

alla quota di legittima, comprensiva degli interessi legali. Al comma 2, si prevede che la mancata osservanza di tali disposizioni costituisca un motivo di impugnazione ai sensi del precedente articolo 768-*sexies*.

L'articolo 768-*octies* prevede la possibilità di addivenire allo scioglimento del contratto, ovvero alla modifica delle sue disposizioni, mediante un diverso contratto oppure mediante recesso, attraverso una dichiarazione agli altri contraenti certificata da un notaio. In quest'ultimo caso, tuttavia, la possibilità di recesso deve essere espressamente prevista nel contratto.

Con l'articolo 768-*nonies* si prevede, infine, che le controversie relative all'applicazione delle nuove norme siano preliminarmente devolute, per analogia, ad uno degli organismi di conciliazione stragiudiziale previsti dall'articolo 38 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MICHELE SAPONARA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, intervengo brevemente per esprimere una valutazione sostanzialmente positiva del provvedimento in esame. Esso risponde alle problematiche, sollevate anche dalla Commissione europea nel 1998, relative alla trasmissione per linea successoria delle piccole e medie imprese.

Il testo in esame tende a garantire sotto il profilo tecnico-giuridico, agevolandola, la continuità soggettiva dell'impresa all'interno del nucleo familiare, creando anche le condizioni affinché, grazie a tale continuità, possano persistere ragioni di prosecuzione economica, lavorativa ed occupazionale, soprattutto in relazione a quelle

piccole aziende con riferimento alle quali, molto spesso, la frammentazione della linea successoria all'interno della famiglia costituisce un fatto di natura traumatica per la continuità della stessa azienda.

Ciò deriva, come è stato osservato anche dall'onorevole relatore, dall'esistenza, nel nostro ordinamento, di due principi che incidono negativamente sull'attuazione della continuità aziendale.

Mi riferisco, in primo luogo, alla successione necessaria, che impone al *de cuius* il divieto di tralasciare alcuni degli eredi, di talché un imprenditore individuale o un artigiano che abbia numerosi figli e che disponga soltanto dell'azienda di cui vive si pone legittimamente il problema di poter scegliere, all'interno della propria figliolanza, coloro che abbiano la capacità, a suo giudizio, di essere continuatori dell'esperienza imprenditoriale, ovvero di non poterlo fare per non violare il principio di parità di trattamento minimo riservato a ciascuno degli eredi.

Inoltre, un ulteriore problema è costituito dal divieto, sancito dal nostro ordinamento, di patti successori. Tale divieto, se da un lato corrisponde al principio generale di garanzia della libertà del *de cuius* fino all'ultimo momento della propria vita ed è volto ad impedire che attraverso patti successori, anche tra coeredi, si possa incidere su tale libertà, dall'altro si pone quale un elemento che può creare le condizioni per una crisi nel sistema produttivo.

Occorre tenere presente che nella nostra economia l'esperienza della piccole aziende riveste notevole rilievo e valore. Quando si afferma che il nostro sistema economico presenta una carenza di grandi gruppi e di grandi concentrazioni industriali, si dimentica talvolta di ricordare che a tale carenza supplisce una molteplicità di iniziative individuali che, molto spesso e per loro fortuna, trovano nell'ambito familiare la loro ragione di esistere e, soprattutto, la loro forza economica, anche perché nell'ambito familiare si sviluppano sinergie e anche generosità imprenditoriali altrimenti difficili da riscontrare.

Il provvedimento in esame, probabilmente tardivo, tende dunque a porre rimedio ai problemi evidenziati con misure sostanzialmente condivisibili: su di esso non mancherà, dunque, da parte del gruppo della Margherita né un apporto costruttivo nel corso della discussione né una valutazione conclusiva complessivamente favorevole.

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

GIORGIO BENVENUTO. Signor Presidente, il mio intervento è volto ad esprimere il giudizio favorevole del gruppo dei Democratici di sinistra sulla proposta di legge in esame. Riteniamo, infatti, che essa rivesta particolare importanza, nell'ambito degli sforzi volti ad assicurare competitività al nostro paese nell'epoca della globalizzazione. Si tratta, dunque, di rendere competitivo il nostro sistema e di rafforzare una caratteristica peculiare.

Mi riferisco al *made in Italy* e ad una caratteristica di molte imprese del nostro paese, soprattutto di piccole e medie dimensioni: la conduzione familiare. Il cosiddetto capitalismo familiare, ad esempio, trova la sua espressione in un'associazione rappresentativa — che fa capo anche alla Confindustria — al cui vertice siede un imprenditore titolare di una azienda nella quale si sono succedute addirittura 15 generazioni. In sostanza, il problema è che noi abbiamo un sistema legislativo che si dimostra inadeguato, antiquato rispetto all'evoluzione determinatasi ed alle condizioni di competitività. Nel contesto del nostro capitalismo cosiddetto familiare, le imprese aventi tale caratteristica corrono il rischio di non poter trasmettere il patrimonio del lavoro, il patrimonio aziendale, perché la vita dell'impresa rischia di coincidere con quella del titolare.

I colleghi che mi hanno preceduto, come l'onorevole Fanfani ed il relatore, onorevole Buemi (condivido la sua esposizione), hanno già affrontato tale argomento. Mi limito a ricordare che con il provvedimento in esame evidenziamo la necessità di una modernizzazione del no-

stro sistema legislativo ed, in particolare, proponiamo di attuare nel nostro paese la raccomandazione dell'Unione europea che chiede ai paesi comunitari di eliminare dalla loro legislazione il divieto dei patti successori. Questa raccomandazione è stata già attuata praticamente ovunque. In Europa restano solo quattro paesi — oltre all'Italia — a non aver ancora raccolto tale raccomandazione: Spagna, Francia, Belgio e Lussemburgo. Proprio in questo periodo in Francia vi è un'impresa familiare, di tradizione più che secolare, che produce lo *champagne* Taittinger, che è entrata in crisi in quanto, a causa del divieto di patti successori, gli eredi non hanno raggiunto un'intesa che assicurasse la continuità dell'azienda.

Chiediamo pertanto che i patti successori non siano più vietati, come attualmente è previsto nella nostra legislazione. Quando un imprenditore viene a mancare, in base alla normativa vigente, la successione avviene o secondo le disposizioni di legge o in base al testamento. Tale meccanismo di successione non permette di organizzare il futuro, non consente una programmazione. Il testamento, infatti, può essere revocabile in ogni momento, mentre, in assenza di esso, è la legge ad intervenire. L'imprenditore quindi non è in grado di programmare la propria successione in favore di quegli eredi che vogliono continuare l'attività dell'azienda, magari rafforzandola.

Consentendo il ricorso ai patti successori, ai patti di famiglia (in tempo utile), creiamo le condizioni per programmare il futuro di un'azienda a conduzione familiare. Non la facciamo coincidere con quella che è la vita del titolare, ma le permettiamo di avere una propria programmazione.

Questo meccanismo è necessario perché nel nostro paese, su questa materia, la legislazione vigente ha portato all'instaurarsi di meccanismi complicati e costosi, come sono state, ad esempio, la triangolazione, la costituzione all'estero di *trust* e la costituzione delle cosiddette « scatole vuote ». Fino ad oggi, di fronte a tali difficoltà di ordine legislativo, gli im-

prenditori si sono visti costretti ad utilizzare queste soluzioni esterne, sostenendo costi enormi ed inutili. Questo è il motivo per cui noi sosteniamo la necessità di operare una modernizzazione che non guardi soltanto all'interesse della famiglia del titolare dell'azienda, ma tenda soprattutto a definire i criteri di certezza ed i patti successori, i quali rappresentano una garanzia della stabilità dell'azienda nei confronti di chi lavora nell'impresa, per i fornitori, per le banche e per i soci che partecipano a questa impresa.

Di qui la necessità di adottare il provvedimento al nostro esame. Quella di cui si discute è una proposta di legge molto semplice ma articolata, che si pone in linea con quanto sta avvenendo a livello europeo e che consentirebbe al nostro sistema produttivo di essere competitivo. Oggi si discute di tante misure da adottare per far in modo che l'Italia possa riprendere il cammino dello sviluppo e quello della competitività. Su molte di queste misure esistono opinioni diverse, anche perché alcune di esse comportano dei costi. Quello al nostro esame è invece un provvedimento che non costa nulla, ma è utile. Rappresenta una piccola riforma con la quale si intende fornire un contributo forte per far sì che le caratteristiche peculiari delle tante migliaia di imprese italiane a carattere familiare, molte delle quali specializzate nel *made in Italy*, possano beneficiare di una legislazione moderna che, ripeto, non costerebbe nulla e che, al contempo, permetterebbe di guardare con più fiducia alla continuità delle aziende stesse e alla loro competitività, nonché alla possibilità, in generale, di salvaguardare il sistema produttivo italiano e di affermarne le potenzialità di successo.

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

ALDO PERROTTA. Signor Presidente, ritengo opportuno soffermarmi su alcuni degli articoli introdotti nel codice civile dal provvedimento al nostro esame. Tra questi, l'articolo 768-*quater*, volto a prevedere

che, a pena di nullità, il contratto deve essere concluso per atto pubblico. Ciò, a mio avviso, è senz'altro positivo, perché in questo modo si garantisce la trasparenza dei patti successori di impresa.

Un altro articolo sul quale desidero soffermarmi è il 768-*sexies*, il quale recita: « Il patto può essere impugnato dai partecipanti ai sensi degli articoli 1427 e seguenti. L'azione si prescrive nel termine di un anno dalla conoscenza del vizio. ».

Su questo punto esprimo qualche perplessità. Invero, com'è evidente, stabilire che l'azione si prescrive nel termine di un anno dalla conoscenza del vizio è diverso dallo stabilire che essa si prescrive entro un anno dalla stipula dell'atto: se si viene a conoscenza di un vizio dopo dieci anni, si può promuovere l'azione. In tal modo, la disposizione crea un'area temporale, anche molto estesa, all'interno della quale la certezza del patto di famiglia viene ad essere un po' labile. Spero che in seguito questo aspetto possa essere corretto.

Una disposizione importante è quella ai sensi della quale il contratto può essere sciolto o modificato dalle medesime persone che hanno concluso il patto di famiglia: o mediante un diverso contratto con le medesime caratteristiche ed i medesimi presupposti ovvero mediante recesso, se espressamente previsto nel contratto stesso, attraverso dichiarazione agli altri contraenti certificata da un notaio.

Perché mi sono soffermato sulle garanzie offerte in ordine alla certezza del patto ed a suoi eventuali vizi? Quando affrontiamo un problema nuovo, dobbiamo preoccuparci di eventuali nullità e dobbiamo dare certezze circa il fatto che il patto sia valido. Ebbene, con le disposizioni relative alla nullità, ai vizi del consenso ed allo scioglimento abbiamo garantito a tutti gli interessati, ove qualcosa non dovesse funzionare, la possibilità di tornare alla situazione giuridica preesistente.

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. 3870)**

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

ENRICO BUEMI, *Relatore*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MICHELE SAPONARA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, in Commissione, il Governo ha fatto presente che presso il Senato è pendente una proposta di legge volta a disciplinare in maniera organica l'intera materia dei patti successori e, conseguentemente, ha rappresentato l'opportunità di soprassedere al proseguimento dell'iter. Comunque, il Governo si è rimesso alla Commissione in ordine a eventuali emendamenti.

Poiché non sono stati presentati emendamenti, è da presumere che il provvedimento sia condiviso. Ad ogni modo, anche in questa sede, mi rimetto all'Assemblea ed agli orientamenti che essa assumerà nel prosieguo dell'esame.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato al prosieguo della seduta.

**Discussione della proposta di legge De Luca e Osvaldo Napoli: Modifiche all'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di circoscrizioni di decentramento comunale (A.C. 5808)
(ore 13).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati De Luca e Osvaldo Napoli: Modifiche all'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di circoscrizioni di decentramento comunale.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 5808)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

GREGORIO FONTANA, *Relatore*. Signor Presidente, la proposta in esame, d'iniziativa dei deputati De Luca e Osvaldo Napoli, parte dalla considerazione che, per i comuni, appare sempre più arduo garantire ai cittadini l'erogazione dei livelli di servizi necessari (in termini di politiche sociali ed opere pubbliche), anche in ragione della limitazione dei trasferimenti statali alle autonomie locali.

In tale contesto, la costituzione delle circoscrizioni di decentramento comunale, che l'articolo 17 del vigente testo unico sugli enti locali rende obbligatoria per i comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti, rischia di tradursi, nel caso di molte realtà urbane medie e medio-piccole, in un mero appesantimento dell'apparato burocratico, con conseguente dispersione di risorse altrimenti destinabili ad altre finalità. Inoltre, la situazione non appare bilanciata da un effettivo incremento della partecipazione democratica dei cittadini.

Alla luce di tali considerazioni e, più in generale, al fine di tenere pienamente conto della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che ha inteso valorizzare i principi di autonomia e di sussidiarietà, la proposta di legge, nel testo originario, si proponeva l'obiettivo di rendere più flessibile il sistema, estendendo anche ai comuni fino a 200 mila abitanti la possibilità di decidere auto-

mamente, nell'ambito dei propri statuti, se procedere o meno all'istituzione delle circoscrizioni.

Rispetto a tale impianto originario e fermo restando il divieto per i piccoli comuni con popolazione fino a 30 mila abitanti di istituire circoscrizioni di decentramento, la Commissione in sede referente ha ritenuto di apportare taluni correttivi.

Si è preso atto, in primo luogo, che il Ministro dell'interno, in attuazione della legge n. 131 del 2003 — la cosiddetta legge La Loggia —, che ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali al nuovo dettato costituzionale, ha già predisposto un apposito schema, non ancora approvato dal Consiglio dei ministri, che reca anche una novella all'articolo 17 del decreto legislativo n. 267 del 2000, volto ad abolire, con riferimento a tutti comuni indipendentemente dalla loro consistenza demografica, l'obbligo di istituire circoscrizioni di decentramento.

La Commissione ha inteso far propria tale impostazione, ritenendo di dover trasferire i contenuti precettivi nella proposta di legge in esame, tenuto conto che il suo iter potrebbe giungere a conclusione prima dell'approvazione definitiva dello schema di decreto-legge, attualmente *in itinere*, con riferimento al quale devono essere ancora acquisiti il concerto degli altri dicasteri e i prescritti pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti.

In realtà, la Commissione, con l'approvazione dell'emendamento 1.1 del relatore, se, da un lato, ha stabilito la facoltà per i comuni con popolazione compresa tra i 30 mila e i 300 mila abitanti, di decidere, nell'ambito delle rispettive disposizioni statutarie, se procedere o meno ad articolare il loro territorio in circoscrizioni, dall'altro lato, ha inteso mantenere l'obbligo di provvedere a tale adempimento, limitatamente ai grandi comuni, ossia quelli con popolazione superiore a 300 mila abitanti per i quali, peraltro, il comma 5 del menzionato articolo 17 del

testo unico già prevede la possibilità di procedere ad ulteriori forme di decentramento.

In proposito, la Commissione ha ritenuto tale soluzione in grado di contemperare tra loro la finalità di assicurare il pieno rispetto del principio costituzionale di autonomia statutaria degli enti locali e la previsione che, per i pochi grandi comuni, resti comunque fermo l'obbligo di dotarsi di circoscrizioni di decentramento, trattandosi in realtà di realtà territoriali di vaste dimensioni, dove appare necessario che sia garantita una maggiore vicinanza e speditezza nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Nel ricordare che sul testo licenziato al termine dell'esame in sede referente la V Commissione bilancio ha espresso un parere in forma di nulla osta, auspico che l'Assemblea possa procedere celermente all'approvazione della proposta di legge n. 5808.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ANTONIO D'ALÌ, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

VINCENZO DE LUCA. Signor Presidente, quello delle circoscrizioni è un tema che, da molti anni, è presente nel dibattito istituzionale ed interno all'Associazione nazionale dei comuni. Al riguardo, occorre sottolineare almeno tre aspetti rilevanti: uno di carattere istituzionale, uno finanziario ed uno relativo alla qualità della democrazia nel nostro paese.

Il primo aspetto riguarda l'organizzazione e il decentramento dei poteri nel nostro paese. Credo che la modifica del Titolo V della Costituzione abbia cercato di recepire un'esigenza di decentramento e di modernizzazione sacrosanta, ma credo che tale esigenza, alla fine, abbia dato luogo ad un quadro sensibilmente contraddittorio di decisioni, che ha mantenuto

in piedi una sovrapposizione di competenze e anche alcuni vuoti, come quello relativo al federalismo fiscale e alla necessità di trovare un punto di equilibrio tra solidarietà e responsabilità delle classi dirigenti locali.

Soprattutto, mi pare che il ragionamento sul decentramento dei poteri abbia dato luogo ad una nuova forma di centralismo regionale per molti aspetti peggiore del centralismo nazionale.

Voglio dire con grande franchezza che, se nel centralismo nazionale abbiamo trovato elementi di burocratismo, vi abbiamo anche trovato grandi professionalità che hanno offerto contributi significativi sul piano istituzionale.

Il centralismo regionale rischia di moltiplicare i due difetti: burocratismo ma anche vicinanza ai collegi elettorali e, dunque, propensione a nuove forme di clientela.

Con l'approvazione del disegno di legge in discussione dobbiamo invertire una linea di tendenza e sviluppare pienamente quella di sussidiarietà, avvicinare il potere di decisione ai cittadini e cominciare a riconsegnare al potere delle autonomie locali e degli statuti comunali la facoltà di decidere in relazione all'organizzazione dei propri territori.

Il secondo punto riguarda l'aspetto finanziario rilevato dal collega Fontana. Siamo ormai di fronte, in molte realtà, ad una scelta alternativa: o mantenere circoscrizioni di decentramento, con tutto quello che ciò significa in termini di nuova burocratizzazione e di scarsa funzionalità, o tagliare servizi essenziali, quelli alla persona e quelli per la manutenzione.

Devo anche dire che prevedere circoscrizioni in comuni superiori ai 40 mila abitanti, come è oggi per legge, significa prevedere in qualche caso una dimensione delle circoscrizioni che coincide quasi con i condomìni e con l'amministrazione di condomìni.

Credo che, di fronte alle ristrettezze finanziarie, sia assolutamente logico consentire all'autonomia dei singoli consigli comunali di decidere come investire le risorse. Faccio soltanto un riferimento per

darvi un termine di paragone: per un comune di 150 mila abitanti, realizzare cinque circoscrizioni significa impegnare non meno di 6 miliardi di vecchie lire l'anno e questo in una condizione nella quale i consigli comunali fanno fatica a chiudere i bilanci: a me pare francamente un atto di irresponsabilità.

Il terzo ed ultimo tema che viene evocato dalla questione delle circoscrizioni è quello riguardante la funzionalità del problema della partecipazione democratica. Ritengo che più che a partecipazione democratica molto spesso le circoscrizioni abbiano dato luogo alla formazione di un ceto politico-partitico. Mi è capitato questa mattina di leggere un articolo di Fabio Mussi, che chiarisce bene il senso delle cose che sto dicendo.

Dice Fabio Mussi in questo suo articolo: « Incontro una volta un ragazzo in procinto di laurearsi: "e dopo cosa vuoi fare?" gli chiedo come si usa fare. "Il consigliere di circoscrizione!" mi risponde il ragazzo. Non nascondo una certa meraviglia: "E perché proprio quello?" Il ragazzo mi guarda come fossi tonto. "Perché si guadagna più di mille euro e resta il tempo di fare ciò che si vuole". "Ma per quale partito?" Il ragazzo mi riguarda come se fosse tonto. "Per quello che mi candida, no?" Non desisto: "di destra o di sinistra?" Nessuna risposta: la domanda viene ritenuta priva di senso ».

Oggi immaginare di andare a fare i consiglieri di circoscrizione è come immaginare di trovare una collocazione nel pubblico impiego. I consiglieri di circoscrizione, in un comune come Catania — ricorda Mario Pirani — guadagnano 1.300 euro al mese, in una circoscrizione come quella di Roma molto di più! Un presidente di circoscrizione guadagna quasi 5 mila euro al mese in qualche comune per un carico di lavoro assolutamente aleatorio!

Credo che le circoscrizioni abbiano senso se ad esse si accompagna un decentramento di servizi e di opere pubbliche ed ovviamente anche a seconda della dimensione dei comuni e della qualità degli stessi: abbiamo comuni contrassegnati da

alcune caratteristiche storicamente significative (penso a Venezia dove ha un senso l'organizzazione circoscrizionale) ed altri comuni minori nei quali, a mio parere, non ha davvero alcun senso bruciare miliardi per non produrre nulla!

Voglio anche far notare come in questi 15 anni sia intervenuta una modifica, peraltro rilevante, nell'erogazione dei servizi; ad esempio, nell'organizzazione delle ripartizioni di anagrafe nei comuni. Quindici anni fa, poteva avere un senso decentrare fisicamente l'ufficio mentre oggi, con l'autocertificazione, i processi di *e-government* e l'informatizzazione di tanti servizi, ritengo sarebbe ragionevole una diversa valutazione.

Per quanto riguarda i lavori di manutenzione, la circoscrizione, utile in una grande area metropolitana, non ha davvero alcun senso in un comune di classe media, sia perché si va verso un'esternalizzazione dei servizi di manutenzione, sia perché diventa antieconomica e assolutamente inefficace la frantumazione dei servizi di manutenzione per aree piccole. Dunque, ritengo che anche dal punto di vista della funzionalità sia necessaria una seria riflessione sull'esperienza di questi quindici anni: la circoscrizione, se, per comuni di grandi dimensioni, può avere un senso, davvero mi pare non abbia alcun rilievo, neanche dal punto di vista funzionale, per quelli superiori solo a 30 mila abitanti.

Infine, vengo alla questione della partecipazione popolare, e ravviso un altro elemento ideologico di cui a mio parere ci si deve rapidamente liberare. Si tratta della diffusa opinione secondo la quale vi sarebbe una sostanziale coincidenza tra circoscrizioni di decentramento e partecipazione popolare. Ciò, a mio avviso, costituisce uno schema del tutto ideologico poiché ritengo non vi sia una tale coincidenza, intanto per la competenza assolutamente limitata delle circoscrizioni; quindi, per i processi di burocratizzazione comunque legati alle circoscrizioni; infine, perché, come ho notato, siamo dinanzi all'emergere di un ceto politico medio-basso che guarda alle circoscrizioni in

termini più di collocazione nel pubblico impiego che di partecipazione popolare.

Peraltro, a mio avviso, quello della partecipazione è un tema vero e cruciale; ritengo, tuttavia, che, più che dalle circoscrizioni, possa venire valorizzato da altre espressioni di vita democratica. Ad esempio, nell'esperienza di questi anni, abbiamo registrato, a volte, una grande vivacità nella vita dei comitati di quartiere, enti legati o a singole tematiche o alle esigenze di un territorio preciso. Ebbene, sarei per valorizzarne le esperienze; sarei per valorizzare, altresì, le forme di volontariato vero e di vera partecipazione politica e democratica. Ritengo che invece dovremmo liberare gli enti locali dalle forme di nuovo parassitismo e di nuova clientela, le quali si traducono soltanto in un appesantimento finanziario: in termini di partecipazione, di decentramento, di avvicinamento dei servizi alle persone e di diffusione dei lavori di manutenzione sui territori e nei quartieri, esse, infatti, non producono alcunché.

Ritengo dunque sussistano ragioni forti per l'approvazione della proposta di legge che, peraltro, trova il consenso ampio di un arco di forze politiche e che a me sembra possa anticipare in maniera assolutamente equilibrata qualche contenuto del decreto legislativo di riordino delle autonomie locali. Sottolineo: in maniera equilibrata; si tratta, infatti, di una proposta di legge che non obbliga e non vincola: chi ritenesse di dovere comunque costituire le circoscrizioni potrebbe farlo assumendosene la responsabilità politica dinanzi ai propri cittadini. L'approvazione della proposta in oggetto consente semplicemente — ribadisco, in maniera molto equilibrata — ai comuni tra i 30 mila ed i 300 mila abitanti di decidere se istituire o meno le circoscrizioni. Tali enti, pertanto, potranno, per così dire, decidere secondo le loro priorità amministrative se destinare, nel caso di un comune di 100 mila abitanti, 6 miliardi di vecchie lire l'anno per pagare cinquanta o cento consiglieri di circoscrizione oppure destinare le stesse risorse ai servizi sociali, alle manutenzioni o alle politiche culturali.

Ritengo dunque sia ragionevole approvare la proposta di legge in esame.

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

ALDO PERROTTA. Signor Presidente, nel dichiararmi d'accordo con il merito del provvedimento in esame, vorrei ricordare che, in ordine ad alcune questioni, forse sarebbe il caso di fissare qualche paletto: pertanto, con il mio intervento, intendo avanzare qualche suggerimento alla Commissione.

Vorrei innanzitutto ricordare all'onorevole De Luca che un presidente di un consiglio di quartiere percepisce dai 5 mila euro al mese in su. Affermo ciò perché vorrei che, in seguito, fosse possibile rivedere l'intero tema delle circoscrizioni di decentramento, esprimendo anche indicazioni precise sia sui costi, sia sul numero delle circoscrizioni, nonché dei componenti dei loro consigli.

Vorrei portare, al riguardo, un esempio. È stato sostenuto che alcune città si sono sempre organizzate per ridurre gli sprechi. Ciò non è vero perché, in quasi tutte le grandi città, stiamo assistendo ad uno strano fenomeno: diminuiscono le circoscrizioni (come a Napoli, ad esempio, dove le circoscrizioni contavano da 8.900 abitanti a 130.000 abitanti, non essendovi un criterio preciso, se non quello della ripartizione per quartieri), ma aumenta il numero dei consiglieri circoscrizionali (se prima erano venti, adesso sono trenta). In più, sempre con la scusa di ridurre i costi, vengono istituiti anche gli assessori circoscrizionali.

Alla fine, dopo avere analizzato i costi, risulta che ogni circoscrizione che precedentemente costava, ad esempio, 100 mila euro, adesso ne costa 130 mila, perché dietro la scusa di diminuire il numero delle circoscrizioni — come è avvenuto a Napoli —, si è organizzato un giro ancora più grande di potere (tanto, là vince sempre il centrosinistra, ma spero che sia l'ultima volta), aumentando continuamente « carrozzoni » e conferendo sempre incarichi clientelari. Non dimentichiamo,

infatti, che il presidente delle circoscrizioni viene indicato dalle coalizioni politiche, e successivamente egli nomina gli assessori.

Affermo ciò perché stiamo andando verso la deriva. Vorrei rilevare che la proposta di legge in esame prevede la facoltà, per i comuni compresi tra i 30 mila e i 300 mila abitanti, di istituire le circoscrizioni di decentramento nel proprio territorio comunale, mentre tale scelta è obbligatoria per i comuni superiori ai 300 mila abitanti. Ciò che mi preoccupa è l'attribuzione di tale facoltà ai comuni compresi tra i 30 mila e 300 mila abitanti, senza specificare né il numero delle circoscrizioni che si possono istituire, né che tali organi non devono assolutamente prevedere retribuzioni per i loro componenti; altrimenti, si concede a comuni di 30 mila o 40 mila abitanti la facoltà di costituire circoscrizioni retribuendoli i consiglieri.

Le risorse finanziarie verranno sicuramente reperite perché, in questo modo, verranno creati ulteriori « carrozzoni » clientelari, a scapito dell'organizzazione comunale, garantendo meno servizi ai cittadini! Chiederei pertanto al relatore, onorevole Fontana, se possibile, di presentare successivamente una proposta emendativa della Commissione che preveda che i comuni con popolazione superiore a 30 mila abitanti possano articolare il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di decentramento senza retribuire tuttavia i consigli di quartiere, altrimenti creeremo un guaio tremendo!

Inoltre, a mio avviso, occorre articolare bene le circoscrizioni, fissandone il numero per i comuni con popolazione superiore a 300 mila abitanti: infatti, non possiamo lasciare tale scelta all'arbitrio di questi enti, perché, come ho già affermato, sta accadendo di tutto e di più. Occorre altresì fissare dei tetti massimi delle retribuzioni, poiché non è possibile che un consigliere di quartiere di Roma costi il doppio rispetto ad un suo omologo di un'altra città, pur avendo gli stessi poteri!

Bisogna introdurre, dunque, un principio di omogeneità, per cui mi aspetto che,

con il concorso di tutti, la Commissione, che ha così ben brillantemente istruito la proposta di legge in esame, recepisca le mie osservazioni, magari nell'ambito di un ulteriore provvedimento.

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. 5808)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANTONIO D'ALÌ, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, intervengo brevemente, per ringraziare il relatore e tutte le forze politiche che hanno contribuito al presente dibattito.

In Commissione, il Governo ha riscontrato una volontà precisa di andare incontro al rispetto dell'autonomia statutaria dei comuni, così come il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione afferma. Su tale aspetto mi sento di poter affermare che non possiamo ulteriormente intervenire con norme « dirigiste » approvate dal Parlamento, perché sarebbero in aperto contrasto con la Costituzione. La responsabilità che viene affidata ai comuni quali centri di decisione nella loro autonomia gestione è politica e se i comuni male la utilizzano, saranno successivamente censurati dal corpo elettorale, in sede di elezioni amministrative.

Il Governo intende ampiamente valorizzare, nella nuova stesura del testo unico sugli enti locali, tale potestà di autogestione da parte degli enti locali, che si inquadra in una visione assolutamente nuova — e più responsabile — dell'attività delle autonomie locali e, quindi, aderisce di buon grado a questa anticipazione della riscrittura di uno degli articoli del testo unico sul decentramento comunale. Ciò pur se — lo ripeto —, anche in tale riformulazione, ma in maniera molto più

sfumata, e quindi, molto più compatibile con l'attuale assetto delle nostre autonomie locali, compaiano ancora elementi di dirigismo. Si tratta, infatti, di elementi — a mio giudizio — del tutto compatibili con una corretta e non tumultuosa evoluzione dei tempi.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato al prosieguo della seduta.

Discussione della proposta di legge Pecorella: Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento (A.C. 4604) (ore 13,22).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella: Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4604)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

La relatrice, onorevole Bertolini, ha facoltà di svolgere la relazione.

ISABELLA BERTOLINI, *Relatore*. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, la proposta di legge in esame è diretta a modificare la disciplina del codice di procedura penale in materia di appellabilità delle sentenze, limitando tale rimedio alle sole sentenze di condanna. Anche se il testo in esame modifica solo poche disposizioni del codice di rito, è evidente che ci troviamo di fronte ad una

vera e propria riforma del sistema delle impugnazioni, la cui esatta portata può essere compresa solo se si abbandonano pregiudizi culturali sulla funzione del processo penale e sul rapporto tra Stato e cittadini.

La dottrina più avanzata — come peraltro le stesse sezioni unite della Corte di cassazione — ha posto la questione dell'inappellabilità delle sentenze di procedimento come un problema di equilibrio tra due interessi: quello di garantire la libertà dei cittadini e quello di garantire la sicurezza dello Stato e la repressione dei reati. La questione dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento può essere tradotta nei seguenti termini: in uno Stato democratico, in cui la persona è posta al centro dell'ordinamento, si può ammettere che un individuo, già riconosciuto innocente da un organo dello Stato, al termine di un regolare processo, possa essere nuovamente assoggettato ai patimenti del processo penale, per consentire ad alcun altro organo dello Stato — in questo caso, il pubblico ministero — di provare che nel precedente processo, un altro organo dello Stato — ossia il giudice — si era sbagliato? Secondo le democrazie più avanzate, la risposta non può essere che negativa. La Corte suprema degli Stati Uniti, ad esempio, ha espressamente affermato che lo Stato, con tutte le sue risorse ed il suo potere, non dovrebbe avere il permesso di compiere reiterati tentativi di condannare un individuo per le offese di cui è accusato, così costringendolo a vivere in quello stato di continua ansia ed insicurezza che caratterizza la terribile esperienza del processo penale. Se, invece, si consente ciò, la disparità delle forze in gioco, ossia lo Stato contro un cittadino, si finisce sostanzialmente per ingigantire la possibilità che l'individuo, sebbene innocente, possa essere giudicato colpevole.

Con la presente proposta di legge, si vuole affermare tale principio anche nel nostro ordinamento, dando attuazione a quanto si desume dal Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Strasburgo nel 1984 e resa

esecutiva in Italia dalla legge n. 90 del 1990 che, all'articolo 2, sancisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale per chiunque venga dichiarato colpevole di un'infrazione penale da un tribunale. Si tratta, quindi, di sancire un principio di democrazia.

Appartiene allo Stato totalitario l'esigenza di compiere qualsiasi tentativo affinché l'interesse alla repressione della delinquenza sia, comunque, soddisfatto, anche quando ciò avvenga a discapito delle libertà individuali.

Per le democrazie, invece, il punto di equilibrio tra l'esigenza di una sicurezza considerata come una mera astratta pretesa punitiva e l'esigenza di tutela della dignità e della libertà della persona deve essere spostato altrove.

Sicurezza, in uno Stato democratico, significa garantire agli organi dello Stato tutti gli strumenti necessari per applicare, in maniera corretta, leggi giuste, punendo con certezza e con fermezza coloro che, violandole, pregiudicano la pacifica convivenza dei cittadini.

Come è stato affermato in dottrina, se lo Stato ha sbagliato una volta nell'esercitare l'azione penale, perché l'imputato è risultato innocente al di là di ogni ragionevole dubbio, il giusto equilibrio tra autorità statale e diritti individuali di libertà impone allo Stato di non riprovarci. La sentenza di assoluzione è già lì a denunciare una ferita ingiustificata ai più grandi valori e ai diritti individuali.

Uno Stato che non demorde nei confronti di chi, a seguito di un processo penale condotto nel rispetto della legge, risulti innocente è uno Stato in cui il valore assoluto non è la persona, ma l'autorità. È uno Stato per il quale la dignità e la libertà della persona cedono di fronte all'esigenza di punire, in quanto per esso non importa se ciò avviene attraverso reiterati tentativi anche nei confronti di colui che per lo Stato è risultato innocente.

L'appello contro una sentenza di proscioglimento non costituisce altro che un ulteriore tentativo, dopo quello fallito in primo grado, che lo Stato compie per

dimostrare la fondatezza di un'ipotesi che un giudice ha dimostrato infondata al termine di un processo nel quale è stata dimostrata l'innocenza dell'imputato.

Consentire al pubblico ministero di chiedere ad un nuovo giudice che sia confermata un'ipotesi accusatoria già ritenuta infondata da un altro giudice, significherebbe considerare irrilevante la circostanza che il processo è, di per sé, già una pena, che con il suo inizio stravolge, segnandola spesso in modo irrimediabile, la vita di un uomo.

In uno Stato democratico il processo penale dovrebbe essere l'*extrema ratio* alla quale ricorrere solamente quando vi sia il fondato dubbio che una persona abbia commesso un reato. Tale dubbio c'è quando si procede al rinvio a giudizio, ma viene meno quando il processo si conclude con una sentenza di assoluzione.

In uno Stato democratico l'appello deve essere considerato unicamente come una garanzia per l'imputato al quale, in base all'esigenza propria di ogni democrazia di azzerare il rischio di condannare un innocente, viene concessa la possibilità di ottenere un riesame nel merito da parte di un nuovo giudice.

Attribuire tale possibilità all'imputato, senza consentire, allo stesso tempo, al pubblico ministero di chiedere il riesame di una sentenza di proscioglimento non significa violare il principio di parità delle parti processuali. Su questo punto, la Corte costituzionale si è già pronunciata. Con la sentenza n. 98 del 1994 si è chiarito che il riconoscimento del potere di impugnazione dell'imputato non ne comporta, di per sé, uno corrispondente per il pubblico ministero, le cui funzioni non sono assistite da garanzie di intensità pari a quelle assicurate all'imputato dall'articolo 24 della Costituzione.

La riforma dell'articolo 111 della Costituzione, che ha sancito il principio secondo cui il processo è un processo di parti, non fa perdere valore a tale pronuncia, in quanto — come ultimamente è stato affermato in dottrina — non significa che nel processo penale tutto ciò che spetta ad una parte debba, comunque, per

forza spettare anche all'altra parte. Il principio di parità delle parti deve essere letto in base all'intero dettato costituzionale.

Nel caso dell'appellabilità delle sentenze di proscioglimento, ad esempio, di fronte a una provata innocenza, non è ammissibile ledere, attraverso un nuovo processo, la dignità umana per una seconda volta solamente perché il giudice di primo grado si può essere sbagliato nel valutare i fatti.

Occorre, infatti, considerare che, mentre l'appello contro la sentenza di condanna costituisce un rimedio che viene attribuito a un soggetto per consentirgli di chiedere ad un altro soggetto che lo ha ritenuto colpevole di cambiare la propria valutazione in merito, l'appello del pubblico ministero contro una sentenza di assoluzione altro non è che il riconoscimento a un soggetto della possibilità di dimostrare di essersi sbagliato nell'assolvere un individuo. Poco conta che sia il pubblico ministero a chiedere di dimostrare che un giudice si sia sbagliato, in quanto sia il pubblico ministero che il giudice di primo grado sono lo Stato.

Se l'appello contro una sentenza di condanna rappresenta una diretta esplicazione di un diritto di rilevanza costituzionale, cioè il diritto di difesa, lo stesso non si può dire dell'appello del pubblico ministero contro le sentenze di assoluzione.

Inoltre, vi è un'ultima considerazione che merita di essere sottoposta all'Assemblea. In ogni Stato democratico è generalmente riconosciuto il principio secondo cui la sentenza di condanna deve essere pronunciata quando non vi è alcun ragionevole dubbio circa la colpevolezza dell'imputato. Come si può affermare, quindi, che non sussiste un dubbio quando una persona, per uno stesso fatto e sulla base delle stesse prove, sia considerato da un giudice innocente e da un altro giudice colpevole?

Tale dubbio è ancora più forte se si considera che il giudice di appello ha un rapporto mediato con le prove, anziché diretto come lo ha il giudice di primo grado. La sentenza di condanna in appello

è pronunciata da un giudice che ha letto solo delle carte, mentre la sentenza di assoluzione di primo grado è pronunciata da un giudice in presenza del quale le prove si sono formate.

Non costituisce poi un limite costituzionale all'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Anche su questo punto la Corte costituzionale è stata chiara nel precisare che l'appello non costituisce una conseguenza necessaria dell'azione penale. Se così non fosse, il pubblico ministero dovrebbe avere il dovere di appellare ogni sentenza di assoluzione, ma così non è. L'appello del pubblico ministero non trova quindi alcuna copertura costituzionale né nel principio di parità delle parti, né in quello dell'obbligatorietà dell'azione penale. Anzi, nella Costituzione e, più in particolare, nel giusto equilibrio tra libertà e sicurezza, inteso nel senso sopra descritto, l'appello contro una sentenza di proscioglimento potrebbe trovare dei limiti invalicabili.

È bene ricordare che non è solo la dottrina a porre la questione dell'inappellabilità delle sentenze di assoluzione. Le sezioni unite della Corte di cassazione, ad esempio, nel riconoscere come diritto vigente il principio che l'accusa deve provare la colpevolezza dell'imputato oltre ogni ragionevole dubbio, hanno manifestato una serie di perplessità sull'appello contro la sentenza di proscioglimento. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione, nella sua relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2004, ha affermato: « Sarebbe privo di giustificazione razionale escludere il potere di impugnare per violazione di legge sostanziale e processuale, mentre sarebbe giustificato escludere l'appello contro la sentenza di assoluzione che miri a una nuova valutazione del fatto ». Quale ragionevole dubbio può sussistere sulla responsabilità di chi è stato già assolto da un giudice imparziale? Secondo il procuratore generale della Cassazione, nessuno.

Prima di passare all'illustrazione degli articoli della proposta di legge in esame, ritengo opportuno precisare che l'inappel-

labilità delle sentenze di assoluzione di non significa sacrificare la parte civile, in quanto la riparazione dei danni civili sarà compiuta dal giudice civile. La tutela penale e quella civile operano, infatti, su piani diversi. Come si vedrà, su questo punto la Commissione si è soffermata a lungo.

A tale proposito è comunque utile ricordare che in Commissione si è dimostrata da parte dei gruppi una pressoché unanime condivisione del principio dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento. Tanto le associazioni rappresentative dell'avvocatura, quanto l'Associazione nazionale magistrati, nel corso delle audizioni svolte, hanno mostrato di essere favorevoli al principio, sebbene l'Associazione nazionale magistrati abbia manifestato alcune perplessità sulla sua applicazione pratica. Opinioni divergenti si sono manifestate solo sulla portata applicativa del principio in riferimento al proscioglimento per prescrizione del reato ed agli effetti nei confronti della parte offesa.

Altro punto che un gruppo di opposizione ha ritenuto di non condividere riguarda le modifiche in materia di ricorso per Cassazione apportate dal testo a seguito dell'approvazione di un emendamento in Commissione.

Passando al contenuto del provvedimento, l'esame in Commissione ha portato ad undici i quattro articoli originari del testo, i quali, peraltro, non sono stati modificati, se non apportando delle correzioni di coordinamento al primo articolo.

Il provvedimento, quindi, si compone di undici articoli. In particolare, l'articolo 1 sostituisce l'articolo 593 del codice di procedura penale, che disciplina i casi di appello. Viene previsto che il pubblico ministero e l'imputato possano appellare soltanto le sentenze di condanna. Viene confermata, inoltre, la previsione dell'inappellabilità delle sentenze di condanna per le quali è stabilita la sola pena dell'ammenda. Implicita alle disposizioni sopraesposte è quindi la statuizione dell'inappellabilità di tutte le sentenze di proscioglimento. La Commissione ha riba-

dito, inoltre, la disciplina vigente in materia di rito abbreviato e di patteggiamento.

Gli articoli da 2 a 4 sono consequenziali alla scelta dell'inappellabilità effettuata dall'articolo 1.

L'articolo 2 è diretto a sostituire il comma 2 dell'articolo 597 del codice di procedura penale, riguardante la cognizione del giudice di appello.

Più in particolare, la disposizione citata riproduce le previsioni attualmente contenute nel comma 2, eliminando solo quelle relative all'appellabilità della sentenza di proscioglimento.

PRESIDENTE. Onorevole Bertolini...

ISABELLA BERTOLINI, *Relatore*. Due minuti soltanto, Presidente.

Viene stabilito, infatti, che quando appellante è il pubblico ministero il giudice possa, entro i limiti della competenza del giudice di primo grado, dare al fatto una definizione giuridica più grave, mutare la specie o aumentare la quantità della pena, revocare benefici, applicare, quando occorre, misure di sicurezza ed adottare ogni altro provvedimento imposto o consentito dalla legge. Se conferma la sentenza di primo grado, il giudice può applicare, modificare o escludere, nei casi determinati dalla legge, le pene accessorie e le misure di sicurezza.

L'articolo 3 detta una disposizione di coordinamento, modificando l'articolo 323 sulla perdita di efficacia del sequestro preventivo.

Anche l'articolo 4 detta una disposizione di coordinamento e viene soppresso il comma 1 dell'articolo 443 che definisce i limiti all'appello delle sentenze di proscioglimento: queste ultime, infatti, sono rese del tutto inappellabili dal provvedimento in esame.

Gli articoli da 5 a 11 sono stati introdotti nel testo dalla Commissione. Mi soffermo sull'articolo 10 che modifica l'articolo 652 del codice di procedura penale ed interviene sulla materia dell'efficacia della sentenza penale di assoluzione nei giudizi civili e amministrativi. Su tale questione la

Commissione ha svolto un approfondito dibattito, poiché si è ritenuto opportuno evitare che il principio dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento possa tradursi in un danno per la parte civile.

Di particolare interesse è sicuramente l'articolo 9, che modifica l'articolo 606 del codice di procedura penale in materia di ricorso per Cassazione. La Commissione ha ritenuto che alla previsione dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento dovesse corrispondere un ampliamento dei motivi del ricorso di legittimità. Nel corso del Comitato ristretto, che la Commissione ha istituito per esaminare gli emendamenti presentati, si è valutata l'opportunità di prevedere tale ampliamento solo per le ipotesi in cui la nuova legge non ammette più l'appello. Tuttavia, si è ritenuto che il sistema stesso delle impugnazioni sarebbe risultato privo di razionalità qualora si fosse optato per una differenziazione dei motivi del ricorso per Cassazione a seconda che la sentenza impugnata fosse di assoluzione o di condanna. In particolare, l'articolo 9 modifica i motivi del ricorso relativi alla mancata assunzione di una prova decisiva ed alla mancanza o manifesta illogicità della motivazione.

PRESIDENTE. Onorevole Bertolini, deve concludere.

ISABELLA BERTOLINI, *Relatore*. Signor Presidente, in questo caso le chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

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

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, anche per correggere in qualche misura le valutazioni di ordine generale e politico testé svolte dalla collega relatrice, vorrei iniziare precisando che la posizione del mio gruppo è contraria all'approvazione della proposta di legge in esame. Ciò per le ragioni che, ancorché sinteticamente, mi accingo ad illustrare.

Non possiamo negare — e non lo facciamo in questa circostanza — che il principio ispiratore della proposta di legge, cioè che le pronunce di assoluzione debbano essere inappellabili da parte della pubblica accusa, integri un principio condivisibile se assunto in sé. Si tratta di un principio che ha fondamenta culturali, giuridiche e teoriche indubbiamente robuste. Cionondimeno, esso trova la nostra opposizione in ordine all'introduzione nel codice di procedura penale vigente perché molti rilievi in ordine ad esso, alla sua attualità ed alla sua opportunità sono da muoversi in questo momento.

In primo luogo, crediamo non sia cosa giusta e corretta introdurre modifiche settoriali nell'ambito di una codicistica penal-processualistica che ormai ha conosciuto il bisturi della Corte costituzionale, le modifiche di natura interpretativa da parte della giurisprudenza del giudice di legittimità e — diciamo anche con un senso di autocritica — il saccheggio da parte del legislatore. Oggi abbiamo, nel nostro ordinamento, un codice di procedura penale che si è di molto allontanato dalle sue origini e dai criteri teorici ispiratori della sua prima promulgazione e ad oggi appare come un insieme di norme spessissimo contraddittorie e in ogni caso come un insieme di sistema che sta a disciplinare un processo penale del quale nessuno è contento e del quale soprattutto sono scontenti gli utenti e i cittadini italiani.

In questo ambito, occorre dire che il sistema di gravame delineato del codice di procedura penale è un insieme contraddittorio — a dirla in maniera semplice e benevola — di norme, dalla cui contraddittorietà emerge poi un modello incomprensibile, sotto qualsiasi punto di vista lo si assuma. I teorici del processo, sia civile

sia penale, insegnano che un sistema adeguato, efficace ed efficiente di gravame dovrebbe avere una rappresentazione grafica simile al triangolo isoscele, dove il lato che costituisce la base è il primo grado e dove l'apice del triangolo è dato dal giudice di legittimità. Viceversa, se volessimo riprodurre graficamente, sotto l'aspetto geometrico, il nostro sistema di gravame, dovremo far riferimento ad una figura trapezoidale, priva di qualsiasi sistematicità e qualsiasi equilibrio.

Ecco perché pensiamo che un ulteriore, ennesimo intervento riformatore e novellatore sul sistema delle impugnazioni rischia — il rischio è reale, forte e fondato — di aggravare i caratteri di contraddittorietà e di difficoltà da parte dell'utenza. A parte ciò, colleghi e Presidente, com'è stato altresì sottolineato dalla relatrice, il modello che fuoriesce dall'insieme delle norme novellatrici proposte è un modello che mette da parte, in ogni caso impoverisce, la posizione della parte civile nel processo penale del nostro paese. Conosciamo bene le discussioni, che su questa materia hanno appassionato, e tuttora appassionano, teorici e pratici del diritto. Sta di fatto che nella nostra tradizione comunque la parte civile ha avuto sempre nell'ambito del processo penale un importante riconoscimento ed è nella logica delle cose che quando si costruisce un modello di tutela giurisdizionale, dove c'è una autostrada, che è il processo penale, e dove c'è una mulattiera tortuosa, che è il processo civile, non può da parte nostra ritenersi soddisfacente la tesi e la conclusione che la parte civile può vedere soddisfatte le proprie pretese nell'ambito della giurisdizione civile, perché ciò comunque comporta il disconoscimento di sacrosante istanze di tutela giurisdizionale.

Ma v'è una parte importante del provvedimento, pervenuto in Assemblea al termine dell'esame in sede referente in Commissione, che noi riteniamo ingiusta, inopportuna e sulla quale esprimiamo un giudizio nettamente negativo. Come spesso accade — è accaduto in questa legislatura —, nell'ambito di una proposta normativa, sia di iniziativa parlamentare sia di ini-

ziativa governativa, vediamo spuntare e comparire norme, discipline, ulteriori proposte, che quel testo vanno sotto qualche forma ad arricchire, ma che introducono nuove e distinte problematiche, rispetto alle quali occorre esprimere nuovi e distinti giudizi e nuove e distinte riflessioni.

In questa proposta di legge, oltre alla dibattuta questione dell'appellabilità o meno delle pronunce di assoluzione da parte della pubblica accusa, viene inserita una nuova disciplina del giudizio di legittimità davanti alla Cassazione penale. Non possiamo, al riguardo, non richiamare la posizione dell'intera dottrina accademica del nostro paese, nonché le vere esigenze avvertite dal sistema.

Da anni, viene denunciato il fatto (lo denunciano anche le istanze istituzionali più importanti, nonché le istanze accademiche più autorevoli) che la nostra suprema Corte di cassazione viene privata dei suoi caratteri essenziali.

Una suprema corte è il giudice supremo di piccoli numeri. Non esiste in altro modello giurisdizionale alcun giudice apicale che, come accade in Italia, si debba occupare di migliaia e migliaia di ricorsi e di processi (la suprema Corte italiana è arrivata ad occuparsi di 100 mila processi). Pertanto, un legislatore attento percorrerebbe strade diametralmente opposte a quelle proposte dalla maggioranza e di cui oggi discutiamo in quest'aula.

Dobbiamo rendere più difficoltoso l'accesso alla suprema Corte, restituendo ai giudici di legittimità del nostro paese la possibilità di esprimersi in tale veste, nel livello apicale di un sistema di gravame. Invece, viene proposta una norma che, tornando al passato, rende possibile nella giurisdizione penale il ricorso al giudice di legittimità ogniqualvolta la motivazione sia mancante ovvero contraddittoria. Ciò significa trasformare il giudice di legittimità in un terzo giudice di merito e, soprattutto, rendere possibile che il giudice di legittimità rimanga investito da una pleora, da un numero abnorme di ricorsi (il che determina l'annullamento della sua funzione essenziale di giudice di nomofi-

laccia e, comunque, di giudice apicale del sistema giurisdizionale del nostro paese).

Vorrei esprimere alcune considerazioni sull'articolo 7, laddove viene proposta la formula «al di là di ogni ragionevole dubbio», al fine di sostenere la pronuncia di condanna del giudice penale.

In merito a ciò, non avremmo sul piano teorico granché da dire e da obiettare, ma, a nostro avviso, introdurre *sic et simpliciter*, al di là di una ricostruzione dell'intero sistema processuale, una formula di questo tipo significa dare un *input* all'interprete assai pericoloso, della cui opportunità dubito fortemente. L'interprete già oggi condanna al di là di ogni ragionevole dubbio, senza che la formula sia iscritta nell'articolo 533 del codice di procedura penale e, allorquando dovrà leggere la novella, si porrà logicamente ed onestamente una questione: l'interprete potrebbe sostenere che tutto quello che lo aiutava e lo induceva alla formulazione di un giudizio oggi non va più bene. Occorre qualcosa di più; occorre che si superi un dubbio che viene definito ragionevole, anche se tale formula ne ricorda altre abusate ed inutili del tipo: «è severamente vietato».

Ebbene, un'ultima considerazione sulla norma transitoria, che non riteniamo giusta ed opportuna, in quanto suscita in noi — e non soltanto in noi — formidabili dubbi sulla possibilità di strumentalizzare questa disciplina che, come sempre è accaduto nel corso di questi quattro anni, potrebbe essere stata prevista per incidere su processi in corso.

Non vedo per quale ragione non si debba affidare ai sacri, santi, sommi principi generali del processo penale l'applicazione ai processi in corso di una nuova norma di natura processualistica; non vedo per quale ragione — come previsto nel comma 2 dell'ultima norma del testo in esame — si debba incidere in modo particolare sui processi giunti già al grado di appello e con riferimento ai quali un appello sia stato depositato e pronunciato.

Formidabile risulta il dubbio che quella norma sia stata concepita per risolvere vicende in atto (comunque, su tale aspetto

avremo l'occasione di tornare), cosa che non abbiamo accettato nel corso di questi quattro anni in migliaia di altri casi (questo « migliaia » vuole essere un'indicazione retorica per enfatizzare un fenomeno); contrasteremo pertanto la norma che si vuole introdurre attraverso la presentazione di emendamenti e con lo svolgimento di un'importante discussione in quest'aula (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Sospendo la seduta, che riprenderà alle 15.

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

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, la ringrazio, anche del piacere che provo nel discutere questo argomento dinanzi a lei...

PRESIDENTE. Grazie, ma è presente anche l'onorevole Bertolini, che è una cultrice della materia...

GIUSEPPE FANFANI. L'onorevole Bertolini è la relattrice e, dunque, sarà costretta ad ascoltarmi...

PRESIDENTE. Si tratta di una « costrizione funzionale »...

GIUSEPPE FANFANI. ...essendo l'ottava persona presente in quest'aula... Siamo troppi!

Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevole relattrice, intervengo sull'argomento in esame con alcune valutazioni, in primo luogo di ordine generale e successivamente di carattere specifico.

In linea generale, l'esigenza della riforma della sistematica delle impugnazioni

è condivisa. Tale sistematica, infatti, costituisce uno degli ibridi presenti nel nostro ordinamento processual-penalistico, di difficile comprensione e di difficile collocabilità nell'ambito del processo accusatorio. Infatti, come è stato ricordato nella relazione, nel processo accusatorio il giudice decide dopo che la prova si è formata necessariamente dinanzi a lui, con le sole eccezioni dell'incidente probatorio e delle prove non ripetibili, la cui acquisizione al dibattimento e la cui utilizzabilità sono comunque consentite. Al di là di tali eccezioni, in virtù del principio generale la prova si forma nel dibattimento, dinanzi allo stesso giudice, non mutabile neppure soggettivamente, di talché il giudizio corrisponda ai criteri dell'immediatezza. Come è stato correttamente rilevato, l'attuale sistematica del procedimento d'appello, che, come è noto, è squisitamente cartaceo e nel quale la rinnovazione del dibattimento e dunque l'acquisizione della prova direttamente da parte del giudice chiamato a decidere costituiscono un'eccezione che si verifica raramente, si pone quale una crasi rispetto al principio generale dell'oralità e dell'immediatezza, proprio del processo accusatorio.

Se, dunque, si pone il problema in linea astratta e generale e si domanda, anche a chi vi parla, se vi è una propensione alla modifica del sistema delle impugnazioni, la risposta è necessariamente affermativa. Tuttavia, non posso che esprimere un giudizio di estrema perplessità quanto alla coerenza del provvedimento in esame rispetto a tale esigenza. Infatti, il tema della riforma del sistema delle impugnazioni, per la sua delicatezza e per la delicatezza dei problemi che pone, non può essere affrontato prendendo spunto da una proposta di legge che individua alcuni aspetti particolari, come l'inappellabilità delle sentenze di assoluzione (che peraltro mi trova da sempre favorevole, probabilmente per le mie origini culturali di penalista).

Non è possibile neanche affrontare tale problema prendendo spunto da alcune questioni — a mio avviso marginali —, come la disciplina dell'archiviazione ne-