spesso in maniera supina — le famiglie costituirsi e dissolversi con una velocità che porta i figli molto spesso ad avere 7 babbi e 7 mamme, senza neanche sapere da che parte essi vengano e senza sapere neanche quali siano le commistioni di sangue che connotano i loro fratelli o fratellastri.

Quindi, la questione si inserisce in un problema sociale più ampio al quale certamente questo Parlamento dovrebbe dedicare un'attenzione di gran lunga maggiore, perché dalla capacità delle famiglie di essere il riferimento sociale di quella unione primordiale, che da sempre ha costituito fondamento della società, dipenderà la capacità di questa stessa società di essere coesa, di creare soggetti liberi, di creare cittadini consapevoli, di trasmettere al proprio futuro il valore fondamentale che deriva dalla famiglia, che sia famiglia cristiana, che sia famiglia laica. Infatti, la famiglia è in grado comunque di trasmettere un valore fondamentale che è quello della coesione, che in questi giorni particolari tormentati dalla guerra dovrebbe essere un elemento da non sottovalutare.

Il problema si pone perché l'attuale legislazione prevede un periodo di latenza di tre anni prima di poter chiedere il divorzio dal momento in cui i coniugi sono comparsi dinanzi al presidente del tribunale in sede di separazione, sia essa consensuale o giudiziale.

Il problema si pone non tanto sotto il profilo tecnico-giuridico, perché spesso al termine dei tre anni la causa di separazione non si è ancora conclusa — e di fronte a questo, altri hanno tentato di fornire una risposta, mantenendo comunque come termine di riferimento quello della comparsa dinanzi al presidente del tribunale —, ma soprattutto sotto il profilo sociologico, perché si è obiettato — a mio avviso, anche validamente — che costringere le famiglie o i coniugi che si separano ad attendere un termine giuridico di tre anni prima di potersi riformare una nuova famiglia, si scontra, in maniera drastica, con un fenomeno sociale che vede costoro, già dopo qualche mese, o al massimo dopo un anno, essersi creati altre famiglie con altri figli.

Il problema sociologico, quindi, si pone oggettivamente perché, come avviene molto spesso, esiste una crisi tra fenomeni sociali e fenomeni giuridici che difficilmente si riesce a sovrapporre in termini di disciplina, e di conseguenza troppo spesso si assiste ad un avanzamento della realtà quotidiana senza che le norme giuridiche abbiano neanche la capacità di seguirne gli effetti, mentre avrebbero, invece, il dovere di disciplinarli e prevenirli.

Ecco perché, sotto questo profilo, per quanto concerne l'articolo 1 la proposta della collega Montecchi è apprezzabile, in quanto tende a risolvere un problema sul quale, oggettivamente, si è molto discusso, ed in relazione al quale tale proposta di legge appare di buon senso, poiché da un lato salva il principio che impone ai coniugi di meditare su una scelta compiuta e di sperimentare se effettivamente tale scelta sia stata corrispondente agli interessi della propria vita e, soprattutto, della vita dei propri figli, e dall'altra parte non impone loro, qualora la scelta sia ritenuta inevitabile, o comunque corretta, di attendere un periodo ritenuto troppo lungo per formare un'altra famiglia; in altri termini, evita di costringere la nuova famiglia a vivere nella sostanziale illegalità.

Nutro alcune riserve, invece, sull'articolo 2 del provvedimento in esame, che

tende ad anticipare, nel caso di separazione personale, alla comparizione dei coniugi dinanzi al presidente del tribunale l'effetto dello scioglimento della comunione. A questo proposito, esistono due tesi, che partono dallo stesso presupposto, ma che risultano antitetiche quanto alle conseguenze. Da una parte, infatti, si afferma che il coniuge più debole soffre e va tutelato (ed è nostro dovere tutelarlo), e quindi non bisogna sciogliere la comunione dei coniugi; altri, al contrario, sostengono che occorre sciogliere subito la comunione, perché così il coniuge più debole avrà almeno la sua parte di comunione.

Non voglio dare una risposta a questo problema, poiché è necessario approfondirlo, anche perché bisognerebbe risolvere il problema di collegare l'effetto dello scioglimento automatico di un regime patrimoniale (la comunione dei beni), legato fino ad oggi ad una pronunzia giurisdizionale, ad un atto che non costituisce un provvedimento giurisdizionale in senso stretto, perché si tratta di un decreto. Tutto si può fare (poiché, per la verità, ho visto fare anche di peggio), ma si tratta di un problema che ritengo occorra approfondire, anche sotto il profilo tecnico-giuridico.

Tuttavia, onorevoli colleghi, coloro che sostengono che vada tutelata la parte più debole, e che essa può essere tutelata mediante il mantenimento della comunione, dovrebbero riflettere su un aspetto. La comunione legale non è la comunanza o la comproprietà di alcuni beni: questo è l'effetto dell'acquisto dei beni in regime di comunione tra i coniugi, e la comunione legale è un regime giuridico che disciplina gli effetti della acquisizione di un patrimonio, ovvero della gestione di un patrimonio che i coniugi acquisiscono nel tempo durante la comunione. Nel momento stesso in cui la comunione si scioglie, ciascuno dei coniugi comunisti riacquista la titolarità personale di parte dei beni, siano essi beni immobili, crediti,

oppure la cosiddetta comunione *de residuo* sui beni che costituiscono i risparmi familiari.

Lo scioglimento della comunione, quindi, non incide sulla tutela diretta del coniuge più debole ma ne modifica l'effetto perché — e sotto questo profilo invito a riflettere — bisogna scegliere qual è l'effetto che tutela di più il coniuge debole per poi sapere come esso si realizza. Occorre cioè vedere se noi riteniamo che il coniuge debole sia immediatamente e maggiormente tutelato attribuendo ad esso immediatamente il risultato economico di quella che è stata la comunione — cioè, metà casa, metà pensione, metà risparmi — oppure, se esso lo si tuteli mantenendo questo regime per altri due o tre anni nel corso dei quali, ovviamente, il coniuge più forte non comprerà neanche un capello perché saprà che se acquista, ad esempio un'automobile, la proprietà della metà di essa spetterà al coniuge più debole.

Un'ultima considerazione. Ritengo che, se si parte dal presupposto che il comma 1, dell'articolo 1, della proposta di legge in esame, sia un comma valido — questo comma è stato introdotto con un emendamento che reca anche la mia firma —, bisogna essere però conseguenti. Non basta infatti dire che, per proporre domanda di divorzio, è sufficiente aspettare un anno perché, se la separazione è giudiziale, da dati in mio possesso risulta che queste — le separazioni giudiziali — in Italia durino mediamente tre anni (1085 giorni). Da ciò è evidente che, se io debbo aspettare l'esito della separazione per poi procedere a divorzio, quest'ultimo, nella migliore delle ipotesi, anche nel caso in cui non ci sia appello alla sentenza di primo grado, si potrà chiedere solo dopo quattro o cinque anni. Pertanto, se vogliamo essere conseguenti, bisogna introdurre la stessa norma che esiste nella fase di divorzio; norma che recita: nel caso in cui il processo debba continuare per la determinazione dell'assegno ovvero per risolvere le questioni economiche, il tribunale emette sentenza non definitiva relativa allo scioglimento e alla cessazione del matrimonio. Questa

norma, se si accelerano i tempi di latenza, necessariamente va trasferita, pari pari, dal regime del divorzio anche al regime della separazione.

Questi sono i consigli che ho ritenuto di dare e sui quali siamo disponibili ad un confronto serio e pacato, finalizzato al mantenimento della famiglia come unità centrale della nostra società (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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. 2444)**

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

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*. Signor Presidente, se nel corso del mio primo intervento sono stato particolarmente rapido ed estremamente tecnico adesso, pur rapidamente, desidero svolgere, alla luce di quanto hanno detto bene i vari colleghi intervenuti, alcune considerazioni.

In primo luogo, è corretto il rilievo fatto dal sottosegretario, onorevole Santelli, in ordine al fatto che sia necessario prevedere un sistema di pubblicità della decisione, ove emessa. Questo principio, assolutamente indiscutibile, è posto a tutela dei terzi.

In secondo luogo, in ordine alla tempestiva, ridotta da tre ad un anno, mi pare che non vi sia un grandissimo dissenso. C'è probabilmente la necessità di operare un coordinamento tra la normativa sulla separazione e quella sul divorzio. In questo senso, l'osservazione finale svolta dall'onorevole Fanfani mi pare egualmente corretta.

In terzo luogo, desidero soffermarmi sul tema dello scioglimento della comunione a seguito dell'esito dell'udienza presidenziale. A questo proposito le conside-

razioni da fare sono plurime. Innanzitutto oggi esiste il regime della separazione dei beni che può essere scelto dai coniugi, ed è di facile attuazione sia in sede di matrimonio sia addirittura dopo il matrimonio. Non vedo perché non ci possa essere un provvedimento analogo determinato in sede giudiziale, soprattutto quando addirittura la scissione della comunione non attiene soltanto all'aspetto economico-finanziario ma attiene fondamentalmente all'aspetto più basilare del rapporto vale a dire alla vita familiare tra i due coniugi che intendono separarsi (quando uno dei due ha presentato domanda di separazione giudiziale).

Non mi pare pertinente il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale fatto dall'onorevole Fragalà, non perché non sia esatto in sé il disposto della suprema Corte, ma perché quest'ultimo è rigorosamente collegato al quadro normativo vigente.

Oggi, tale quadro normativo prevede necessariamente che soltanto all'esito della sentenza di separazione si possa ipotizzare uno scioglimento della comunione, quindi, è inevitabile che la sentenza della Suprema corte, o un'ordinanza della stessa, nel momento in cui esamina la materia, si debba attenere a tale quadro normativo vigente.

Le citate sentenze dei giudici di merito non tengono effettivamente conto di quello che è l'attuale quadro normativo.

Non c'è dubbio che oggi, al di là di qualche *rara avis*, probabilmente modificata nel seguito dei giudizi, soltanto alla pronuncia di una sentenza di separazione giudiziale e al suo passaggio in giudicato, si può parlare di scioglimento la comunione.

Peraltro, non può sfuggire il fatto che, quando un giudice pronuncia una sentenza di separazione giudiziale, alla base della sua valutazione c'è esattamente la situazione esistente nel momento nel quale la domanda è stata introdotta e non la situazione che viene a conformarsi negli anni successivi!

Quando pronuncia la sentenza di separazione, il giudice non tiene conto degli eventuali mutamenti che sono intervenuti durante l'iter della separazione giudiziale. Per cui, frenare la possibilità di uno scioglimento della comunione e spostarlo dal momento dell'udienza presidenziale, quando viene scissa la comunione sostanziale tra i coniugi, al momento finale del giudizio, significa penalizzare uno dei due coniugi in maniera ingiusta, fare ricadere sulle parti processuali, o su una soltanto di esse, (normalmente quella che insta per l'accoglimento della propria domanda) la durata di un procedimento che, molte volte, risulta dipendente da una serie di altri fattori e non dalla volontà delle parti.

Mi pare, pertanto, che le argomentazioni proposte, certamente meritevoli di attenzione sul piano dell'approfondimento, non siano tali da fare venire meno la correttezza della proposta nei termini inoltrati dall'onorevole Montecchi, che mi sento di sostenere.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

IOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Il Governo rinuncia alla replica.

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 25 marzo 2003, alle 10:

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale:*

S. 1187 — Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione (*Approvato, in prima deliberazione, dal Senato*) (3461).

— *Relatore:* Bruno.

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

Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (2144-B).

— *Relatori:* Falsitta, per la maggioranza; Benvenuto, di minoranza.

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

Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (3709-A).

— *Relatore:* Paniz.

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

S. 1985 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (*Approvato dal Senato*) (3724).

— *Relatore:* Paoletti Tangheroni.

La seduta termina alle 20,05.

DATI CITATI NELL'INTERVENTO DEL
DEPUTATO VINCENZO VISCO IN SE-
DE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE
GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE
N. 2144-B

**Lavoratori dipendenti (deduzioni euro
7.500 per tutti i redditi)**

Scaglioni in euro:

fino a 26.000, aliquota 29,64 per cento,

da 26.000 a 92.500, aliquota 23 per cento,

oltre 92.500, aliquota 33 per cento.

Pensionati (deduzioni euro 7.000 per tutti i redditi)

Scaglioni in euro:

fino a 26.000, aliquota 29,19 per cento,

da 26.000 a 93.000, aliquota 23 per cento,

oltre 93.000, aliquota 33 per cento.

Lavoratori indipendenti (deduzioni euro 4.500 per tutti i redditi)

Scaglioni in euro:

fino a 26.000, aliquota 26,98 per cento,

da 26.000 a 95.500, aliquota 23 per cento,

oltre 95.500, aliquota 33 per cento.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 22.