

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

615.

SEDUTA DI LUNEDÌ 8 NOVEMBRE 1999

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO III-VIII

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-65

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Proposta di legge costituzionale: Giusto processo (approvata, in seconda deliberazione, dal Senato) (A.C. 5735-B) (Discussione) ..	2
Disegni di legge di conversione (Annunzio della presentazione e assegnazione a Commissioni in sede referente)	1	(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5735-B)	2
Disegno di legge di conversione (Trasmissione dal Senato e assegnazione a Commissione in sede referente)	1	Presidente	2
Sull'ordine dei lavori e proposta di deferimento in sede redigente di un disegno di legge	2	(Discussione sulle linee generali — A.C. 5735-B)	3
Presidente	2	Presidente	3
		Carotti Pietro (PD-U)	7
		Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: **DS-U**; forza Italia: **FI**; alleanza nazionale: **AN**; popolari e democratici-l'Ulivo: **PD-U**; lega forza nord per l'indipendenza della Padania: **LFNIP**; I Democratici-l'Ulivo: **D-U**; comunista: comunista; misto: misto; misto-UDEUR - Unione democratica per l'Europa: misto UDEUR; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-**RC-PRO**; misto-centro cristiano democratico: misto-**CCD**; misto socialisti democratici italiani: misto-**SDI**; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto **Min. linguist.**; misto-rinnovamento italiano popolari d'Europa: misto-**RIPE**; misto-cristiani democratici uniti: misto-**CDU**; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-**FLDR**; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-**P. Segni-RLD**.

	PAG.		PAG.
Mancuso Filippo (FI)	12	(<i>Replica del relatore</i> — A.C. 675-D)	39
Marino Giovanni (AN)	9	Presidente	39
Pecoraro Scanio Alfonso (misto-verdi-U)	16	Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore</i>	39
Soda Antonio (DS-U), <i>Relatore</i>	3		
Taradash Marco (misto-P. Segni-RLD)	14	Progetti di legge: Giudice unico di primo grado (<i>approvato dalla Camera e modificato dal Senato</i>) (A.C. 411-882-1113-1182-1210-1507-1869-1958-1991-1995-2314-2655-2656-3464-3728-4382-4440-4590-4625-bis-4707-B) (Discussione del testo unificato)	40
Proposta di legge costituzionale: Elezione diretta Presidente Giunta regionale (<i>approvata dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione</i>) (A.C. 5389-5473-5500-5567-5587-5623-D) (Discussione)	19		
(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> — A.C. 5389-D)	19	(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> — A.C. 411-B)	40
Presidente	19	Presidente	40
(<i>Discussione sulle linee generali</i> — A.C. 5389-D)	20	(<i>Discussione sulle linee generali</i> — A.C. 411-B)	41
Presidente	20	Presidente	41
Calderisi Giuseppe (misto-P. Segni-RLD)	27	Borrometi Antonio (PD-U)	56
Cananzi Raffaele (PD-U), <i>Presidente della I Commissione</i>	30	Carotti Pietro (PD-U), <i>Relatore</i>	41
Maccanico Antonio, <i>Ministro per le riforme istituzionali</i>	21	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	45
Mancuso Filippo (FI)	29	Marino Giovanni (AN)	46
Migliori Riccardo (AN)	21	Marotta Raffaele (FI)	50
Pecoraro Scanio Alfonso (misto-verdi-U)	24	Saraceni Luigi (misto-verdi-l'Ulivo)	49
Soda Antonio (DS-U), <i>Relatore</i>	20		
Progetti di legge: Competenza penale del giudice di pace (<i>approvato dalla Camera e modificato dal Senato</i>) (A.C. 675-1873-2507-2891-3014-3081-D) (Discussione del testo unificato)	31	Disegno di legge: Finanziamento Banca africana di sviluppo (A.C. 5901) (Discussione)	59
(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> — A.C. 675-D)	32	(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> — A.C. 5901)	59
Presidente	32	Presidente	59
(<i>Discussione sulle linee generali</i> — A.C. 675-D)	32	(<i>Discussione sulle linee generali</i> — A.C. 5901)	59
Presidente	32	Presidente	59
Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore</i>	32	Martelli Valentino, <i>Sottosegretario per gli affari esteri</i>	62
Borrometi Antonio (PD-U)	34	Niccolini Gualberto (FI)	63
Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	33	Pezzoni Marco (DS-U), <i>Relatore</i>	59
Marino Giovanni (AN)	35	Disegno di legge (Proposta di deferimento in sede redigente)	64
Saponara Michele (FI)	38	Ordine del giorno della seduta di domani	64

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 15.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 25 ottobre 1999.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono diciassette.

Annunzio della presentazione di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza i disegni di legge nn. 6521 e 6522, di conversione, rispettivamente, dei decreti-legge nn. 390 e 391 del 1999.

I disegni di legge sono rispettivamente assegnati alla XI ed alla IX Commissione ed al Comitato per la legislazione, per il parere di cui all'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE comunica che il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il disegno di legge n. 6526, di conversione del decreto-legge n. 330 del 1999.

Il disegno di legge è assegnato alla II Commissione ed al Comitato per la legislazione, per il parere di cui all'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento.

Sull'ordine dei lavori e proposta di deferimento in sede redigente di un disegno di legge.

PRESIDENTE comunica che, su richiesta della IX Commissione, sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il deferimento in sede redigente del disegno di legge n. 5753, ancorché la sua discussione sia prevista al punto 6 dell'ordine del giorno della seduta odierna.

Conseguentemente, a tale discussione non si darà corso.

Discussione della proposta di legge costituzionale S. 3619-3623-3630-3638-3665: Giusto processo (approvata, in seconda deliberazione, dal Senato) (5735-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 2*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO SODA, *Relatore*, conferma, anche alla luce del dibattito già sviluppatosi sulla proposta di legge costituzionale, la necessità di elevare a rango costituzionale i principî del giusto processo, pur prefigurando la possibile ineludibilità di successive misure di adeguamento della legislazione ordinaria; esprime quindi l'auspicio che sulla proposta di legge costituzionale possa registrarsi un'ampia convergenza.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, premesso che il provvedimento in discussione trova fondamento in una evoluzione culturale legata al mutamento del sistema processuale ed all'adesione dell'Italia alle convenzioni internazionali, si dichiara fiduciosa circa il ruolo che il Parlamento sarà chiamato a svolgere in fase di coordinamento della legislazione ordinaria, al fine di coniugare i principî con le esigenze reali, come quelle di contrasto della criminalità organizzata, con particolare riferimento ai processi in corso.

PIETRO CAROTTI, ribadite le ragioni di condivisione della proposta di legge costituzionale, che eleva a rango costituzionale i principî di civiltà giuridica del giusto processo, preannunzia il voto favorevole del gruppo dei Popolari e democratici-l'Ulivo, auspicando una sollecita conclusione dell'*iter* del provvedimento.

GIOVANNI MARINO, evidenziate le ragioni che inducono il gruppo di Alleanza nazionale a condividere l'esigenza di elevare a rango costituzionale i fondamentali principî del giusto processo, ritiene che il Parlamento, nell'interesse della collettività, non debba tollerare alcuna « ingerenza » nel processo di riforma volto al conseguimento di una giustizia effettivamente giusta.

FILIPPO MANCUSO, sottolineato il sentimento « ambivalente » suscitato da una proposta di legge costituzionale che giunge alla seconda deliberazione forzando « remore » e « contrarietà », osserva che la necessità di un anomalo inserimento nella Costituzione di norme di carattere sostanzialmente processuale deriva, in particolare, da interpretazioni « faziose » della Corte costituzionale, che hanno « denegato » o « sostituito » valori già postulati dall'ordinamento giuridico.

MARCO TARADASH, espresso apprezzamento per le considerazioni del deputato Soda, relatore, sottolinea l'esigenza di una tempestiva introduzione nell'ordina-

mento dei principî del giusto processo, con particolare riferimento al contraddittorio nella formazione della prova; paventa tuttavia il rischio di un tentativo di ritardare l'approvazione del provvedimento.

ALFONSO PECORARO SCANIO, rilevato che la riforma delineata nel testo in discussione, che sancisce principî ampiamente condivisibili, richiederà un'integrazione con riferimento all'esigenza di tutelare i testimoni ed i cittadini non abbienti, ritiene debba essere scongiurato il rischio di un uso strumentale della normativa al fine di far « saltare » taluni processi in corso: nel caso dovesse verificarsi una siffatta circostanza, considera « dovere » del Governo attivarsi per garantire lo svolgimento dei procedimenti penali.

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

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge costituzionale: Elezione diretta Presidente Giunta regionale (Seconda deliberazione) (5389 ed abbinata-D).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 19*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO SODA, *Relatore*, rileva che la proposta di legge costituzionale, sulla quale si è registrato un consenso pressoché unanime, pur rappresentando una riforma parziale, si inserisce nel quadro di un disegno riformatore del sistema politico ed istituzionale di cui il Paese ha bisogno; ricordato, inoltre, che il provvedimento, in particolare la disposizione transitoria, contempla la possibilità di nomina dei componenti il governo regio-

nale da parte del presidente eletto a suffragio universale alla luce delle incompatibilità previste dall'articolo 122 della Costituzione, come modificato dal testo in esame, ne raccomanda la sollecita approvazione, in modo che la norma possa essere applicata già in occasione della prossima scadenza elettorale.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per le riforme istituzionali*, ritiene che la riforma introdotta dal provvedimento in discussione rappresenti la « prima pietra » per la costruzione dell'ordinamento federale della Repubblica, conferendo stabilità ai governi regionali ed ampliando l'autonomia statutaria; auspica quindi la sollecita approvazione della proposta di legge costituzionale.

RICCARDO MIGLIORI, a nome del gruppo di Alleanza nazionale, saluta con soddisfazione l'imminente approvazione di un provvedimento che coniuga elementi di « autentico » presidenzialismo con apprezzabili profili propri dell'ordinamento federale; auspica quindi che l'adozione della proposta di legge costituzionale sia propedeutica ad una riforma più generale dall'assetto istituzionale dello Stato ed assicura l'impegno della sua parte politica a garantire la sollecita conclusione dell'iter del provvedimento.

ALFONSO PECORARO SCANIO, rilevato che il provvedimento in discussione introduce una riforma costituzionale orientata in senso federalista, sottolinea l'esigenza di seguire con particolare attenzione la fase attuativa delle disposizioni in esame, auspicando comunque che la proposta di legge costituzionale sia approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea.

GIUSEPPE CALDERISI, nel ritenere anch'egli che il provvedimento in discussione rappresenti la « prima pietra » per la costruzione di un ordinamento federale, auspica che la presenza di numerosi deputati al momento della votazione finale possa scongiurare le gravi conse-

guenze che deriverebbero dalla mancata approvazione della proposta di legge costituzionale con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea.

FILIPPO MANCUSO preannunzia il voto favorevole del gruppo di Forza Italia su un provvedimento la cui necessità non sarebbe stata così manifesta se si fosse osservata una corretta « deontologia » nei rapporti politici; esprime altresì il timore che « espedienti » regolamentari o d'altro genere possano precludere il raggiungimento del necessario *quorum* per l'approvazione del provvedimento.

RAFFAELE CANANZI, *Presidente della I Commissione*, nell'invitare l'Assemblea ad esprimere un voto « chiaro » sul provvedimento, auspica che sullo stesso si registri un ampio consenso; sottolinea, tra l'altro, che la proposta di legge costituzionale si inquadra nell'ambito dell'ordinamento federale dello Stato, pur senza sancire un sistema « presidenzialista ».

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

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Competenza penale del giudice di pace (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (675 ed abbinati-D).

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

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

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, richiama l'importanza del provvedimento, illustra le modifiche introdotte dal Senato, prevalentemente di natura formale e di coordinamento, esprimendo tuttavia una

valutazione « problematica » in ordine alla previsione inserita all'articolo 15 in materia di lesioni personali colpose; nel rappresentare, tuttavia, l'esigenza di evitare un ulteriore passaggio legislativo presso l'altro ramo del Parlamento, raccomanda la sollecita approvazione del testo modificato.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, sottolinea l'esigenza di prevedere l'attribuzione di competenze penali al giudice di pace, esprime perplessità sulla modifica apportata dal Senato all'articolo 15; rileva tuttavia che il Governo ha ritenuto di accedere a tale modifica, tenuto conto che l'interpretazione sistematica dell'articolo in oggetto potrebbe compensare l'espressa previsione che l'altro ramo del Parlamento ha introdotto in materia di lesioni personali colpose.

Raccomanda infine la tempestiva approvazione del provvedimento.

ANTONIO BORROMETI, osservato che il testo in esame rappresenta un tassello rilevante del disegno riformatore in materia di giustizia, anche in vista dell'entrata in vigore delle disposizioni relative al giudice unico di primo grado, ritiene non condivisibile la modifica introdotta dal Senato all'articolo 15; rilevato, tuttavia, che la necessità di pervenire ad una sollecita approvazione definitiva del provvedimento non consente di proporre ulteriori modifiche del testo, preannunzia voto favorevole.

GIOVANNI MARINO, rilevato che la Camera sarà « costretta a subire » la « pericolosa » modifica introdotta dal Senato all'articolo 15, manifesta la speranza, sia pure « debole », che l'attuazione del provvedimento non dia luogo a problemi.

MICHELE SAPONARA ritiene che la modifica dell'articolo 15, introdotta dal Senato, non sia coerente con la *ratio* del provvedimento istitutivo del giudice di pace; auspica pertanto un orientamento attuativo « rigoroso », con particolare rife-

rimento alle fasi del reclutamento e della formazione, nonché alla predisposizione di adeguate strutture di supporto.

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

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, ricordato il contributo offerto in Commissione dai rappresentanti dell'opposizione, definisce « originali » le riserve espresse nel corso del dibattito, che non condivide, e sottolinea il « coraggio riformatore » che ha portato ad attribuire competenze in materia penale al giudice di pace; ricordato infine che la modifica dell'articolo 15 è stata introdotta a seguito della presentazione di un emendamento del gruppo di Forza Italia, raccomanda la sollecita approvazione del provvedimento.

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

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Giudice unico di primo grado (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (411 ed abbinati-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 40*).

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

PIETRO CAROTTI, *Relatore*, sottolinea il carattere di urgenza e l'« ineludibilità » della normativa in esame, osserva che l'approvazione del provvedimento è « funzionale » all'« entrata a regime » dell'intera normativa concernente lo « snellimento » del processo penale ed all'operatività della riforma del giudice unico.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, premesso che il

provvedimento in discussione si inserisce nel più ampio quadro degli interventi normativi finalizzati essenzialmente alla « deflazione » dei carichi incombenti sul dibattimento, esprime, « in linea di massima », il consenso del Governo sul testo sottoposto all'esame dell'Assemblea, evidenziando l'urgenza dell'approvazione di una normativa « indispensabile » per completare il quadro complessivo delle riforme in materia di giustizia.

GIOVANNI MARINO, nel rilevare che le modifiche apportate dal Senato hanno suscitato polemiche e perplessità, sottolinea gli aspetti fondamentali del provvedimento, evidenziando, tra l'altro, come il « vivace » confronto sviluppatosi in Commissione abbia consentito di introdurre, con spirito « costruttivo », ulteriori opportune modifiche al testo.

LUIGI SARACENI, pur sottolineando l'esigenza di approvare il provvedimento in discussione, esprime rammarico per il fatto che si è persa l'occasione per definire in termini risolutivi le questioni relative all'assetto dell'ufficio e delle funzioni del giudice per le indagini preliminari e di quello dell'udienza preliminare, con particolare riferimento alla necessità di garantirne l'effettiva terzietà.

RAFFAELE MAROTTA, giudicate nel complesso « largamente migliorative » le modifiche apportate al testo, che pertanto ritiene meritevole di approvazione, sottolinea, in particolare, l'esigenza di una sempre più netta distinzione tra le funzioni del giudice e quelle del pubblico ministero.

ANTONIO BORROMETI, nel giudicare difficilmente condivisibili talune modifiche introdotte dal Senato, rileva, in particolare, che dal testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento emerge una riduzione della monocraticità dell'organo giudicante, nonché un orientamento scarsamente favorevole ai riti alternativi; condivide invece le modifiche apportate dalla Commissione, improntate ad una linea di

equilibrio, e concorda sull'esigenza di limitare l'ulteriore intervento emendativo, al fine di favorire l'entrata in vigore del provvedimento sul giudice unico di primo grado nei tempi previsti: raccomanda pertanto l'approvazione del testo unificato.

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

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Finanziamento Banca africana di sviluppo (5901).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 59*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

MARCO PEZZONI, *Relatore*, sottolinea la rilevanza del provvedimento, finalizzato all'erogazione di cospicui contributi in favore di alcuni organismi finanziari e fondi internazionali, nell'ambito delle iniziative di cooperazione a favore dei paesi del Sud del mondo, auspica l'avvio di un complessivo processo di riforma che consenta di configurare un'« architettura » finanziaria internazionale più trasparente e democratica.

VALENTINO MARTELLI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*, rileva che il disegno di legge appare coerente con l'intento del Governo di favorire lo « sviluppo sostenibile » dei paesi più arretrati e di agevolare gli investimenti privati negli stessi paesi.

GUALBERTO NICCOLINI, pur preannunciando il voto favorevole del gruppo di Forza Italia, denuncia la « cronica carenza » di personale direttivo italiano presso gli organismi finanziari internazionali, nonché l'assenza di una linea strategica

globale del Governo nei confronti dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli dell'Africa e dell'America Latina.

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

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Proposta di deferimento in sede redigente di un disegno di legge.

PRESIDENTE comunica che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta

di domani il deferimento in sede redigente del disegno di legge S. 1280, n. 5580.

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

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

Martedì 9 novembre 1999, alle 9.

(Vedi resoconto stenografico pag. 64).

La seduta termina alle 20,25.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 15.

MARIO TASSONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 25 ottobre 1999.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Amoruso, Angelini, Bindi, Bressa, Calzolaio, D'Alema, D'Amico, Diliberto, Fassino, Jervolino Russo, Mangiacavallo, Melandri, Morgando, Ranieri, Sinisi, Turco e Vita sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

Annunzio della presentazione di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, con lettera in data 3 novembre 1999, i seguenti disegni di legge, che sono stati assegnati, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alle sottoindicate Commissioni permanenti:

XI Commissione (Lavoro):

« Conversione in legge del decreto-legge 2 novembre 1999, n. 390, recante dispo-

sizioni per il finanziamento di lavori socialmente utili » (6521), con il parere delle Commissioni I, V, VIII, IX, X, XIII, XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

IX Commissione (Trasporti):

« Conversione in legge del decreto-legge 2 novembre 1999, n. 391, recante disposizioni interpretative delle norme sul conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni al codice della strada » (6522), con il parere delle Commissioni I e II (*ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni*).

I suddetti disegni di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, sono stati altresì assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis del regolamento.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza, in data 5 novembre 1999, il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla II Commissione permanente (Giustizia):

S. 4224. — « Conversione in legge del decreto-legge 27 settembre 1999, n. 330, recante disposizioni urgenti in tema di durata massima delle indagini preliminari riguardanti i delitti di strage commessi

anteriormente all'entrata in vigore del codice di procedura penale » (6526) (*approvato dal Senato*), con il parere della I Commissione.

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-*bis*, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-*bis* del regolamento.

Sull'ordine dei lavori e proposta di deferimento in sede redigente di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Prima di procedere all'esame del primo punto all'ordine del giorno della seduta odierna, ricordo che il punto 6 del medesimo ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 5753, « Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale », secondo quanto previsto dal calendario dei lavori stabilito a seguito della Conferenza dei presidenti di gruppo del 27 ottobre 1999.

La IX Commissione (Trasporti) ha tuttavia deliberato, nel frattempo, di richiederne — con il consenso unanime dei rappresentanti dei gruppi in Commissione e ricorrendo gli altri presupposti previsti dal regolamento — il deferimento in sede redigente; di conseguenza, ha ovviamente richiesto di non dar corso nella seduta odierna alla discussione in Assemblea del medesimo disegno di legge.

Comunico pertanto che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il deferimento, in sede redigente, del seguente disegno di legge, per il quale la IX Commissione permanente (Trasporti), cui era stato assegnato in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il deferimento in sede redigente, che propongo alla Camera a norma del comma 2 dell'articolo 96 del regolamento:

« Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca

applicata nel settore navale » (5753) (*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*).

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

Discussione della proposta di legge costituzionale: S. 3619-3623-3630-3638-3665 Senatori Pera ed altri, Follieri ed altri; Pettinato ed altri; Salvato; Salvi ed altri: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione (approvata dal Senato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti) (5735-B) (ore 15,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge costituzionale, già approvata dal Senato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, d'iniziativa dei senatori Pera ed altri, Follieri ed altri; Pettinato ed altri; Salvato; Salvi ed altri: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5735-B)

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 50 minuti (26 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 7 ore e 20 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 24 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 11 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 59 minuti

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 57 minuti;

Comunista: 51 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 51 minuti.

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

UDEUR: 13 minuti; Verdi: 11 minuti; Rinnovo italiano popolari d'Europa: 10 minuti; CCD: 9 minuti; Rifondazione comunista: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; CDU: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 5735-B)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

ANTONIO SODA, *Relatore*. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, sarò molto breve. Il testo in esame giunge oggi in aula dopo il periodo di riflessione, previsto per la seconda lettura dall'articolo 138 della Costituzione, e, pur essendovi stati nel paese motivi di perplessità, ravvisabili in alcune riflessioni di giuristi e di esponenti della magistratura (esprese singolarmente e in maniera congiunta) in riferimento al necessario coordinamento tra le riforme costituzionali e l'ordinamento processuale penale ordinario, nessuno degli osservatori ha contestato in

sede dottrinarica o in sede politica i principi fondamentali che il testo introduce all'interno della Costituzione.

Rammento che si tratta di riconoscere, con rilievo costituzionale, il principio del contraddittorio, che non è — come qualcuno ha sostenuto — un'espansione del diritto di difesa e neppure, come altri hanno paventato, lo strumento, il grimaldello per impedire la celebrazione dei processi o influire sulla celerità degli stessi. Si tratta di una garanzia fondamentale soprattutto per il giudice; infatti, di fronte a prove non acquisite nel contraddittorio (e quindi anche nell'asprezza che lo caratterizza), ma nell'ambito di indagini più o meno segrete, comunque prive della garanzia dell'imparzialità del soggetto che deve assistere alla formazione della prova nel contraddittorio, il giudice deve avere necessariamente coscienza del modo nel quale la prova si forma. È necessario che nella dialettica egli avverta e percepisca direttamente — questo il valore dell'oralità e dell'immediatezza — tutti gli elementi probatori attraverso i quali formare il proprio libero convincimento di fondatezza o di infondatezza di un'incolpazione. Tale principio è già presente nel nostro ordinamento, nel codice e nelle leggi dello Stato; mi riferisco, in particolare, alla legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che risale al 1955. Tuttavia, esso ha trovato limitazioni in alcune interpretazioni che hanno privilegiato talora l'esigenza dell'accertamento della verità materiale, talora quella del processo *tout court*, talora persino l'esigenza, che mi auguro veramente appartenga al passato, di temperare tale valore, perché la formazione della prova in contraddittorio potrebbe determinare problemi di « inquinamento » (anche questo è stato detto da parte di qualcuno).

Si eleva al rango costituzionale il principio della parità delle parti davanti al giudice terzo e imparziale. Anche a proposito di tale tema qualcuno ha detto che ciò è superfluo, mentre qualcuno ha ripetuto che è una mera proclamazione

ribadire a livello costituzionale la necessità che il giudice sia imparziale e terzo.

Si è anche discusso su questi due termini, cioè se l'endiadi esprima un'unica connotazione che il giudice deve avere o se i due attributi, quello della terzietà e quello dell'imparzialità esprimano concetti significativamente autonomi, distinti e corroboranti la qualità del giudice. Io sono convinto che vi siano delle profonde differenze in termini concettuali tra le due espressioni, nel senso che la terzietà attiene di più alla struttura ordinamentale che il giudice deve avere nel momento in cui esercita le sue funzioni ed anche quando accede a tali funzioni.

Quindi, il principio della terzietà deve investire l'ordinamento giudiziario, anche se si può discutere in quali termini e quali siano le forme storicamente possibili nel nostro paese, poiché è ancora aperta la questione della separazione delle carriere. In ogni caso, sia che la terzietà voglia dire necessità di separazione delle carriere, sia che essa significhi maggiore differenziazione delle funzioni giudicanti rispetto a quelle di accusa, è certo che averla elevata a principio costituzionale vuol dire che nell'ordinamento e — vorrei aggiungere — anche nelle prassi giudiziarie tale valore deve essere un faro, una luce che investa la legislazione e la prassi.

L'imparzialità, invece, attiene al momento del giudizio, della formazione del libero convincimento del giudice, che non deve essere condizionato da interessi e pregiudizi e, quindi, da ideologie, visioni del mondo, concezioni religiose o interessi, nobili o meno nobili che siano. Questo è il secondo principio, oltre a quello del contraddittorio, che tale modifica della Costituzione comporta.

Cosa significa, inoltre, il diritto dell'accusato ad essere informato riservatamente? Questo principio già esiste; allora, perché sentiamo il bisogno e — vorrei dire — il dovere verso il paese di elevare anch'esso al rango costituzionale? Perché certamente le strutture normative e applicative di garanzia del diritto alla riservatezza dell'indagato non funzionano. Se si tratta di un diritto costituzionale del-

l'accusato, è necessario che ad esso consegua una riflessione sul funzionamento del meccanismo dell'informazione di garanzia, sul rispetto del principio della segretezza — o riservatezza che dir si voglia — in questa fase, sui provvedimenti da adottare e sulle prassi da cambiare affinché l'incolpato, cioè il soggetto posto di fronte alla necessità di essere contraddittore dell'accusa che gli viene mossa e di esplicitare i suoi diritti di difesa, non assista contemporaneamente alla celebrazione del suo processo sulla stampa e nelle piazze, alla quale spesso seguono il giudizio sommario e la condanna.

Vi è anche il diritto dell'accusato a preparare la propria difesa. So che anche in queste ore è stata innescata da un movimento politico che rispetto una polemica nei confronti di questo testo, che viene definito un'occasione mancata per introdurre anche nella Costituzione una più forte tutela delle vittime del diritto. Credo che in tale critica rivolta al Parlamento vi sia qualche aspetto di verità e io stesso, quando in Commissione affari costituzionali ho sostituito indegnamente il precedente relatore, ebbi modo di affermare che questa poteva essere l'occasione per introdurre in Costituzione tutti i principi del giusto processo, cioè del processo dovuto secondo legge, del processo dovuto secondo equità, del processo dovuto secondo il rispetto dei diritti inviolabili della persona, perché è certo che il testo di riforma costituzionale in esame è parziale in quanto affronta solo alcuni versanti di un processo equo e di garanzia. Raccolgo dunque questa critica ma vorrei rispondere che, quando si eleva a diritto costituzionale il diritto dell'imputato ad essere posto nelle condizioni necessarie per preparare adeguatamente la propria difesa, si assume a livello costituzionale anche il diritto dei soggetti deboli del paese. È chiaro che il potente, l'abbiente o il ricco in questo ordinamento hanno tutti i modi per preparare adeguatamente ed approfonditamente la propria difesa; dare a questo diritto rilievo costituzionale significa che ci dobbiamo far carico della preparazione delle difese di

ufficio fatte all'ultimo momento per tutti coloro i quali non hanno la possibilità di programmare uno schieramento difensivo agguerrito sul piano dottrinario e della capacità di contrastare l'accusa.

È un principio costituzionale inutile? Questo testo si fa carico solo di alcuni aspetti e non tiene conto anche di queste esigenze di uguaglianza reale di fronte alla legge? Io dico di no, probabilmente però non si è riflettuto abbastanza sull'operazione attuata con la modifica di questo articolo. Si tratta infatti di un'operazione di grande rilievo che produrrà i suoi frutti in termini di sommovimento radicale di certe prassi, di certe culture e di certe strutture del processo.

Vi è poi il diritto al controesame ovvero il diritto di vedere in faccia il proprio accusatore. Nelle lettere di San Paolo, negli atti degli apostoli, è contenuto un passaggio: san Paolo viene accusato da alcuni ebrei di esercitare il proprio evangelio in conflitto con lo Stato. Sapete quanta tolleranza vi fosse nell'antica Roma nei confronti delle religioni: lo Stato romano o faceva propri gli dei dei popoli vinti o, comunque, lasciava a quei popoli la possibilità di esercitare i riti che meglio rispondessero alla loro storia e alle loro tradizioni, a condizione che non interferissero con il potere; tanto che nel Vangelo è contenuta la frase «date a Cesare quel che è di Cesare, date a Dio quel che è di Dio».

Ebbene, gli ebrei di Gerusalemme accusavano san Paolo di predicare una nuova religione — da loro contrastata — con forme che potevano contenere aspetti di ribellione nei confronti della sovranità dello Stato romano. San Paolo venne incarcerato e tradotto davanti ad un magistrato romano dove — come tutte sappiamo — egli rivendicò la sua qualità di cittadino romano e, quindi, l'applicazione delle regole del processo romano. Agli ebrei che lo accusavano, insistendo perché egli fosse incarcerato e processato, quel magistrato romano rispose che, in quanto cittadino romano, san Paolo aveva il diritto di vedere i propri accusatori, che erano a Gerusalemme.

Con ciò intendo dire che fa parte della nostra cultura e della nostra storia ed è patrimonio di tutta la civiltà il diritto dell'accusato al controesame, ovvero il diritto dell'accusato di vedere in faccia chi gli ha mosso le accuse, vere o infondate, giuste o ingiuste, infamanti o non infamanti. Tuttavia, sappiamo che vi sono stati processi nei quali tale diritto non è stato garantito.

Ci si chiede se questa riforma provocherà alcuni problemi. Certamente: ma ce ne dobbiamo far carico. Il presidente dell'associazione nazionale dei magistrati si chiede quale sarà l'impatto della riforma e se alcuni processi potranno subire una paralisi o una revisione o dovranno, addirittura, ricominciare daccapo. Ebbene, lo verificheremo, lo stiamo già verificando. Certamente, si dovrà intervenire; vi sono, al riguardo, alcune proposte di legge all'esame del Senato. Qualcuno — mi riferisco al responsabile per la giustizia del mio partito — ha giustamente affermato che, se vi è un problema urgente di coordinamento dei nuovi principi costituzionali con le norme ordinarie, dovrà provvedere il Governo: credo che questa sia l'ipotesi tipica dell'esercizio temporaneo, da parte del Governo, delle funzioni legislative e della responsabilità che ne consegue.

Signor Presidente, non possiamo procrastinare — tutte le volte che ci accingiamo a fare una riforma — l'approvazione della riforma stessa, in quanto insorge un problema di coordinamento o un problema di risorse o un problema di strutture o un problema di compatibilità e così via. È necessario che ci assumiamo delle responsabilità di fronte ai cittadini e tali responsabilità oggi comportano l'indispensabile approvazione di questi principi. Anche ai problemi che tali principi comporteranno noi — Governo e Parlamento — dovremo avere la forza ed il coraggio di dare risposte concrete. Non è più possibile ricorrere alla risposta tipica del passato — «esistono dei problemi, quindi accantoniamo, rinviando» — perché non saremmo credibili, non svolgeremmo la nostra funzione.

Per quanto riguarda, poi, il diritto dell'accusato di convocare testimoni a discarico, anch'esso certamente è già oggi previsto: ma perché è necessario costituzionalizzarlo? Anche qui bisogna fare una riflessione. Se si tratta di un principio costituzionale e per qualcuno tale principio resta lettera morta, dal momento che l'articolo 3 della Costituzione fa carico alla Repubblica e quindi a tutti i suoi organi dell'obbligo di rimuovere gli ostacoli all'esercizio dei diritti costituzionali, chi non è posto in condizione di esercitare il diritto alla prova, per mancanza di mezzi, per mancanza di tempo o per condizioni linguistiche (il nostro si avvia ad essere, non dimentichiamolo, un paese multietnico), insomma chi concretamente non ha modo di esercitare questo diritto potrà rivendicarlo come diritto costituzionale e sostenere l'obbligo degli organi della Repubblica di provvedere.

Concludendo, mi auguro che questa proposta di riforma sia approvata con la stessa vastissima maggioranza che ha ottenuto nelle precedenti letture e che rappresenti l'inizio del completamento, nel nostro ordinamento, dei principi del giusto processo, in modo che possiamo affrontare il nuovo secolo con maggiore serenità e tranquillità rispetto a quanto è avvenuto finora (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, la proposta di inserimento nella Costituzione dei principi del giusto processo non è nata casualmente, né si tratta, come pure si è sostenuto, di un'ingombrante eredità del confronto sulla giustizia registratosi a suo tempo nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Si è detto da più parti che il complessivo disegno di riforma della parte seconda della Costituzione si sarebbe interrotto proprio per le difficoltà che si incontrarono in materia di politica giudiziaria. In ogni modo, è indubbio che il tema del

giusto processo, posto fin dall'inizio all'attenzione della Commissione bicamerale, fosse reale e sentito come urgente da più parti politiche. Resta il fatto che l'enunciazione espressa del principio del giusto processo nella Costituzione trova fondamento in un'evoluzione culturale che normativamente ha la sua genesi nell'adesione dell'Italia alle convenzioni internazionali e nel mutamento del sistema processuale che si è avuto nell'ultimo decennio.

La scelta di operare sulla Costituzione appare logica se si ha riguardo alla necessità di inserire tali principi in un contesto normativo di rango superiore. Questa esigenza è viepiù motivata se si considerano, da un lato, la prudenza con la quale le convenzioni internazionali, anche nell'interpretazione della Corte costituzionale, sono state recepite nel nostro ordinamento, e, dall'altro, il dibattito sul valore da attribuire a queste norme internazionali rispetto a quelle interne. Peraltro, a prescindere dal richiamo alle convenzioni internazionali, deve ammettersi che parte autorevole della dottrina era già giunta, attraverso l'interpretazione dei principi costituzionali vigenti, a riconoscere cittadinanza nell'ordinamento attuale a taluni principi enunciati nella riforma: valga per tutti l'esempio del principio del contraddittorio tra le parti.

Si è affermato, infatti, che il riconoscimento costituzionale del diritto alla difesa, in connessione a quello di adire gli organi giurisdizionali, importi, in via implicita, la tutela costituzionale di un principio fondamentale del nostro ordinamento processuale: quello del contraddittorio tra le parti del processo, che deve potersi svolgere in condizioni di assoluta parità. Se dunque non è in alcun modo censurabile la scelta di rendere esplicito il principio del giusto processo nella Costituzione, non possono sfuggire le conseguenze che da questa opzione, necessariamente, potranno derivare.

È indubbio che la normativa di rango costituzionale non conosca la flessibilità propria della normativa ordinaria. La costituzionalizzazione del principio del

giusto processo non può tuttavia essere vista come una pericolosa opzione sulle scelte future del Parlamento. È vero che l'attuale formulazione può ancora destare perplessità per un eccesso di tipizzazione dei diritti della persona accusata nel processo, ma si tratta, com'è del tutto evidente e normale, di un punto di compromesso inevitabile, quando si deve realizzare l'incontro tra posizioni diverse, difficile, quando le condizioni stesse tendono a radicalizzarsi, ma comunque necessario, se non si vuole la paralisi del processo riformatore della giustizia.

Sarà compito del Parlamento coniugare da un lato i principi e dall'altro le esigenze reali: avviene sempre così quando si fanno le leggi. Il Parlamento, inoltre, dovrà farsi carico anche delle modifiche eventualmente necessarie ad adattare gli istituti in vigore alla nuova realtà costituzionale. Nell'esercizio di questa responsabilità, il Parlamento saprà certamente salvaguardare le esigenze di contrasto alla criminalità organizzata, con particolare attenzione ai processi in corso: non c'è da temere che il Parlamento venga meno a questa sua responsabilità. Del resto, in Parlamento il Governo ha trovato, sui temi della politica per la giustizia, una grande sensibilità ed una disposizione positiva di tutti i gruppi a trovare le soluzioni più idonee. Il Governo, dal canto suo, si dichiara sin da ora disponibile a soddisfare le esigenze e le modifiche costituzionali che si porranno nell'immediato.

Peraltro, la nuova disciplina costituzionale, nel suo impatto sull'ordinamento, sarà mediata necessariamente dalla Corte costituzionale, la quale, nella sua autonomia, nella sua saggezza e nel suo equilibrio, saprà certamente interpretare i principi, armonizzandoli nell'ordinamento. Quindi, si tratta di guardare con ottimismo a questa riforma, perché attraverso di essa si sancisce, nel contesto più alto, un principio che, al di là della sua formulazione e dei problemi che ne possono derivare, risponde al modo di concepire la civiltà del diritto da parte di tutti noi. È forse questa la prima riforma

costituzionale sulla giustizia che determinerà, tra le forze politiche, quel clima di effettivo disgelo nel quale potrà ripartire il più generale disegno di revisione della Carta costituzionale che il paese avverte come un'esigenza reale.

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

PIETRO CAROTTI. Signor Presidente, cercherò di evitare ripetizioni, non trattando argomenti già discussi in sede di esame in prima lettura del provvedimento presso questa Camera. Ritengo infatti doveroso affrontare una questione che ha suscitato allarmismi, per la verità sufficientemente tardivi, che impongono l'assunzione di una posizione politica impegnativa da parte mia.

Il giusto processo ed i principi ad esso connessi sono stati autorevolmente richiamati dal relatore nel suo intervento, che condivido. Mi riferisco, in modo particolare, alla differenziazione concettuale tra terzietà e imparzialità, al diritto al contraddittorio e al diritto di « guardare in faccia » il proprio accusatore (ho usato un'espressione forte di un autore classico, solo che nella sua autodifesa Apuleio riteneva questo un privilegio, perché il suo accusatore era particolarmente sgradevole da punto di vista fisico: evidentemente egli si riferiva alla sua bruttezza fisica e non alla sua bruttezza morale).

Se il legislatore ha ritenuto di dover modificare la Carta fondamentale per inserire principi larghissimamente condivisi, come comprovato dal dispiegamento di forze politiche che hanno approvato in terza lettura questo provvedimento, evidentemente non tanto si avvertiva l'esigenza di uniformare al comune sentire e ad un certo livello di civiltà giuridica una legislazione sulla quale è impossibile non parametrare quella ordinaria, ma si riteneva l'intervento ormai urgente e non più differibile, perché espressivo della volontà politica che siamo chiamati a rappresentare.

Dico questo perché il nostro atteggiamento sarà di assoluto appoggio ad una

rapida approvazione di questo provvedimento. Faremo cioè di tutto perché questo provvedimento sia approvato, indipendentemente dalle eventuali necessità di aggiustamento che dovessero sorgere per rendere la legge ordinaria compatibile con le nuove regole fondamentali e che potrebbero creare dei punti di sofferenza; naturalmente si dovrà tener conto, come molto opportunamente ci ha ricordato poc'anzi il sottosegretario, dell'esigenza fondamentale della lotta alla criminalità organizzata.

Certamente il Parlamento non si sottrarrà ad un giudizio di questa natura; è altresì opportuno che non si creino ulteriori ritardi — sulla spinta delle grida che Annibale è alle porte — all'ultima e definitiva lettura di un provvedimento costituzionale che rispetta la volontà e il sentire della civiltà giuridica degli anni 2000.

Può non condividersi il principio dell'interrogatorio incrociato, attraverso la possibilità di esplicazione di una difesa che in qualche modo deve poter sottoporre al vaglio dibattimentale pubblico e critico accuse che sono il frutto anche di una sorta di « sirena » di volontà che spinge alcuni a rilasciare dichiarazioni non in vista di una ricerca della verità effettiva ma di alcuni benefici.

Crediamo fermamente che il giusto processo sia un patrimonio che non appartiene ad una sola parte politica; spesso si è fatta della polemica a sproposito quando si segnalava una specie di lotta endoparlamentare che vedeva una parte spingere verso l'approvazione del giusto processo e l'altra opporre una qualche resistenza. Fortunatamente poi la storia si è incaricata di dimostrare che così non è avvenuto.

Siamo stati chiamati a discutere sui fondamenti di questa serie di norme che forse ha il difetto, la « sbavatura » di essere più simile, quanto al contenuto, ad una legge ordinaria anziché a principi di natura costituzionale; però i principi evocati certamente non possono non far parte di una patria giuridica alla quale abbiamo la pretesa di richiamarci.

A proposito del diritto al confronto, di quella che sarà la sorte dei procedimenti in corso e dell'evoluzione legislativa alla quale tutti noi partecipiamo, debbo dire che si tratta di un problema che deve cedere il passo dinanzi alla necessità di inchinarsi a principi che sono condivisi nell'intera Europa e dall'intera civiltà giuridica.

Come è a conoscenza di tutti i membri della I e della II Commissione, i quali si occupano di queste problematiche in maniera un po' più diretta, abbiamo orientato tutte quelle normative che siamo chiamati ad approvare, compresi i provvedimenti di cui agli altri punti dell'ordine del giorno odierno, tenendo in mente, per così dire, l'approvazione *in pectore* del provvedimento ora in esame. In altre parole, tutte le normative che approveremo — e mi auguro che sia così — sono sicuramente compatibili con la tenuta dei nuovi principi costituzionali, perché non abbiamo un legislatore così sprovvisto da non rendersi conto che l'eventualità di un ricorso al punto di mediazione della Corte costituzionale costituirebbe una lacerazione poco sopportabile nel momento in cui si varano provvedimenti di riforma che hanno un forte significato nel campo della legge ordinaria.

Riteniamo di riconoscerci nel principio della terzietà e dell'imparzialità; riteniamo di riconoscerci pienamente nel diritto al contraddittorio, nella sua accezione più vasta, nel diritto-dovere della persona che in qualche modo fornisce dichiarazioni contrarie, ponendo così un elemento di carico, favorendo la stratificazione di un quadro indiziante e alquanto allarmante in danno di un'altra persona, nonché nel sacrosanto diritto di un controinterrogatorio pubblico (con tutte le garanzie del contraddittorio), perché diversamente le conseguenze sarebbero quelle di una sostanziale « disattenzione » nei confronti delle versioni fornite nel segreto della fase dell'indagine preliminare.

Ciò impone correttivi che, tra l'altro, sono già previsti nel testo costituzionale di cui ci occupiamo: l'ultimo comma dell'articolo 111 della Costituzione non può non

farsi carico della possibilità che vi siano interventi di coazione rispetto alla volontà. Il termine « volontariamente » contenuto nel penultimo comma ha certamente come quadro di riferimento l'impossibilità, per violenza o per altre cause che dovranno essere disciplinate dal legislatore ordinario, di ripetizione di determinate accuse nella fase di formazione della prova.

Tutte queste considerazioni ci inducono ad esprimere il nostro consenso ad una rapida approvazione degli articoli, richiamando all'attenzione del Governo, che già ha dato la sua disponibilità, la necessità di procedere ad un'attenta ricognizione, volta ad analizzare, alla luce degli effetti della nuova normativa, le questioni che necessitano di un intervento immediato. Se esso sarà necessario, sono convinto che tutte le parti politiche che siedono in questo Parlamento non si sottrarranno dal prestare il loro appoggio ad una vicenda che non può trovare posizioni di stallo e di incompatibilità, perché si deve tenere in debito conto che alcune scelte processuali sono state effettuate nel momento in cui era in vigore una determinata Costituzione. La costituzionalizzazione di altri principi ci deve portare ad un avanzamento che impedisca errori che erano possibili alla luce dei vecchi principi. Dobbiamo confrontarci con i principi nuovi nel rispetto assoluto del legislatore costituzionale. Il ritardo nell'approvazione di questo testo rappresenterebbe, a mio avviso, non solo una posizione statica, ma un passo indietro rispetto all'evoluzione di diritto che nella discussione generale tutti abbiamo dichiarato di voler perseguire.

Preannuncio, pertanto, il voto favorevole del mio gruppo parlamentare e la volontà politica di non far subire ritardi all'approvazione del provvedimento al nostro esame. La legislazione ordinaria è il tessuto connettivo di uno scheletro che è rappresentato dal testo che dobbiamo votare, ma la logica impone di formare prima lo scheletro e poi il tessuto connettivo.

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

GIOVANNI MARINO. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, la proposta di legge sull'inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione ritorna, come prescritto, alla Camera per una nuova deliberazione. Già nel luglio scorso, allorché la Camera si occupò per la prima volta di questa proposta di legge costituzionale, Alleanza nazionale espresse voto favorevole al testo in discussione, motivando ampiamente le ragioni del suo voto. Oggi la posizione di Alleanza nazionale non cambia. Non abbiamo mutato parere; anzi il contesto in cui si sta svolgendo questo nuovo dibattito e i recenti avvenimenti giudiziari rafforzano le ragioni che, nel luglio scorso, hanno determinato il nostro atteggiamento.

Si tratta di principi fondamentali ai quali giustamente con questo provvedimento si attribuisce il rango costituzionale per sottolinearne la decisiva importanza e l'assoluta inderogabilità. Principi ovvi che si ricavano dalle stesse norme costituzionali vigenti si è detto da alcuni e da alcune parti, ma principi che troppe volte sono stati disattesi o posti in discussione. Perché mai si esprimono ingiustificate preoccupazioni per un provvedimento che registra già tanti larghissimi consensi tra le forze parlamentari? Il legislatore vuol dare certezze e sicure garanzie ai cittadini senza più consentire distorte interpretazioni di norme che, appunto perché ovvie, avrebbero dovuto essere più scrupolosamente rispettate. Questo è l'intendimento che muove la stragrande maggioranza del Parlamento, che avverte con grande sensibilità l'esigenza di elevarle a dignità costituzionale inserendo esplicitamente nella legge fondamentale dello Stato i principi del contraddittorio anche nella formazione della prova, della terzietà e dell'imparzialità del giudice, della ragionevole durata dei processi, della parità tra accusa e difesa, del diritto dell'accusato di interrogare il suo accusatore: principi che

sono la base stessa di una vera società civile.

Non è giusto, invero, un processo che si conclude — come oggi accade — dopo molti anni, vanificando inevitabilmente la stessa domanda di giustizia. Non è giusto un processo che si conclude, dopo molti anni, con la condanna di un cittadino che con il passare degli anni non è più o è ben diverso da quello che ha violato la legge sicché, per ciò stesso, la condanna può apparire persino iniqua. Non è giusto un processo quando l'assoluzione arriva dopo molti anni, troppo tardi, quando già il cittadino ha affrontato sofferenze, rischi, umiliazioni, a volte perfino un'ingiustificata carcerazione preventiva. Nessun risarcimento potrà mai ripagare il cittadino di tanti danni. Non è giusto un processo in cui viene ancora oggi mantenuta una manifesta disparità tra accusa e difesa; non è giusto un processo quando la stessa efficacia della pena viene vanificata, per un verso o per l'altro, dall'eccessiva durata dell'iter processuale.

Di contro, è giusto un processo che si conclude rapidamente — o comunque in tempi ragionevoli — con la condanna o l'assoluzione dell'imputato, nel reale, assoluto, totale rispetto dei fondamentali principi della terzietà e dell'imparzialità del giudice, del contraddittorio, dell'effettiva parità tra accusa e difesa.

Tutto ciò sembra davvero ovvio, ma proprio talune reazioni che ancora di recente si sono registrate dimostrano la necessità della sollecita e definitiva approvazione di questa proposta di legge. La verità è che la mentalità del rito inquisitorio, che da sempre è stata la caratteristica del nostro processo penale, è ancora viva e dura a morire, ma non si può tornare indietro e non lo si farà. Non dimentichiamo che i principi del giusto processo, di cui stiamo discutendo, sono patrimonio, e da tempo, di gran parte degli ordinamenti giuridici di altri Stati e sono consacrati anche nell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Sono passati ben 44 anni da quella ratifica e noi stiamo ancora discu-

tendo del giusto processo, mentre intanto sul fronte giustizia abbiamo collezionato una serie di condanne da parte della Corte europea. E dire che l'Italia era considerata la culla del diritto!

Dobbiamo ora recuperare ed eliminare questi ingiustificati ritardi introducendo anche nel nostro ordinamento principi di autentica civiltà giuridica. Con l'approvazione della proposta di legge in esame si farà un primo ma importante passo per altre e più incisive riforme nel settore della giustizia. La strada è ancora lunga e difficile e si incontreranno certo resistenze, ma bisogna procedere con fermezza e decisione. Altri duri impegni attendono il Parlamento, ma certi problemi non possono essere rinviati più a lungo. Ne cito alcuni: la separazione delle carriere, la disciplina del difensore d'ufficio e dei non abbienti, l'articolo 192 del codice di procedura penale, l'effettività e la certezza delle pene e la sicurezza dei cittadini, l'esecutività della sentenza dopo il secondo grado di giudizio senza però dimenticare l'articolo 27 della Costituzione, secondo il quale l'imputato non è colpevole fino alla condanna definitiva.

Al riguardo vanno decisamente respinti i tentativi posti in essere da taluni i quali ritengono, sbrigativamente, di risolvere il problema della celerità dei processi o abolendo uno dei tre gradi di giudizio (facendo così venir meno un'irrinunciabile garanzia per il cittadino), o limitando i casi di ricorso in Cassazione, ignorando che già l'articolo 606 del codice di procedura penale stabilisce tassativamente i casi di ricorso. Ciò senza dire che questi signori farebbero bene a tenere presente quante sentenze sono state riformate in appello e quante annullate dalla Cassazione senza o con rinvio. Da ultimo, onorevoli colleghi, vi è la sentenza della corte d'appello di Palermo, che riguarda il parroco Fittitta, condannato in primo grado, dopo aver subito una carcerazione preventiva, ed ora assolto in appello.

Vi è un altro argomento di grande importanza da affrontare, forse uno dei più spinosi, quello dei pentiti e della loro gestione; al riguardo, l'esigenza di una

legge che stabilisca nuove regole è avvertita da tutti. Nei giorni scorsi vi è stata la scandalosa decisione della concessione degli arresti domiciliari al killer di padre Puglisi, un certo Grigoli, la cui carcerazione era stata ordinata dalla terza sezione della corte d'assise di Palermo; tale decisione è stata modificata dal tribunale della libertà di Palermo, che ha concesso, appunto, gli arresti domiciliari.

Chi è Grigoli, onorevoli colleghi? Il signor Grigoli, trentasei anni di età, è condannato per l'omicidio di padre Puglisi, parroco della chiesa di san Gaetano Brancaccio di Palermo, a sedici anni di reclusione, in questo momento si trova agli arresti domiciliari per effetto di una ordinanza del tribunale della libertà di Palermo. Egli, inoltre, è stato condannato a diciotto anni di reclusione per altri reati; per l'omicidio dei gemelli Caterina e Giuseppe Pirrone, nell'ambito della faida alcamese, il processo è in corso di svolgimento. Ulteriori condanne riguardano altri reati: quindici anni per l'omicidio di Rosaria Laimo, venti anni per il rapimento di Giuseppe Di Matteo.

Cari colleghi, non vi sembra davvero incredibile che un uomo di tal fatta possa essere agli arresti domiciliari mentre, a mio avviso, dovrebbe essere in ben altro luogo? Del resto, non vi sarà sfuggita la reazione durissima del presidente della terza sezione della corte d'assise di Palermo, dottor Virga, il quale, come riportato da *Il Giornale di Sicilia* di sabato 6 novembre 1999, ha risposto chiaramente ai magistrati che lo accusavano di non aver applicato rettamente la legge e di aver adottato una decisione abnorme. Virga, magistrato di grande esperienza e di profonda preparazione personale, ha reagito difendendo la decisione della corte d'assise di Palermo e ha risposto con fermezza e pacatezza, rivendicando la giustezza del suo operato.

L'opinione pubblica, però, è rimasta sgomenta. Non entro nel merito della questione, ma mi limito a registrare lo sgomento dei cittadini, magari di quelli che saranno costretti a vivere accanto al signor Gridoli, responsabile di tanti delitti

e, in particolare, di una ventina di omicidi; non sarà certo una situazione entusiasmante quella dei cittadini che si troveranno in tali condizioni.

Onorevoli colleghi, sono questi i problemi urgenti che dobbiamo affrontare con grande tempestività. Non ci dobbiamo preoccupare delle reazioni che abbiamo registrato anche oggi leggendo le dichiarazioni rese dal presidente Cicala e dal senatore Calvi, secondo le quali non bisognerebbe approvare sollecitamente le disposizioni costituzionali in esame perché potrebbero verificarsi altre situazioni di enorme difficoltà.

Onorevoli colleghi, mi sembra che l'onorevole Soda abbia risposto ottimamente a tali affermazioni ed io condivido perfettamente lo spirito e il merito della sua dichiarazione. Penso sinceramente di poter affermare, quindi, che occorre procedere sulla strada delle riforme, senza fermarci, senza sgomentarci. Certo, la modifica dell'articolo 111 della Costituzione da sola non basta perché, ovviamente, occorrono altre norme di legge ordinaria, che servono anche a dare un contenuto concreto alle disposizioni costituzionali; il Parlamento può e deve procedere e, del resto, in altre occasioni ha dimostrato di saper interpretare queste esigenze. Il Governo deve muoversi, ma, in ogni caso, i detti allarmismi non possono costituire motivo sufficiente per arrestare l'attività del Parlamento volta, appunto, ad affermare principi veramente sacrosanti. Occorrono cautela e riflessioni, ma anche decisioni. Queste sono le regole che debbono ispirare il vero processo di riforma. Intanto, questa prima, ma fondamentale riforma costituzionale, registra già un consenso di oltre i due terzi del Parlamento!

Il Parlamento sta operando ottimamente dimostrando grande sensibilità, come avvenne già in occasione dell'esame del provvedimento sulle incompatibilità tra GIP e GUP.

Una maggioranza così larga eviterà il referendum e costituisce certamente un segnale importante per tutti!

Sono convinto che sulla strada della riforma per una giustizia veramente giusta il Parlamento, senza distinzioni di colore politico, non tollererà interferenze, ingerenze o pressioni più o meno apparenti. In ogni caso, Alleanza nazionale, che si è sempre battuta per la legalità, per le giuste garanzie dei cittadini e per la loro sicurezza, respingerà sempre e con ogni mezzo qualsiasi tentativo di condizionamento, essendo unicamente mossa, nella sua azione politico-parlamentare, dall'interesse della collettività. Questa è la nostra strada maestra e da questa non ci allontaneremo mai!

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

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, signori del Governo, signori deputati, questa legge, forzando delle remore e delle contrarietà che oggi fingiamo di aver dimenticato, perviene alla seconda votazione. Ed è con un sentimento ambivalente che noi dovremmo apprestarci alla discussione e alla votazione di essa; ambivalente, perché, se si poteva immaginare una legge da non farsi in un ordinamento civile, era proprio quella del cosiddetto giusto processo attraverso la modificazione dell'articolo 111 della Costituzione. Da non farsi perché, nessuno dei principi che essa mostra di scoprire nel suo testo era estraneo al nostro ordinamento previgente, costituzionale e processuale.

D'altra parte, questa amaritudine è compensata dal fatto che comunque l'ovvio, l'indispensabile, il già esistente, viene rinnovato in forma espressa con la modifica di cui stiamo discutendo. Dico questo perché noi oggi siamo impegnati in questa attività che poteva non esserci, doveva non esserci, perché l'elemento corruttivo della interpretazione faziosa del sistema e delle norme previgenti — ripeto: esse già contenevano tutti i principi del giusto processo — li ha tralignati deliberatamente. Li ha tralignati l'interpretazione liberticida sia in fase di indagine, sia in fase di giudizio; li ha tralignati soprattutto la inammissibile sentenza manipola-

tiva dell'articolo 513 che la Corte costituzionale ha licenziato — or non è molto — mandando al paese ed al Parlamento un monito aggressivo e denegatorio.

Questa norma, dunque, sopravviene in uno stato, in una condizione generale nella quale l'ordinamento è stato disfatto dall'interno. È stato disfatto nei valori che esso già postulava e che viceversa sono stati denegati e, quando non bastò che fossero denegati, intervenne la Corte costituzionale a sostituirli, a forgiarne di altri e di diversi, rendendosi non garante della Costituzione, ma forgiatore di leggi, persino di rango costituzionale.

Questo è l'ambiente, il pregresso, nel quale questa norma, che salutiamo con piacere ma anche con rammarico, quasi fosse una parola non già detta, al pari del logopedista rispetto al finto muto. Questa legge « logopedista » rassicura contro quelle che dovrebbero essere garanzie del paese e che sono palesate invece suoi nemici: la interpretazione faziosa di parte della giurisprudenza, anche di legittimità, e il tradimento istituzionale della Corte costituzionale. Oggi, con rammarico, abbiamo visto l'insorgenza ultima, speriamo veramente ultima tra le difficoltà frapposte all'iter di questo provvedimento, con un qualcosa che ha molto del pretesto, similmente a quanti altri pretesti, il più delle volte contraddittori, rinnovati, ritirati, agiti, rimossi hanno accompagnato questo svolgimento. Vi sono state obiezioni di incompletezza (oggi ne abbiamo sentito ripeterne alcune dal collega Soda); vi sono state, in un certo modo storicizzate, le difficoltà che comporta l'introduzione di un principio — essi asseriscono nuove — nell'ambito degli strumenti processuali che dovrebbero poi attuarli o esserne una conseguenza. Il nuovo pretesto sarebbe questo: introducendo un principio, o una serie di principi (quelli formulati dal nuovo testo dell'articolo 111), si avrebbe una norma di principio costituzionale male inserita e addirittura contraddittoria rispetto alle norme processuali. Questa è semplicemente una illusione o un pretesto, ma quel che sia a

me non sta a cuore stabilire. Mi permetto di dire che semplicemente è un argomento non fondato.

Se una norma costituzionale si deve fare scrupolo nell'entrare in vigore perché una legge non ancora esistente e, nella migliore delle ipotesi, *in fieri* potrebbe, con il medesimo testo costituzionale, non concordare del tutto, vuol dire che la conoscenza del nostro sistema di chiusura dei regolamenti e delle leggi nel tempo non è completo. Vi sono due possibilità almeno per allentare questa tensione della incompatibilità teorica fra norme sopravvenienti rispetto alle norme esistenti: si tratta delle norme sulla interpretazione delle leggi contenute nel testo delle preleggi, della normativa sulla legge in generale, che stabilisce che quando non è possibile interpretare in modo letterale il testo di una legge si fa ricorso come criterio di chiusura ai principi generali dell'ordinamento. E quale principio generale dell'ordinamento rispetto alla norma processuale previgente vi è migliore che una norma costituzionale sopravvenuta?

L'altro principio è quello contenuto sempre nel testo delle preleggi, che riguarda l'abrogazione tacita delle leggi precedenti che siano in contrasto con le norme sopravvenute. È un procedimento di creazione delle fonti del diritto normalissimo, conosciuto e tutt'altro che sistematico come origine di incompatibilità o di difficoltà.

Mettiamo, però, che questo argomento delle difficoltà nascenti da un sistema che si vorrebbe confliggente non sia un pretesto, ma una vera ragione. In questo caso, sappiamo che presso la Commissione giustizia del Senato verrà esaminato (spero in tempi rapidi) un maxiemendamento che contiene una ventina di modifiche al nostro codice di procedura penale, le quali tenderebbero a sanare tali contrasti. Ebbene, auspichiamo che questa serie di modifiche venga sollecitamente approfondita, in modo che (identicamente, se non nel tempo, nella funzione) la norma costituzionale e le norme modificate abbiano a coincidere per quanto riguarda la funzione operativa.

Se si volesse sperimentare un'altra alternativa, quella di un provvedimento di urgenza d'iniziativa governativa che assemblasse per intero questi emendamenti processuali e li rendesse immediatamente e consequenzialmente operativi nell'ordinamento, si dovrebbe tuttavia tenere presente (ammonisco il sottosegretario) che è sempre delicato servirsi dello strumento della decretazione d'urgenza in materia processuale, perché poi gli effetti irretrattabili dell'applicazione della legge temporanea potrebbero generare inconvenienti assai più forti di quelli cui si vorrebbe porre rimedio. In ogni modo, la tendenza di Forza Italia e, mi permetto di dire, del Polo è quella di portare nelle casse della libertà dei cittadini la riforma dell'articolo 111 della Costituzione sul giusto processo, i cui principi, ripeto, sono insiti nel nostro previgente sistema processuale, anche se ne sono stati depennati, cacciati a furia, dall'interpretazione e dal tradimento della Corte costituzionale.

Il nostro primo obiettivo, quindi, è garantire questo risultato, perché neppure riesce a convincermi del tutto l'obiezione dell'incompletezza delle norme, per cui, secondo il collega Soda (gliel'ho sentito ripetere, con accenti diversi, più volte e non è mai riuscito a convincermi), questo sistema sarebbe omogeneo al principio che lo ispira soltanto se garantisse tutte le possibilità di tutela soggettiva che il processo postula. Ha richiamato, per esempio (a me pare in modo del tutto improprio), l'idea che la norma costituzionale dovrebbe contenere anche l'interesse alla tutela dei non abbienti (al che, però, provvedono leggi *ad hoc*) e l'esigenza della tutela della parte danneggiata (al che, però, ugualmente provvedono leggi *ad hoc*).

Il fatto che l'articolo 111, come riformulato, attenga sostanzialmente, anzi letteralmente, per il 99 per cento della sua formulazione, al processo penale indica essenzialmente che lì è la crisi, la crisi della tutela e della libertà, sia dell'indagato sia della difesa: su quello, dunque, va puntata l'attenzione, non postulando necessariamente un'ampiezza di orizzonti

che sta già anch'essa nell'intero sistema della tutela giurisdizionale, civile, penale, amministrativa, tributaria eccetera. Basta soltanto un'osservazione, con la quale concluderò questa che considero un'invo-cazione di libertà civica: in senso tecnico, non è totalmente conforme alla nostra tradizione giuridica che norme sostanzialmente a carattere processuale vengano inserite in Costituzione. Talvolta, la Costituzione regola sì anche aspetti eminentemente processuali, ma in sostanza le Costituzioni contengono sempre prevalentemente norme di diritto sostantivo.

Se si è dovuto fare ricorso a questa anomala formulazione di norme sostanzialmente processuali nell'ambito della massima espressione legislativa di uno Stato, è perché è accaduto che l'interpretazione e la corruzione politica della Corte costituzionale abbiano costretto il paese a smentire la propria tradizione e la propria civiltà giuridica. Del resto, la tradizione, tradita dall'interpretazione malevola, si è estesa come un'ameba nel nostro sistema fino al punto di foggiare attraverso l'interpretazione non solo regole inesistenti, ma anche norme sostanziali, attraverso un'interpretazione che, in questo caso, non si può nemmeno definire tale. Mi riferisco, ad esempio, alla norma inesistente dell'incriminazione della condotta, che solitamente porta all'imputazione di concorso esterno in associazione mafiosa. Tale elaborazione giurisprudenziale è ricavata dal peggiore dei sistemi interpretativi della norma «gelosa» per eccellenza: quella dell'incriminazione penale. L'interpretazione, dunque, corrotta e corruttrice ci ha portato alla creazione di norme limitative della libertà personale in senso processuale ed a norme addirittura creatrici di forme di incriminazione penale.

Pongo adesso sul tavolo della nostra discussione proprio lo strumento della interpretazione, al fine però, in questo caso, di evitare che esso costruisca maliziose contaminazioni a carico della libertà dei cittadini. Sarebbe necessario trovare, con essi, invece, i rimedi necessari per sopperire alle esigenze che, in assenza di

quel coordinamento fra legge costituzionale e conseguenti leggi processuali, possano mettere al riparo gli interessi dello Stato, la sua dignità e l'interesse dei cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

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

MARCO TARADASH. Signor Presidente, gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto mi possono risparmiare molte parole, perché li ho condivisi alla lettera. Mi riferisco, in particolare, all'intervento dell'onorevole Soda e a quello del collega Mancuso, il quale si è soffermato anche sulle ragioni per le quali si è arrivati ad un disegno di legge di revisione costituzionale. A proposito dell'intervento del collega Soda, devo dire che l'ho apprezzato fino all'ultima parola, così come avevo apprezzato dalla prima all'ultima parola, prima nell'ascolto e poi nella lettura, quello del senatore Calvi al Senato. Si è trattato di un bellissimo intervento in difesa del valore del contraddittorio e della necessità di una norma costituzionale che lo imprima nella giurisprudenza oltre che nella Costituzione, in quanto soltanto dal contraddittorio può nascere la prova, non la verifica della prova. Le parole del senatore Calvi mi sono rimaste impresse, però questa mattina egli ha dichiarato che sarebbe bene non approvare subito il provvedimento in esame perché i processi si troverebbero scoperti. Egli non lo aveva affermato al Senato, lo dice adesso che la norma arriva alla Camera per la sua definitiva approvazione. Onorevole Soda, mi auguro che lei mercoledì non sia costretto a fare magari una parziale ritrattazione, come evidentemente ha ritenuto di essere costretto a fare il senatore Calvi. Non so di che tipo di pressione si sia trattato o di quale ripensamento; magari si è trattato di un evento esterno, quale la nomina del presidente Cicala in sostituzione di un presidente rimosso che, evidentemente, non era abbastanza forte da mettere in discussione la volontà del Parlamento. Ho

letto che il presidente dell'associazione nazionale magistrati, Cicala, ha detto che in sostanza « la frittata è fatta » — traduco il suo aulico linguaggio — perché il Parlamento sta per varare la norma, quindi è necessario preoccuparsi del futuro. Contemporaneamente il senatore Calvi si preoccupa del presente e del futuro affermando che è necessario pensarci meglio. Il responsabile giustizia dei DS, poi, ci tranquillizza tutti dicendo che loro hanno la soluzione pronta: chiedere al Governo di fare un decreto-legge.

Benissimo: si approvi un decreto-legge, come ha detto anche il collega Mancuso; tuttavia, signor sottosegretario, noi non sappiamo bene ciò che il Governo inserirà in tale decreto-legge: magari il testo del Senato — e saremmo contenti —, oppure un testo elaborato dal senatore Calvi, dal presidente Cicala o magari dal procuratore capo di Milano D'Ambrosio, i quali sono tutti in attività da tanto tempo, dicendo ciò che non dovrebbero dire (non mi riferisco al senatore Calvi, ma al procuratore D'Ambrosio e al presidente Cicala).

Abbiamo un ministro garantista — lo sappiamo —, poiché il ministro della giustizia Diliberto è comunista e garantista (succede anche questo). È comunista ed anti proibizionista ma sta per varare un provvedimento proibizionista, perché ha una maggioranza proibizionista; è un ministro garantista e spero che abbia una maggioranza garantista e che, quindi, non approvi un decreto-legge anti garantista.

Dico ciò anche perché a Milano il ministro Diliberto, alla domanda relativa al suo parere sulle opinioni espresse dal dottor Borrelli e dal dottor D'Ambrosio in merito alla Commissione d'inchiesta e all'amnistia, ha replicato che si tratta di questioni che riguardano il Parlamento e non il Governo e che, quindi, non aveva intenzione di esprimere un'opinione in proposito. Ciò è bellissimo, ma la domanda era: « Cosa pensa dell'opinione del dottor Borrelli e del dottor D'Ambrosio ? », che non sono il Parlamento, ma dei magistrati. Forse il ministro della giustizia aveva l'opportunità — non dico il dovere —

di ricordare che non è compito del Governo e nemmeno dei magistrati dire ciò che il Parlamento deve fare. Infatti, se salta il rapporto tra Governo e Parlamento, certamente si tratta di un fatto preoccupante, ma se salta la separazione dei poteri tra magistratura e Parlamento, non è un fatto solo preoccupante, ma deviante, che mette in discussione le libertà democratiche: ciò avviene costantemente nel nostro paese.

L'associazione nazionale magistrati è stata costretta a liquidare il dottor Martone non perché questi non avesse difeso, come non era suo dovere, il dottor Caselli nei confronti di un processo che gli è andato male, ma perché si stava per giungere all'approvazione del provvedimento sul cosiddetto giusto processo e, quindi, l'associazione nazionale magistrati doveva riarmarsi e mettere insieme i magistrati che si ispirano alla dottrina sostanzialista della giustizia, da qualunque area provengano: sia dall'estrema destra sostanzialista, sia dall'estrema sinistra sostanzialista, così come i teorici del diritto di Hitler si ispirarono ai teorici del diritto di Stalin per elaborare le loro teorie del giusto processo secondo il punto di vista dei sostanzialisti. Certo, non siamo a questo punto, grazie al cielo, ma le culture si formano, hanno una loro tradizione e una loro vivacità intellettuale: si possono anche scontrare con le contraddizioni che appartengono ai diversi magistrati e alle loro storie private, ma hanno una loro dinamica.

È per questo che il dottor Cicala è stato eletto presidente e come prima dichiarazione ha detto che, per quanto riguarda il giusto processo, si deve — ahimè — accettare l'idea che non ci si può mettere come un carro armato di fronte al Parlamento, perché l'iter del provvedimento è ormai troppo avanzato; qualcosa deve però accadere. Ed accade, appunto, che il senatore Calvi, l'insospettabile, secondo le migliori tradizioni di una certa cultura, dica ciò che non poteva dire: proprio al senatore Calvi, che aveva eretto un monumento alla modifica della Costituzione, si chiede — e lui accetta — di farsi

testimone della necessità di ritardare l'approvazione della legge; è quanto sta succedendo in queste ore nel nostro paese.

Quindi ho ascoltato con fiducia il relatore Soda in vista del voto di mercoledì prossimo ed ho ascoltato con fiducia il sottosegretario in attesa dell'eventuale decreto-legge, ma questa fiducia non nasconde una grande preoccupazione per quanto potrà accadere nelle prossime ore e in relazione al testo che uscirà dal gabinetto del Ministero.

Dico tutto ciò perché altrimenti sembrerebbe che il Parlamento approva in modo unanime e senza grandi difficoltà un principio ovvio, mentre sappiamo benissimo che tutto questo non è ovvio. Sappiamo infatti come la giurisprudenza ad ogni livello abbia fatto in modo che i principi ovvi del giusto processo venissero smentiti nella pratica delle aule di questo paese in nome di un perseguimento del crimine e al tempo stesso della verità che poi si è tradotto nel suo esatto opposto. Anch'io ho molto rispetto per il movimento federativo democratico e per la sua richiesta che si abbia cura anche dei diritti delle vittime, ma tale richiesta è del tutto impropria dal momento che noi stabiliamo una norma non a tutela dei diritti del colpevole bensì a tutela dei diritti del cittadino, in modo tale che in galera ci vadano possibilmente i colpevoli e non gli innocenti.

Questa è la *ratio* della norma che abbiamo di fronte, una norma a tutela della vittima e non del colpevole. Se non si riesce a comprendere che il numero enorme di processi che mutano di segno dal primo al secondo grado e magari anche al terzo (ma è sufficiente dal primo al secondo) è un segno di nequizia terribile nei confronti delle vittime dei reati; se non si comprende questo e si continua a giocare fra garantisti e sostanzialisti come se gli uni volessero la libertà dei colpevoli e gli altri invece la verità processuale anche con i metodi spicci, si esce fuori da ogni logica perché in discussione è altro e cioè la dignità, la libertà e la verità dell'essere cittadini in uno Stato che riesce ad unire, per quanto possibile, l'efficienza

ed i principi democratici (*Applausi dei deputati del gruppo misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici*).

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

ALFONSO PECORARO SCANIO. Signor Presidente, avendo avuto già occasione di intervenire su questo provvedimento nel corso della prima lettura, mi limiterò a poche osservazioni. Mi sembra strano che sulla base di una norma corretta che sancisce principi giusti ampiamente condivisibili in un paese civile vengano espresse motivazioni come quelle che ho sentito addurre da alcuni miei colleghi che, lette in un certo modo, spingerebbero quasi ad esprimere un voto contrario, come se fossimo in un paese liberticida che finalmente dopo quarant'anni si rende conto della necessità di migliorare la Costituzione.

Se il collega Mancuso, che è stato procuratore generale presso la corte d'appello di Roma, avesse avuto coscienza di vivere in un paese di giudici liberticidi, forse avrebbe dovuto fare qualcosa prima. Io invece ritengo che nella nostra Costituzione vi siano già molti elementi di garanzia, che quello che stiamo compiendo sia uno sforzo per migliorare, per chiarire, per precisare: non siamo in un paese dove vi sono magistrati aguzzini che cercano di incarcerare gli innocenti e di lasciar fuori i colpevoli. Sicuramente vi sono degli errori, molti dei quali legati alla legislazione di emergenza alla quale abbiamo dovuto fare ricorso per combattere la mafia, la camorra e la 'ndrangheta, che esistono nel nostro paese. In più ora abbiamo anche la mafia russa, le mafie straniere, un enorme problema di usura, un problema di racket. Sembra quasi che abitualmente il problema sia contrario, come se le galere fossero piene di cittadini innocenti e i magistrati fossero degli aguzzini. Se questa è l'impostazione di alcuni interventi, si

comprende perché si apre un discorso ideologico su una normativa che dovrebbe essere di buon senso, di intelligenza e di civiltà.

Sono convinto che in questo articolo manchino alcuni aspetti, come per esempio la difesa dei testimoni, che è un tema importante in un paese che seriamente voglia difendere i cittadini che collaborano con la giustizia non come pentiti ma come normali testimoni. Non c'è — perché è stata fatta togliere — la norma sulla difesa dei non abbienti e di chi non è in grado di difendersi; di chi, cioè, non può, come i grandi potentati economici del nostro paese, bruciare miliardi per cercare di utilizzare tutti i cavilli processuali per non essere mai processato; questo, infatti, è il paese in cui personaggi ricchi e potenti possono usufruire di tutte le potenzialità offerte dai cavilli giudiziari per non arrivare mai al processo ed ottenere la prescrizione del reato. Invece, in questi giorni, abbiamo l'esempio degli Stati Uniti d'America, dove un individuo potentissimo come Bill Gates è comparso di fronte ad una autorità che fa prevalere il senso del diritto anche sui grandi potentati economici, compreso il più grande potentato economico del pianeta. Quello è un esempio di civiltà, di separazione dei poteri, di corretto esercizio dell'azione giudiziaria!

Non credo che in questo paese vi sia una magistratura liberticida; chi ritiene che la magistratura sia liberticida — e se ne è accorto solo quando alcuni potenti politici ed imprenditori sono finiti sotto inchiesta — se ne sarebbe dovuto accorgere prima, quando finivano sotto inchiesta i disgraziati! In ogni caso, assumeremo tutte le iniziative per fare una aggiunta alla riforma del processo anche sotto il profilo della difesa dei testimoni e dei non abbienti; ritengo giusto che ci si attivi — lo dico a nome dei verdi, ma ritengo di poterlo dire a nome di tutto il centro-sinistra — per integrare la riforma in esame con le parti mancanti.

Per quanto riguarda il testo della proposta di legge, ritengo che esso possa definirsi specchiato, in quanto stabilisce

principi correttissimi. Il pericolo può essere l'uso strumentale di principi sacrosanti e giusti per far saltare non i processi in generale, ma alcuni processi. Ritengo che come maggioranza e come parlamentari — mi riferisco a quella parte del Parlamento che, in buona fede, vuol operare questa riforma per dare un processo che si ispiri ai principi del contraddittorio e in cui le parti siano in condizione di parità — dovremmo riflettere sul fatto che, anche non se ne parla, nel testo della proposta di legge è contenuta una disposizione normativa molto importante, secondo la quale la legge deve assicurare la ragionevole durata dei processi.

In un paese nel quale alcuni processi — non solo penali, ma soprattutto civili — durano dieci o venti anni, il dibattito non si incentra sulle problematiche che riguardano la stragrande maggioranza dei cittadini — mi riferisco a quelle relative alla giustizia civile — ma sul processo penale. Forse quest'ultimo ha un maggiore impatto nel Parlamento, perché vi è qualche imputato eccellente; tuttavia, stiamo dando all'esterno un'immagine demenziale della nostra istituzione: ci occupiamo, infatti, soltanto del processo penale, quando la stragrande maggioranza dei cittadini ha avuto problemi dovuti alla lentezza e all'impossibilità di funzionamento della giustizia civile. Dovremmo, invece, svolgere un importante dibattito proprio su quella disposizione che prevede che la legge assicuri la ragionevole durata del processo. Tale disposizione è, infatti, relevantissima e corrisponde ad una reale esigenza avvertita nel paese, anche per la giustizia amministrativa.

Signor Presidente, abbiamo un'immagine deformata del problema perché, attraverso un meccanismo perverso ad opera dei *mass media*, si proietta all'esterno soltanto il dibattito sul processo penale mentre, in realtà, il paese ha un enorme bisogno di giustizia di profilo ordinario: quale danno economico si produce a causa del ritardo mostruoso della giustizia amministrativa! Quanti regali

facciamo alla malavita organizzata, che diventa giustizia alternativa in molte aree del nostro paese!

Se vogliamo ragionare realmente di giustizia, dobbiamo fare un discorso serio ed importante che attenga al bene comune dei cittadini. Forse qualcuno pensa di utilizzare l'approvazione di questa norma costituzionale per sollevare eccezioni di costituzionalità e per bloccare i processi in corso — penso e spero che siano pochi — che coinvolgono membri del Parlamento. Spero che siano pochi — non posso dire nessuno, perché sarebbe eccessivo — quei parlamentari che stanno facendo discussioni astratte e di principio, con un obiettivo che riguarda nomi, cognomi e processi particolari. Ciò sarebbe indecente e dannoso per il paese!

Ritengo che una tale valutazione debba essere fatta, se qualcuno dubita che non si debba subito approvare la proposta di legge costituzionale in attesa che si emanino le leggi applicative in corso di approvazione. Non vorrei che qualcuno, oggi, volesse subito che fosse approvata la proposta di legge costituzionale per fare poi ostruzionismo e non far approvare le leggi applicative della norma, per far saltare alcuni processi con nomi, cognomi, imputati e situazioni specifiche! È interesse della collettività che vi siano processi veloci in tutti i casi e che sia accertata la verità, riconoscendo ai giudici anche quell'indipendenza che hanno avuto nel processo Andreotti. Infatti, se avessero condannato il senatore Andreotti, si sarebbe parlato di una combutta e di una complicità tra i giudici e la procura della Repubblica; invece, visto che è stato assolto, si dice che la procura è irresponsabile. Voglio sperare, invece, che l'indipendenza che la magistratura giudicante ha dimostrato in quel caso — un caso specchiato — sia riconosciuta anche nei casi in cui la magistratura giudicante emetta una sentenza di condanna. Sono convinto, infatti, che quando qualche imputato importante sarà condannato e la magistratura giudicante avrà confermato le tesi dell'accusa, essa sarà accusata di complicità.

Allora, dobbiamo superare questo ideologismo becero che ci danneggia. È chiaro infatti che chi, come me, è fortemente preoccupato per l'affermazione dei principi di legalità in questo paese, non può però non riconoscere che ciò che stiamo stabilendo è sacrosanto, perché l'articolo in discussione va in difesa di tutti i cittadini, come dicevano poc'anzi alcuni colleghi.

L'articolo 2 contiene un rinvio alla legge per regolare «l'applicazione dei principi contenuti nella presente legge costituzionale ai procedimenti penali in corso alla data della sua entrata in vigore». È evidente — e non è una forzatura — che ove in Parlamento si svolgesse un ostruzionismo più o meno strisciante, il quale puntasse a far saltare i processi in corso sarebbe non solo diritto, ma dovere del Governo emanare un decreto-legge per evitare che venga posto nel nulla lo sforzo che tutti noi che ci pronunciamo a favore di questo provvedimento stiamo compiendo in Parlamento. È necessario che sia chiaro qual è la *ratio* seguita dal legislatore: questi non sta cambiando ed aggiustando la Costituzione per bloccare i processi, al contrario, vuole fissare garanzie maggiori perché i processi si svolgano. Allora, se qui dentro si attiverà un meccanismo che punterà, attraverso un'«infioritura» di affermazioni garantiste, in realtà a far saltare specifici processi, sarà dovere del Governo — qualunque sia quello in carica al momento — garantire che i processi si possano svolgere. È evidente che si tratta di un problema che riguarda tutti, non solo il Governo di cui noi oggi siamo sostenitori. I processi che possono saltare, per essere chiari, sono quelli di mafia, di camorra, di 'ndrangheta: sono questi i fondamentali processi che potrebbero saltare se qualcuno giocherà sporco nell'esame di un provvedimento che è invece corretto e che è giusto approvare. Dirò di più: è giusto approvarlo anche con la maggioranza costituzionale che ne consenta l'immediata entrata in vigore, anche se è evidente che la preoccupazione di alcuni è quella di avere a disposizione un po' più di tempo, che

consenta di far entrare in vigore, insieme, questa legge e le norme applicative che in una materia così delicata sono indispensabili. Ciò nonostante, credo che dobbiamo compiere un atto di fiducia (anche nei confronti della buona fede di alcuni che sappiamo essere invece in malafede), facendo sì che il testo in esame sia approvato, perché contiene disposizioni sacrosante per aumentare la civiltà politica di questo paese. Se poi, come dicevo in precedenza, alcuni hanno la prova che si sono verificate situazioni liberticide, non capisco perché tali convinzioni e le parole che le sostengono non si siano mai tradotte in esposti circostanziati che possano portare a processi chiari ed anche alla condanna di questi magistrati che da anni vediamo indicati quasi come assassini, delinquenti, disgraziati, senza che però nessuno attivi mai nei loro confronti un meccanismo giudiziario che porti alla loro denuncia ed alla conclusiva divisione di quei pochi eventuali esempi di malfattori presenti nella magistratura dalla grande maggioranza dei magistrati che fanno il loro dovere, anche se magari in alcuni casi possono sbagliare nel merito. Di eccezioni e di perversioni ce ne saranno sicuramente (forse sarebbe anche il caso di introdurre l'obbligo di un esame psicologico per i magistrati ogni cinque o dieci anni, come si fa in altri paesi), ma attualmente il problema è quello di stabilire principi di garanzia ed approvare subito anche la legge sulla ragionevole durata dei processi, che è senz'altro un elemento centrale. Vogliamo comunque che si abbia la consapevolezza che noi ci batteremo per evitare che una cosa giusta sia strumentalizzata per obiettivi sbagliati ed inaccettabili.

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

Prendo atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunciano alle repliche.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge costituzionale: Veltroni ed altri; Calderisi ed altri; Rebuffa e Manzione; Paissan; Boato; Boato: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni (approvata dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione) (5389-5473-5500-5567-5587-5623-D) (ore 16,34).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge costituzionale, già approvata in prima deliberazione dalla Camera e dal Senato, di iniziativa dei deputati Veltroni ed altri; Calderisi ed altri; Rebuffa e Manzione; Paissan; Boato; Boato: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 5389-D)

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 45 minuti (25 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 7 ore, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 18 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 7 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 3 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 57 minuti;

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 55 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 50 minuti;

Comunista: 50 minuti.

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

UDEUR: 13 minuti; Verdi: 11 minuti; Rinnovo italiano popolari d'Europa: 10 minuti; CCD: 9 minuti; Rifondazione comunista: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 5389-D)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

ANTONIO SODA, *Relatore*. Signor Presidente, signor ministro, anche questo provvedimento, come il precedente, viene discusso, in seconda deliberazione, dopo la pausa di riflessione; ma al contrario di quanto da me affermato sul principio del giusto processo, su quello dell'elezione diretta del presidente della giunta regionale fin dalle prossime consultazioni elettorali e su quello di autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario in materia di forma di governo e di legge elettorale, il consenso, fuori e dentro quest'aula, è pressoché unanime. Pertanto, potrei concludere auspicando che si pervenga celermente all'approvazione di questo provvedimento di riforma che è sicuramente parziale, ma che si inserisce nel quadro di riforma, sia del sistema politico sia delle istituzioni, di cui il paese ha bisogno per uscire da questa lunghissima e travagliata fase di transizione.

Si tratta di una proposta di legge costituzionale che si inserisce nell'ambito di un concetto che faticosamente si sta

facendo avanti nel nostro paese: mi riferisco al concetto di democrazia dell'alternanza, con la quale si realizza una vera e propria relazione di continuità fra corpo elettorale e rappresentanti, ma anche fra corpo elettorale, rappresentanti e organo esecutivo. Questa relazione è immediata e diretta e rappresenta lo strumento istituzionale per contrastare un male antico della nostra storia politica e civile — mi riferisco al trasformismo —, nonché lo strumento per rafforzare il legame tra le istituzioni ed i cittadini e che, inserito in un quadro policentrico di poteri, non si presta certamente ad essere letto ed interpretato come una personalizzazione esasperata della politica o di attribuzioni liberistiche della funzione politica stessa.

In qualità di relatore mi preme fare una sola osservazione relativamente alle questioni sollevate sulla composizione delle giunte regionali e, in particolare, a quella, sollevata da qualcuno, relativa alla possibilità da parte del presidente della giunta regionale, eletto a suffragio universale e diretto, di nominare gli assessori tra i componenti del consiglio. Il testo del provvedimento mi sembra estremamente chiaro sia nelle norme principali sia in quella transitoria. Per quanto riguarda quest'ultima, faccio presente che alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 5 si stabilisce che: «entro dieci giorni dalla proclamazione, il presidente della giunta regionale nomina i componenti della giunta, fra i quali un vicepresidente, e può successivamente revocarli». Secondo questa disposizione costituzionale, il presidente eletto può scegliere liberamente i componenti del suo governo all'interno o all'esterno del consiglio, atteso che le incompatibilità di regola sono quelle stabilite dall'articolo 122 della Costituzione, come modificato, che prevedono solo il divieto di appartenenza contemporanea a più consigli, ad una giunta regionale o ad uno dei due rami del Parlamento. Il presidente eletto potrà quindi formare e procedere alla composizione dell'esecutivo in piena libertà. È chiaro che questa norma costituzionale incide direttamente anche sulla legislazione ordinaria e sugli

statuti ordinari con un carattere indubbiamente di prevalenza, essendo una norma di rango sovraordinato perché costituzionale.

Mi auguro che anche questa proposta di legge sia approvata rapidamente e con quel consenso che il paese si attende da noi, affinché la riforma possa entrare immediatamente in vigore, consentendo così che le prossime consultazioni elettorali avvengano con l'«offerta», diciamo così, ai cittadini dell'elezione diretta del presidente della giunta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per le riforme istituzionali.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per le riforme istituzionali.* Signor Presidente, interverrò brevemente perché non ho molto da aggiungere a quanto ha detto chiaramente il relatore onorevole Soda.

Colgo in ogni caso l'occasione per sottolineare l'importanza dell'esame della proposta di legge costituzionale in seconda lettura, che a mio avviso rappresenta la vera prima pietra della costruzione dell'ordinamento federale della nostra Repubblica.

Con questa normativa conferiamo una stabilità ai governi regionali. Nell'attuale legislatura abbiamo assistito ad un trasferimento massiccio di facoltà, di poteri e di attribuzioni alle regioni, se però contemporaneamente non ci preoccupiamo di creare stabilità di governo nelle regioni, creeremo delle aree di inefficienza gravissima per il nostro paese.

Ritengo che quello in esame sia un provvedimento estremamente equilibrato, perché da una parte stabilisce l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e dall'altra amplia la loro autonomia statutaria. Con riferimento a tali punti, alcuni — soprattutto al Senato — hanno evidenziato delle contraddizioni; il fatto cioè che l'autonomia statutaria sia tale da poter cambiare la forma di governo potrebbe creare taluni problemi. Non c'è dubbio che questa preoccupazione esista e del resto io stesso l'ho condivisa; la norma transitoria che introduce l'elezione diretta

dei presidenti delle regioni crea una situazione dalla quale sarà molto difficile tornare indietro.

Per questo motivo posso dire con serenità che tale provvedimento deve essere approvato al più presto; mi auguro che il consenso così largo che si è manifestato durante la prima lettura del provvedimento, frutto di una elaborazione alla quale hanno partecipato tutte le parti politiche — è un elemento che è importante segnalare —, venga riconfermato nel corso della seconda lettura, in modo che alle prossime elezioni regionali questa legge sia operante e si possa quindi procedere all'elezione diretta dei presidenti delle regioni. Se ciò avverrà, allora avremo fatto un grande passo avanti nella costruzione dell'ordinamento federale della Repubblica.

Venerdì prossimo l'Assemblea procederà all'esame del provvedimento concernente l'ordinamento federale della Repubblica; credo che ciò sia un risultato importantissimo che va ad onore del Parlamento che su questi temi ha lavorato molto seriamente e con grande consapevolezza.

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

RICCARDO MIGLIORI. Signor Presidente, colleghi, il gruppo di Alleanza nazionale saluta con profonda soddisfazione politica questo importante punto d'arrivo della ricostruzione in termini moderni delle istituzioni del nostro paese, testimoniato oggi dall'impegno della Camera dei deputati nell'esame di questo provvedimento, in seconda lettura.

Questa proposta di legge rappresenta, infatti, per noi il raggiungimento di un risultato che oserei definire storico perché inocula autentici elementi di presidenzialismo all'interno dell'ordinamento, soprattutto per quel che riguarda il nevralgico centro di riferimento istituzionale tra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie locali, rappresentato nel nostro paese dalle regioni a statuto ordinario.

Un grande risultato ottenuto nonostante resistenze, riserve e contraddizioni,

particolarmente nell'ambito dei gruppi della maggioranza, raggiunto contro tentativi secessionistici velleitari e meno velleitari ribaltoni che hanno scosso non poco il quadro politico della stabilità e della consequenziale governabilità uscito dalle urne delle elezioni regionali a statuto ordinario nel 1995. Forse, colleghi, stiamo per votare la più importante riforma costituzionale della legislatura in corso, una riforma che modernizza l'Italia e il suo sistema istituzionale rendendolo ancor più dichiaratamente bipolare. Con l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e con la costituzionalizzazione di grande parte del sistema elettorale conosciuto con il nome di « tatarellum » avremo a primavera la possibilità concreta di assegnare ai cittadini e alla sovranità popolare nel suo complesso la decisione definitiva sugli assetti di governo delle regioni italiane.

È un fondamentale passo in avanti per il quale ci siamo battuti e che oggi la destra saluta con grande soddisfazione perché lo lega non solo e non tanto alla legge n. 81 e all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti della provincia, ma perché lo intende anche come propedeutico ad un più generale riassetto delle funzioni e della forma di Governo in Italia in senso bipolare relativamente agli assetti politici e presidenziali per quel che riguarda gli sbocchi istituzionali. È quindi una grande riforma, colleghi, di stampo presidenzialista e federalista. In ciò vi è anche un elemento di forte originalità, una connotazione istituzionale significativa che recupera il meglio di una tradizione politica d'oltralpe di carattere presidenzialista quale quella della Repubblica francese, che è però priva di un assetto federale, e contemporaneamente il meglio della tradizione istituzionale e federalista della Germania che è priva, invece, di un concomitante assetto della forma di Governo presidenziale.

Interpreto questa nostra riforma come un segnale significativo per il ramo successivamente più alto rispetto a quello delle regioni: il Governo nazionale. In questo senso, ritengo altamente positivo

che si possa giudicare questa riforma federalista perché presidenzialista e presidenzialista perché federalista.

La riforma, nel momento stesso in cui offre la possibilità effettiva di autogoverno al sistema complessivo delle autonomie attraverso il presidenzialismo, raggiunge il grande obiettivo di avviare una nuova fase dello Stato nazionale unitario che si concretizzerà con il suo assetto federale. D'altro canto, questa riforma presidenzialista è tale perché attribuisce poteri e competenze — effettive, non decorative — nella logica di una modifica e di un ribaltamento essenziale dell'articolo 117 della Costituzione, risolvendo l'altro corno della grande questione istituzionale di una democrazia governante in cui la periferia abbia poteri effettivi in una logica di sovranità diffusa che consideri lo Stato centrale quale elemento cardine, ma non come l'unico depositario della sovranità istituzionale. Questa riforma, come dicevo, è propedeutica ad una modifica più generale degli assetti istituzionali del nostro paese ed ha una grande valenza politica.

Voglio ricordare ai colleghi come sia stato difficile sconfiggere i tentativi surrettizi di modificare il sistema elettorale previsto nelle norme transitorie con l'inserimento di un doppio turno per l'elezione del presidente della regione. Si tratta dunque di una riforma che ha una grande valenza politica nel momento stesso in cui rende — almeno a livello parlamentare — l'onore politico, la ragione politica ai presidenti delle regioni eletti direttamente dai campani e dai calabresi nella primavera 1995 e che manovre di palazzo hanno costretto alle dimissioni prima ed all'opposizione poi, in spregio al senso più compiuto e vero del pronunciamento popolare elettivo nelle regioni nelle quali si è votato nel 1995. Questa che è anche una scelta politica fortemente caratterizzata dal rifiuto della logica dei ribaltoni, dei ribaltonisti e dei ribaltonismi rende giustizia al presidente Rastrelli, al presidente Nisticò e, per altri aspetti, sia pure particolari, al presidente Provenzano (parlo di una regione, la Sicilia, a statuto speciale).

Si tratta dunque di una riforma che nella sottolineatura degli elementi essenziali della democrazia diretta è colma di senso della cittadinanza, di una nobiltà della politica che non mischia le carte, non stravolge pronunciamenti popolari, ma è rispettosa della democrazia diretta e della democrazia governante. Ritengo peraltro che questa riforma sia propedeutica anche a quella, più complessiva, dello Stato in senso federalistico che stiamo discutendo in queste settimane in Commissione affari costituzionali e che dovrebbe approdare in aula tra non molto, sia pure tra contraddizioni e carenze gravi. Dovremo giudicare se questa assenza di riferimenti alla cornice presidenzialista, alla seconda Camera delle autonomie e delle garanzie, alle modifiche inerenti la Corte costituzionale la renda credibile come riforma complessiva dell'ordinamento, ma è certo che la modifica che oggi cominciamo a discutere è propedeutica anche ad uno sviluppo positivo in questo senso ed in questa direzione per quanto riguarda la trasformazione in senso federale della forma di Stato della Repubblica.

Ritengo, colleghi, che questo sia un contributo anche alla diminuzione della forbice esistente tra le aree della nostra Italia. La responsabilizzazione forte delle classi dirigenti e di governo periferiche che si attua con questa proposta di revisione costituzionale aiuta quelle stesse classi dirigenti periferiche, forti di un diretto mandato elettorale, ad un grande senso di responsabilità, ad un utilizzo corretto delle risorse presenti sul territorio, ad un'efficace capacità di spesa e di razionalità della stessa.

Ritengo che questa proposta sia anche una risposta moderna ai grandi temi della globalizzazione che, se da un lato vede un gigantesco fenomeno di trasferimento di competenze dallo Stato nazionale ad organismi di carattere sovranazionale, soprattutto per quel che riguarda i temi delicati e decisivi della difesa, dall'altro vuole una forte capacità di autogoverno dei sistemi economici e politici locali. Quindi, facendo avanzare i territori dà ad

essi la possibilità di un protagonismo che non ha più alibi per essere schiacciato, compresso, livellato, omologato da nuovi e vecchi centralismi.

Colleghi, penso che questa riforma possa e debba vedere la luce in tempo per le elezioni della prossima primavera; sarebbe una grave occasione persa, oserei dire una sciagura politica ed istituzionale, se il Parlamento non fosse in grado di rendere effettiva, praticabile, azionabile tale riforma per le prossime elezioni regionali. In questo senso, il gruppo di Alleanza nazionale darà il suo contributo affinché mercoledì prossimo, quando l'Assemblea voterà il provvedimento in esame, la Camera possa raggiungere agevolmente la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, in modo che non vi siano tempi morti prima della promulgazione del provvedimento di revisione costituzionale. Lo faremo sfidando la maggioranza ad eguale compattezza; alcuni gruppi della maggioranza, come i Comunisti italiani, voteranno contro il provvedimento stesso, mentre altri voteranno a favore soltanto perché non possono fare altrimenti, ma certamente con scarsa convinzione.

Colleghi, siamo convinti di dare, anche come destra politica italiana e, quindi, come forza politica attenta più di altre alle grandi tradizioni e radici culturali e unitarie del nostro popolo, la garanzia che questa riforma non scalfisce minimamente il destino comune ed unitario del popolo italiano, ma rende le istituzioni decentrate del nostro paese più affidabili, più moderne, più competitive. Il fatto che contro tale riforma di rango costituzionale votino i comunisti, i leghisti e i ribaltonisti, ritengo sia la garanzia della sua efficacia, bontà e validità.

Con questo spirito, annuncio il consenso e la soddisfazione dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale sul provvedimento in esame (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

ALFONSO PECORARO SCANIO. Signor Presidente, ministro, colleghi, farò un breve intervento perché ci troviamo ad esaminare in seconda deliberazione un provvedimento che concerne una riforma importante, il cui aspetto essenziale, francamente, è quello federalista; è vero, infatti, che si prevede anche l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, rilevante e significativa perché fornisce un riferimento chiaro ai cittadini, ma il dato più importante è che si tratta della prima riforma costituzionale che dà un potere forte, riguardante il federalismo elettorale ed istituzionale, alle nostre regioni. In realtà, queste ultime dovranno stabilire i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, gli strumenti e i meccanismi di organizzazione, il sistema elettorale, fino al punto che, a proposito dell'elezione diretta del presidente della giunta, alcune regioni potranno fare anche una scelta parlamentarista.

Il dato più importante è che, dopo tanto parlare di federalismo, in una materia molto delicata, che ha grande valore dal punto di vista dell'attribuzione dei poteri, si fa una scelta più avanzata di quella di alcuni paesi federali, caratterizzati da identiche leggi elettorali in tutte le parti federate dello Stato; diverso è il caso degli Stati Uniti, dove vi sono leggi molto diverse nei differenti Stati.

Credo, pertanto, che sia questo il primo aspetto da valorizzare, perché si tratta di un dato molto importante ed anche di un atto di grande fiducia nella capacità delle regioni di darsi proprie regole, nonostante tutto. Devo dire, infatti, che le regioni che in Italia dispongono di autonomia statutaria ed elettorale non hanno molto meritato: basti pensare all'instabilità del governo del Friuli-Venezia Giulia e a ciò che sta avvenendo in questi giorni in Sardegna, entrambe regioni dotate di autonomia elettorale ed il cui sistema è diventato paradossale e si è incagliato. Si pensi, poi, alla Sicilia, che fin dal suo statuto originario è dotata di autonomia elettorale.

Desidero sottolineare proprio il fatto che, dopo tante discussioni e accuse di

centralismo al Parlamento, quest'ultimo compie una scelta di tipo federale con norme costituzionali in materia elettorale, proprio di fronte al palese insuccesso dell'autonomia elettorale delle regioni italiane che già dispongono di tale potestà. Si tratta di una scelta di fiducia ma, in qualche modo, il federalismo stesso è un atto di fiducia.

Credo che esso dovrà essere molto collegato alla capacità di valutare gli effetti dei poteri e dei ruoli che deleghiamo, anzi che attribuiamo direttamente alle regioni. Dobbiamo pertanto procedere con maggiore forza nella direzione di garantire anche strumenti di controllo e di partecipazione democratica dei cittadini. Questa è la ragione per la quale riteniamo positiva l'indicazione dell'elezione diretta del presidente della giunta regionale e di strumenti come lo scioglimento del consiglio regionale a seguito della approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta. A tale riguardo, si dovrà comprendere come verrà articolata l'ipotesi di scioglimento del consiglio regionale qualora una regione, avvalendosi della facoltà statutaria, non decidesse per l'elezione diretta del presidente; il combinato disposto delle due disposizioni, infatti, sarà da questo punto di vista oggetto di una possibile interpretazione, perché l'articolo 4 della proposta di legge costituzionale al nostro esame in realtà prevede i meccanismi dello scioglimento anche nel caso dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta (ciò varrà, eventualmente, anche nel caso di un presidente eletto dall'assemblea).

Credo che tale argomento sarà oggetto di dibattito. Ritengo, tuttavia, che la scelta di approvare questo provvedimento attribuisca una responsabilità alle regioni e attivi il meccanismo della riforma degli statuti, che è un elemento importante anche per quanto riguarda gli aspetti del diritto d'iniziativa, dei referendum. Spero, inoltre, che alcune regioni inizieranno a sperimentare materialmente il meccanismo delle primarie perché, se continue-

remo ad introdurre nuovi sistemi elettorali diminuendo la capacità del cittadino di partecipare alla scelta dei candidati, non risolveremo la questione. Questo rappresenta uno dei grandi rischi rispetto ai quali prima o poi il Parlamento dovrà svolgere un'analisi complessiva dei sistemi elettorali in vigore, nonché dei meccanismi della partecipazione del cittadino alla politica; altrimenti, rischieremmo di mettere in piedi una serie di riforme, settorialmente giuste, delle quali, però, ognuno dà l'interpretazione che crede. Mi riferisco, ad esempio, al collega intervenuto prima di me che «metteva assieme» in parte il sistema francese, perché è presidenzialista, in parte quello tedesco, perché è federalista e, nello stesso tempo, attribuiva al fatto che prevedessimo il turno unico la valenza di una scelta epocale; non credo francamente che vi sia un bene in sé nel turno unico, nel doppio turno, in un sistema o nell'altro: basti pensare che il sistema elettorale in vigore per il Parlamento italiano, che viene erroneamente definito maggioritario, altro non è che un sistema uninominale non maggioritario, mentre tutti continuano a confondere l'uno con l'altro perché il sistema in questione non garantisce una maggioranza!

Sottolineo per altro che il sistema delle regioni inserito in questa norma transitoria è assai discutibile dal punto di vista della tecnica legislativa, perché andiamo ad inserire in una norma transitoria di valenza costituzionale quella che è sostanzialmente una legge elettorale ordinaria; tant'è che l'accordo politico, necessario per l'approvazione di questa riforma, necessitava anche di questa garanzia in più! È ovvio che sarebbe stato molto più naturale se si fosse riusciti a farlo prima, per avere poi i tempi ordinari per la predisposizione di una legge quadro nazionale nelle more o per fare in modo che le regioni si dessero già queste leggi.

In ogni caso, questo provvedimento rappresenta un importante punto di riferimento sul federalismo. Credo, tra l'altro, che sarebbe molto importante pervenire alla istituzione di veri e propri ministri

regionali; per altro, poiché la norma non esclude tale previsione, il titolo dei rappresentanti delle giunte potrebbe diventare quello di «ministri regionali».

È molto utile, inoltre, che sia stata stabilita la possibilità che essi possano essere anche non componenti delle assemblee locali — avevo avanzato tale richiesta al collega Soda, relatore sul provvedimento, ed ha fatto bene a chiarirlo — perché, a mio avviso, ciò configurerà una situazione parallela a quella del Parlamento: nel Parlamento, infatti, i ministri possono essere o meno parlamentari; non si vede perché, pertanto, se l'assemblea regionale diventerà un'assemblea legislativa, trattata come un consiglio comunale, non potrà avere una configurazione simile a quella del Parlamento. Anche in questo caso, sarà necessario esaminare le norme dopo che saranno andate a regime; occorrerà, cioè, valutarne i vantaggi e gli svantaggi. A tale riguardo, il fatto che abbiamo previsto per i consigli comunali e provinciali l'incompatibilità tra le cariche di consigliere ed assessore, è stato positivo come noi lo interpretavamo all'inizio, ma di fatto ha creato un'aspettativa continua per coloro i quali, essendo consiglieri, vogliono diventare assessori. Non sempre, quindi, il fatto di fissare obblighi e divieti specifici elimina poi elementi di conflittualità.

Credo sia importante che il dibattito che si svolge al riguardo abbia una valenza politica. Spetterà poi alle regioni stabilire eventuali ed ulteriori incompatibilità; tuttavia, il paragone che dovevamo fare con un organo legislativo era quello con il Parlamento. Poiché nel Parlamento nessuno ha mai sostenuto che i ministri debbano essere per forza parlamentari o che si debbano dimettere quando diventano ministri, perché non potrebbero essere tali essendo anche parlamentari, proprio nella logica federalista dobbiamo mantenere un eguale trattamento di principio (poi ognuno deciderà come meglio crede) per le realtà locali.

Ultima considerazione: credo che questa debba diventare una prima norma rispetto al grande impegno che dobbiamo

compiere per realizzare una riforma del sistema bicamerale vigente nella direzione di una Camera di tipo federale (io sono tra quelli favorevoli ad una Camera federale). Ciò eviterebbe il paradosso, che oggi viviamo, dell'aberrazione della Conferenza Stato-regioni. Dico aberrazione perché una Conferenza dei presidenti delle regioni, anche se poi saranno eletti dal popolo, non può diventare artatamente un sistema con il quale il Governo, in applicazione di una delle leggi Bassanini, concerta i provvedimenti prima di presentarsi alla Camera. E poi alla Camera si dice (lo stiamo vivendo adesso con la vicenda del Corpo forestale dello Stato e anche con altre) che essendo stati contattati i presidenti delle regioni, il Parlamento deve semplicemente ratificare! Questa diventa una logica impropria! Se ci deve essere una Camera federale, che questa sia eletta dal popolo! Che sia una Camera ampiamente rappresentativa e che non sia una surrettizia riproposizione della Conferenza Stato-regioni come luogo parallelo al Parlamento dove, addirittura, si discute prima. E poi ci si arrabbia se il Parlamento, nella sua sovranità, compie le scelte che ritiene giusto fare in rappresentanza del popolo italiano.

Credo, dunque, che dovremo procedere a quella riforma complessiva che porti il paese ad avere un sistema federale vero e radicato nel federalismo locale, comunale e provinciale, giacché il federalismo non riguarda solo le regioni.

L'ultimissima considerazione riguarda l'approvazione. Credo che si debba approvarla con una maggioranza dei due terzi, ampia, come le dichiarazioni dei colleghi hanno fatto intravedere. Su qualche giornale ho letto addirittura che una parte dell'opposizione, del Polo, vorrebbe far mancare i due terzi per far slittare le elezioni regionali. Credo che sarebbe non solo irresponsabile, ma incongruente, perché il Governo avrebbe il dovere (è comparso su qualche giornale) di convocare comunque le elezioni alla scadenza normale prevista e quindi si determinerebbe il paradosso per cui chi vuole

assumersi questa responsabilità porterebbe i cittadini a votare con il vecchio sistema che consente i ribaltoni, nonostante tutta la sarabanda fatta contro i ribaltoni. Credo che poi, nell'eventuale referendum confermativo, quelli che vorrebbero far saltare i due terzi avrebbero una sonora sconfitta, perché non credo che i cittadini non sarebbero d'accordo ad avere l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e più federalismo.

Dunque, penso che sarà utile fare come penso facciano tutti i gruppi della maggioranza e dell'opposizione, salvo quelli che, per posizione già chiarita, penso agli amici di Rifondazione comunista o dei Comunisti italiani, sono contrari alla proposta. Questo è assolutamente lineare, ma quello che non sarebbe lineare è che coloro che invece si dichiarano favorevoli pensino di fare dei « trucchetti » su una norma costituzionale per ottenere uno slittamento delle elezioni, che non so se nasca da una paura del confronto elettorale, che invece al contrario viene sempre manifestato come imminente e richiesto. Spero che si arrivi al voto in modo chiaro. Per quanto riguarda noi Verdi, ci saremo e chiederemo a tutti i nostri parlamentari di partecipare. È importante — lo facevano notare alcuni colleghi — che ci sia la presenza fisica perché la maggioranza si calcola sul *plenum* dell'Assemblea. Soprattutto con molta chiarezza bisogna dire che un eventuale voto favorevole, ma non con la maggioranza dei due terzi non porterebbe ad alcuno slittamento delle elezioni regionali, ma semplicemente a far votare i cittadini italiani con il vecchio sistema, nonostante che il Parlamento si sia impegnato per introdurre un nuovo sistema elettorale. Dunque, chi vuole assumersi questa responsabilità (parlo anche di singoli colleghi) lo faccia e io spero che lo faccia in modo trasparente, che non ci siano « trucchi » con la richiesta di votazioni segrete in una materia nella quale noi tutti abbiamo parlato della massima trasparenza, del rapporto diretto tra cittadino ed elettori, dei sistemi uninominali,

per cui tutti devono sapere come votiamo, e che ciascuno possa assumersi la responsabilità, pubblicamente, davanti al paese, di dire sì o no ad una riforma federalista, in questo caso riguardante una elezione diretta da parte dei cittadini, senza che ci siano giochi di sorta.

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

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, farò due tipi di considerazioni. La prima riguarda il merito, sicuramente positivo, di questo provvedimento. Condivido in modo particolare quanto ha detto il ministro. Sicuramente questa può essere una prima pietra per la costruzione dell'ordinamento federale. Però, vorrei precisare — lo voglio sottolineare ancora una volta e in questo dissenso dal collega Pecoraro Scanio — che a mio avviso la norma più federalista tra quella che prevede l'elezione diretta e quella che dà l'autonomia statutaria, è quella che prevede l'elezione diretta.

ALFONSO PECORARO SCANIO. È una provocazione intellettuale!

GIUSEPPE CALDERISI. Non è solo una provocazione, come ora spiegherò. Solo con l'elezione diretta, con i meccanismi che riguardano la forma di governo comunale e provinciale e lo scioglimento dei consigli in caso di dimissioni o sfiducia (caso in cui bisogna tornare alle urne), si evitano giochi e giochetti, per cui si dà stabilità, legittimazione, autorevolezza, forza ai governi regionali per intraprendere un processo realmente federalista.

A mio avviso, ripeto, la norma più federalista è questa, perché, se essa manca, viene a cadere la possibilità di avviare quel processo. Lo dico perché non è un caso che il provvedimento al nostro esame contenga anche la previsione dell'autonomia statutaria, come è giusto e come avviene negli ordinamenti statutari della Germania e degli Stati Uniti. Guarda caso, però, nella realtà la forma di governo è sempre la stessa: non vi sono,

infatti, paesi federalisti che abbiano, ad Arlecchino, uno Stato o un *Land* con una forma di governo molto diversa dagli altri...

ALFONSO PECORARO SCANIO. Però teoricamente la possono avere!

GIUSEPPE CALDERISI. Sì, però, attenzione: le proposte di legge costituzionale al nostro esame (in particolare quelle a prima firma mia e del collega Veltroni) originariamente prevedevano solo l'elezione diretta del presidente della giunta regionale; per quanto mi riguarda, comunque, ho accettato di buon grado l'inserimento dell'autonomia statutaria pure per la determinazione della forma di governo, perché sono federalista anche in tal senso. Tuttavia, ritengo che il problema principale sia la potestà legislativa e l'autonomia impositiva, piuttosto che la forma di governo; comunque, va benissimo riconoscere autonomia per la forma di governo, purché questa autonomia sia sempre soggetta alla valutazione degli elettori della regione. Attenzione, però, perché il dibattito è aperto: infatti, per le regioni a statuto speciale, almeno fino adesso, il testo è diverso da quello ora al nostro esame. Personalmente, però, non condivido tale diversità, perché, se non vi sono regole, non ho la fiducia che forse ha il collega Pecoraro Scanio nei riguardi non tanto delle regioni ma degli uomini e dei partiti, che sono presenti a livello nazionale e locale.

A mio avviso, abbiamo previsto una regola virtuosa: quella che consente alle regioni di cambiare anche la forma di governo; tuttavia, quale che sia la maggioranza che abbia approvato tale riforma, se un quinto dei membri del consiglio regionale o un cinquantesimo degli elettori chiedono il referendum, si deve verificare il consenso del corpo elettorale. Quindi, se si vuole scegliere una diversa forma di governo, che è condivisa dagli elettori della regione, va benissimo, ma bisogna stare attenti, perché stiamo introducendo questa riforma per evitare che partiti e partitini, o vari esponenti

delle oligarchie partitiche, possano fare e disfare i governi come hanno fatto finora. Allora, nella stessa logica, non dobbiamo neanche consentire che, per continuare a fare e disfare i governi, si abbia la possibilità di fare e disfare gli statuti; altrimenti, torneremmo daccapo a dove siamo.

Va benissimo, quindi, l'autonomia statutaria (a livello delle regioni a statuto speciale, poi, possiamo modificare i quorum e le maggioranze, ma resta comunque la relativa possibilità), anche perché, fra l'altro, ritengo che lo statuto sia una sorta di Costituzione a livello regionale: è quindi bene dargli una grande importanza. Le sue norme, però, devono poter essere oggetto di referendum (non si tratta di referendum abrogativi, sui quali potremmo avere valutazioni diverse e non si tratta di contrapporre la democrazia rappresentativa a quella diretta): essendo norme che, ripeto, equivalgono ad una sorta di costituzione a livello regionale, è bene che siano approvate con il massimo di dibattito, consenso e partecipazione degli elettori. Quindi, anche se la riforma dello statuto viene approvata con la maggioranza dei due terzi, se viene chiesto un referendum, non vi è niente di male perché, se la riforma è buona, la si sostiene e si chiede il consenso degli elettori. Penso che questo sia un meccanismo di salvaguardia per evitare che la norma sull'autonomia statutaria diventi il grimaldello attraverso il quale scardinare forme di governo che siano capaci di produrre stabilità. Se poi, alla fine, arriviamo a cancellare norme che danno stabilità, senza prevederne altre che garantiscano ugualmente tale risultato, ma si prevedono norme che ci fanno tornare alla situazione attuale, la riforma sarà inutile.

Credo che tale aspetto sia particolarmente importante e mi fa piacere che il ministro condivida la medesima preoccupazione che ha espresso in questa sede quando, appunto, ha sottolineato come nel dibattito al Senato alcuni colleghi senatori si siano soffermati sul problema della tutela dell'elezione diretta. Si tratta della

norma fondamentale del provvedimento, non a caso indicata nel titolo dello stesso. Ecco il motivo di merito che sancisce il principio della sovranità popolare e, con la riforma, i cittadini saranno doppiamente sovrani. Da una parte, infatti, decideranno finalmente quale leader e quale schieramento dovranno governare a livello regionale, ferma restando la possibilità di determinare cambiamenti: qualora dovessero sopravvenire, si tornerebbe davanti agli elettori e lo stesso avverrebbe nel caso in cui un presidente di regione venisse sfiduciato, e in questo modo si escluderebbero possibili ribaltoni. Da un'altra parte, gli elettori della regione saranno sovrani anche nel determinare la forma di governo perché, appunto, potranno chiedere il referendum (ovviamente non è obbligatorio) e quindi pronunciarsi anche sulle eventuali modifiche nella forma di governo regionale. Mi sembra si tratti di punti sui quali soffermarsi con assoluta precisione e fermezza.

Detto ciò, per quanto riguarda la condivisione del merito del provvedimento, desidero soffermarmi anch'io sul problema del voto di mercoledì prossimo. Sono preoccupato, ed ho espresso la mia preoccupazione anche pubblicamente, perché ho visto che fra gli schieramenti si è assistito ad una sorta di rimbalzo di responsabilità sui presunti giochi e manovre, ma spero che nessuno li voglia davvero mettere in atto. Come ricordava poc'anzi l'onorevole Pecoraro Scanio, il regolamento offre anche la strada dello scrutinio segreto ed immagino che verrà votato prima il provvedimento sul giusto processo, che si trovava al primo punto dell'ordine del giorno oggi; non vorrei che i discorsi fatti dalla nuova espressione della magistratura associata sul rinvio dell'entrata in vigore significhino che mancherà la maggioranza dei due terzi, perché ciò sarebbe molto grave. Spero che nessuno faccia «giochetti» sul provvedimento in esame perché le conseguenze sarebbero davvero gravi. Nella situazione di marasma politico nel quale ci troviamo, nella quale in particolare si trova la maggioranza, senza voler ragionare se-

condo la logica dei sospetti che non mi appartiene, in pieno periodo di beatificazione politica di Andreotti, dopo un processo assurdo, voglio ricordare che egli diceva che « a pensar male si fa peccato, ma a volte ci si azzecca ». Sarebbe opportuno evitare che si ricorresse all'espediente di far mancare la maggioranza dei due terzi, pensando di trarre chissà quale vantaggio politico dal meccanismo che verrebbe messo in moto: in mancanza del suddetto *quorum*, la legge pubblicata non entrerebbe in vigore per tre mesi e si potrebbe chiedere il referendum. A quel punto ci si troverebbe di fronte ad una strana situazione e ad una scelta: votare con le vecchie norme in pendenza di un referendum che ne prevede di tutt'altro tipo oppure proporre lo slittamento delle elezioni fino alla pronuncia del corpo elettorale sul nuovo sistema. Mi auguro che nessuno voglia giocare a questo gioco perverso sulla pelle delle istituzioni, delle regioni vanificando la speranza di incardinare un ordinamento di tipo federale.

L'unica garanzia per evitare giochi e manovre ed un rischio così pesante è quindi rappresentata dal numero dei presenti: al momento del voto di mercoledì prossimo in quest'aula vi dovrà essere un numero di deputati sicuramente superiore a quattrocento.

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, deve concludere.

GIUSEPPE CALDERISI. Credo che tutti dovremmo essere avvertiti di questo rischio per prevenirlo con comportamenti ben precisi.

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

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, signori del Governo, onorevoli deputati, anche questo provvedimento oggi in discussione mi pare sia stato sposato dalla sinistra senza amore, per una necessità che anche ad essi è apparsa vieppiù evidente con l'accrescersi dei fe-

nomeni di crisi, sia nelle regioni a statuto speciale, sia in quelle a statuto ordinario.

Intendo dire che qualsiasi testardaggine si ponga nel resistere alle ragioni dell'evidenza, essa può essere vinta dall'evidenza delle buone ragioni. Per il provvedimento precedente queste buone ragioni stavano nell'ineludibilità dell'introduzione esplicita dei principi del giusto processo, mentre nella normativa ora in discussione, che riguarda l'elezione diretta dei presidenti delle regioni, l'evidenza nasce dall'esperienza odierna, che si sviluppa continuamente di crisi in crisi, dalla Sicilia alla Sardegna e altrove.

Anche in questo caso, per la verità, si tratta di una legge che un retto costume della politica avrebbe dovuto rendere non così necessaria come si è verificato, poiché la deontologia nella vita e nei rapporti politici avrebbe dovuto prevenire quelle difficoltà e quei disastri che, ancora una volta, si vogliono ora affrontare e, se possibile, dominare mediante il rigore di una legge esplicita in materia.

Gli ordinamenti pubblici, indipendentemente dal regime dei singoli Stati, sono quasi sempre impregnati di un forte valore, di una forte presupposizione di carattere deontologico che si identifica con la pratica migliore dell'esperienza e del dibattito politico. Da noi purtroppo è necessario prevedere tutto e disciplinare ogni cosa, anche il foro interno dei soggetti di un determinato rapporto e di una determinata azione, e, per di più, provvedere alla sanzione degli inadempienti, il che rafforza il senso di sfiducia nella pratica e nella convinzione del rigore deontologico e politico.

Questa legge, sulla quale preannuncio, come è ovvio, il voto favorevole di Forza Italia, simboleggia anch'essa il degradarsi del senso etico e dell'indipendenza di coscienza nello svolgimento della funzione politica: tutto deve essere previsto e regolamentato e, ove oggetto di violazione, sanzionato. Ad esempio, la norma prevista nell'ultimo comma dell'articolo 4, che prevede lo scioglimento del consiglio regionale in determinate evenienze e che è stata tanto lodata, ricava la sua ragione di

lode proprio da questo consenso implicito sulla necessità di rigore in tutto, cioè di non fare affidamento sulla spontaneità dei valori che reggono qualsiasi tipo di rapporto, soprattutto quando esso attiene alla vita pubblica: « Fai una cosa che è difforme dal precetto e ti sanziono ». Ma questo meccanismo non dovrebbe essere necessariamente determinato dall'altezza della materia, perché proprio quest'ultima dovrebbe imporre la spontaneità dei buoni costumi ?

Così vanno le cose e tuttavia noi voteremo « sì ». Però il collega Calderisi mi rinforza in un timore, quello stesso che si va maturando in queste ore in me non solo per questa legge sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni ma anche per la normativa di riforma costituzionale sul giusto processo. Vi sono molti segnali che l'una cosa e l'altra non piaccia e questo « non piacimento » potrebbe realizzarsi o facendo mancare il numero legale o introducendo espedienti più o meno regolamentari o altrimenti di fatto, che consistono nel mancato raggiungimento del *quorum* deliberativo o nel differire, nel nome di vere e presunte difficoltà, l'iter verso l'approvazione dell'una e dell'altra fonte.

Non voglio spingere questo timore fino all'insinuazione, però nessuno può dimenticare che questa legge di cui stiamo adesso trattando fu posta all'ordine del giorno dietro sollecitazione proprio del sottoscritto che ebbe l'onore di esporla al Presidente della Camera quando tutto andava verso una sorta di languore « diftertorio » che preparava forse l'affossamento. Non voglio spingermi oltre ma ricavo da questa serie di timori la ragione per invitare la pur semideserta aula, che tuttavia vedo nel suo valore unitario e in questo momento solo simbolico, a meditare sugli errori di rendere perpetui i difetti del nostro ordinamento per la paura dei rimedi che esso richiede, perché sarebbe una forma ulteriore di corruzione, dopo la prima che li ha resi possibili, quella di coltivare queste difficoltà come un soporifero delle nostre

stagioni parlamentari, politiche e, riferendomi alla legge precedente, anche giudiziarie.

Questo solo vorrei indirizzare alla buona volontà dei colleghi ideologicamente e parlamentariamente contrapposti, il senso cioè che il paese ha necessità di sciogliere il dramma dell'insoluto in tutte le materie ove esso manifesta le sue difficoltà mediante la profonda coscienza della necessità del nuovo, un nuovo che non renda vincitori o succubi l'uno o l'altro, ma possa finalmente perorare le ragioni della nostra tradizione giuridica e di quella politica nel migliore dei modi anche ai nostri giorni.

RAFFAELE CANANZI, *Presidente della I Commissione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RAFFAELE CANANZI, *Presidente della I Commissione*. Ho chiesto di parlare solo per fare qualche rapida considerazione anzitutto auspicando, così come è stato fatto da molti colleghi questo pomeriggio, che la Camera esprima su queste due proposte di riforma costituzionale (il giusto processo e l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario) un voto chiaro, teso a raggiungere quell'ampiezza di consensi che permetta questa e le successive riforme costituzionali con rapidità e con possibilità oggettive di utilizzare bene questa parte finale della legislatura. Nel rivolgere questo invito ai gruppi esprimo anche quest'auspicio, mentre un'ulteriore considerazione va fatta sul tipo di riforma che ci apprestiamo ad approvare, una riforma che — come ricordava bene il ministro Macca-nico — ben si inquadra nell'ordinamento federale della Repubblica.

Il sistema federale al quale guardiamo non nasce tanto sulla base — vorrei dirlo con chiarezza perché non si ingenerino confusioni — dei sistemi elettorali, quanto piuttosto sulla natura e sulla qualità delle attribuzioni conferite alle autonomie e,

quindi, sull'ampiezza dell'autonomia e dell'autogoverno che le norme della Costituzione affidano ai vari poteri e distribuiscono ai vari ambiti in cui si articola la Repubblica. La riforma del sistema di elezione del presidente della giunta e del governo delle regioni a statuto ordinario ben si inquadra nel tema generale che affronteremo venerdì prossimo con la discussione generale sull'ordinamento federale della Repubblica.

Ciò non significa — vorrei che fosse ben chiaro — che si stia andando verso un sistema presidenzialista. Una cosa è l'ordinamento federale della Repubblica e un'altra cosa è l'ordinamento presidenzialista. Infatti, il presidenzialismo è una forma di governo che non nasce dal sistema elettorale, ma dai poteri che vengono attribuiti al presidente. È evidente che con la riforma costituzionale in esame, se per un verso si sancisce il principio della possibilità di elezione diretta del presidente della regione, per un altro verso non si istituisce un sistema presidenzialista, in quanto i poteri fondamentali — legislativi ed esecutivi — non sono affidati al presidente in quanto tale, ma al consiglio e alla giunta regionale. Vorrei sottolineare tale profilo, in quanto il presidenzialismo non deve essere collegato al sistema elettorale adottato, bensì ai poteri che vengono conferiti agli organi.

Infine, per gli statuti delle regioni ordinarie si prevede all'articolo 3 della proposta di legge che la loro approvazione e modificazione debba avvenire con la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. Diversa è, invece, la questione che affronteremo per le regioni a statuto speciale: per esse, anche se l'approvazione dello statuto avviene a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale, si prevede il referendum popolare. Il problema tuttavia si pone diversamente nell'ipotesi in cui l'approvazione dello statuto avvenga a maggioranza dei due terzi dei componenti del consiglio; in tale diversa dimensione delle maggioranze che hanno approvato lo statuto è, dunque, la differenza per il ricorso al referendum

popolare. In quel contesto è più stretto l'aggancio con l'articolo 138 della Costituzione (che prevede che non si proceda al referendum — nel caso di riforme costituzionali — se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti) piuttosto che con la disposizione in esame, dove il principio viene sancito sulla base della maggioranza assoluta e non sulla base della maggioranza dei due terzi. Si tratta, dunque, di questioni che vanno riesaminate in quanto si parte da presupposti diversi: in quel caso è questione di maggioranza dei due terzi dei componenti; nel nostro caso si tratta di maggioranza assoluta.

GIUSEPPE CALDERISI. Ma anche lì c'è la maggioranza assoluta !

RAFFAELE CANANZI, *Presidente della I Commissione*. No, si esclude il ricorso al referendum soltanto quando vi è la maggioranza dei due terzi (*Commenti del deputato Calderisi*). No, collega Calderisi; c'è una differenza di fondo anche nella disciplina; la disciplina porta poi a conseguenze in qualche misura diverse. In ogni caso, affronteremo la questione in un altro contesto.

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

Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alle repliche.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Sbarbati; di iniziativa del Governo; Bonito ed altri; Migliori; Delmastro Delle Vedove ed altri e Molinari ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza

penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (675-1873-2507-2891-3014-3081-D) (ore 17,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, di iniziativa del deputato Sbarbati; di iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati Bonito ed altri; Migliori; Delmastro Delle Vedove ed altri e Molinari ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 675-D)

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

relatore: 15 minuti;

Governo: 15 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 50 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 3 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 37 minuti;

Forza Italia: 35 minuti;

Alleanza nazionale: 34 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Comunista: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

UDEUR: 7 minuti; Verdi: 6 minuti; Rinnovo italiano popolari d'Europa: 6 minuti; CCD: 5 minuti; Rifondazione comunista: 5 minuti; Socialisti democratici italiani: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti; CDU: 2 minuti; Minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

(Discussione sulle linee generali – A.C. 675-D)

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

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

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

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, riferisco sul testo unificato del disegno di legge n. 1873, presentato a suo tempo dal Governo, e di alcune proposte di legge d'iniziativa parlamentare, che reca: « Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale ».

Il testo è sottoposto al nostro esame in quinta lettura, in quanto il Senato della Repubblica ha apportato alcune modifiche rispetto all'ultimo testo approvato dalla Camera dei deputati: certamente non si tratta di modifiche di grande importanza, ma sono comunque tali da rendere necessario un nuovo esame da parte di questa Camera.

Mi sembra giusto, sia pure in sintesi – siamo, come dicevo, in quinta lettura –, ribadire l'importanza politica del provvedimento, richiamando anche le relazioni

da me svolte il 30 giugno 1997 ed il 24 maggio 1999, allorché la Camera dei deputati iniziò la discussione di questo provvedimento in prima ed in terza lettura. Il provvedimento, che, come dicevo, ha grande importanza, si inserisce nell'ambito della riforma strutturale del modello di giustizia penale su cui il nostro Parlamento sta lavorando da tre anni ed è un tassello necessario per cercare di introdurre nel nostro paese un circuito penale minore, ossia un circuito nell'ambito del quale vi sia la cognizione di reati di minore importanza, da collegare poi con un circuito penale maggiore, destinato alla cognizione da parte del giudice togato. Tutto ciò si svolge nell'ambito della visione di un diritto penale minimo, cui noi abbiamo dato avvio con un importante provvedimento già approvato, quello sulla depenalizzazione.

Giova ricordare che il provvedimento in esame si articola innanzitutto in una prima parte destinata ad una riforma profonda della legge istitutiva del giudice di pace, giacché è stato nostro intendimento rafforzare la figura di questo giudice, cercando di introdurre una disciplina che consentisse una maggiore professionalizzazione del magistrato onorario. Molto significativo è il testo che andiamo ad approvare per alcune importanti novità che introduce nel rito penale, del tutto nuovo, che si svolgerà davanti al giudice di pace, e per altre importantissime novità che riguardano il sistema sanzionatorio, nell'ambito del quale con questo progetto di legge vengono introdotti principi rivoluzionari, che troveranno uno sviluppo ulteriore — almeno questo ci auguriamo — nella futura legislazione sulla materia.

Le modifiche apportate dal Senato sono tutte di natura formale ovvero di coordinamento. Sono di tale natura le modifiche apportate agli articoli 2, 5, 6, 21, 23 e 26. In quasi tutti gli articoli che ho menzionato il Senato ha inserito la corretta dizione istituzionale del Ministero della giustizia in luogo di quella, storica, di Ministero di grazia e giustizia.

In particolare, la modifica apportata all'articolo 5 è una modifica di coordina-

mento, mentre è di carattere sostanziale, e quindi più importante, quella apportata agli articoli 15 e 27. La modifica all'articolo 15 non è certamente formale e su essa si è svolta una discussione sia al Senato sia presso la Commissione giustizia della Camera. La questione è relativa alla competenza del giudice di pace in maniera penale, cioè all'elencazione dei reati che, in base al provvedimento che ci accingiamo ad approvare, saranno assegnati alla cognizione del giudice onorario. Nell'ambito di questo elenco la Camera aveva escluso le lesioni personali colpose, allorché fossero conseguenza di negligenza professionale. Il Senato è stato di contrario avviso ed ha inserito anche questa tipologia di lesioni in base al presupposto che la loro introduzione sarebbe più coerente con l'intero sistema, perché consentirebbe una più giusta considerazione dei reati di natura dolosa con quelli di natura colposa. La Commissione giustizia della Camera ha accettato questa modificazione anche se non è stata del tutto condivisa dalla sua maggioranza; peraltro, rinviare il provvedimento al Senato solo per questa modifica sarebbe stato inopportuno e non utile al paese. Non sono stati presentati emendamenti ed il lavoro svolto dalla Commissione sul testo trasmesso dal Senato è stato estremamente rapido, visto che le modifiche, come dicevo, sono di scarsissimo rilievo.

Il testo è oggi esaminato, per la sua approvazione, dall'Assemblea della Camera dei deputati e ne auspichiamo una rapidissima approvazione, giacché, come ho detto all'inizio della mia sintetica relazione, si tratta di una riforma strutturale di grandissima importanza.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, il disegno di legge che attribuisce competenze penali al giudice di pace torna alla Camera per la definitiva approvazione, dopo la lettura del Senato.

L'attribuzione di competenze penali al giudice di pace rappresenta una svolta

significativa di carattere ordinamentale, sostanziale e processuale. Si è infatti superata la remora che impediva concettualmente di assegnare al giudice di pace, oltre a quelle tradizionali del settore civile, anche le competenze in materia penale. Si è a lungo ritenuto che la competenza penale, per la sua delicatezza e per il suo incidere sul bene primario dei cittadini — la libertà —, anche per i reati cosiddetti minori, potesse essere attribuita solo in funzione vicaria alla magistratura onoraria. Tali non infondate preoccupazioni vengono a cessare se si ha riguardo alla nuova dimensione che assume il giudice di pace.

La delega si accompagna opportunamente alle innovazioni introdotte nel sistema sanzionatorio per i reati attribuiti alla competenza del giudice di pace. Egli infatti può irrogare soltanto pene pecuniarie e, nei casi più gravi, misure alternative alla detenzione. Resta in tal modo intatto il principio in forza del quale soltanto la magistratura togata può infliggere la pena della detenzione ove ne ricorrano i presupposti. Al giudice di pace viene invece lasciato il compito di sgravare l'amministrazione della giustizia dalle devianze minori caratterizzate dalla tenuità del danno e dalla facilità di un riscontro probatorio. In questo senso, l'attribuzione della competenza penale al giudice di pace si inserisce opportunamente nel più generale disegno di riforma del sistema giustizia in nome di una celerità delle decisioni che non sacrifichi le aspettative di tutte le parti processuali.

L'impianto del disegno di legge, come ha già detto il relatore, non è stato significativamente intaccato dalla lettura del Senato, a prescindere dalla modifica introdotta all'articolo 15 sul quale si è svolta un'ulteriore discussione in seno alla Commissione giustizia; in effetti anche il Governo ha manifestato qualche perplessità in merito a tale modifica, anche se in Commissione ha ritenuto di accedere alla stessa, tenuto conto che una interpretazione sistematica dell'intero articolo 15, con riferimento al terzo comma e, in particolare, alla lettera c), potrebbe com-

pensare l'espressa previsione fatta dal Senato in materia di lesioni susseguenti a violazione della legge sul lavoro.

A parte questo dubbio interpretativo, che può comunque essere eliminato con una interpretazione sistematica, il Governo si augura una sollecita approvazione di questo provvedimento di legge per il concreto avvio del cosiddetto pacchetto giustizia nel suo complesso e in particolare per l'effettiva entrata in vigore del giudice unico.

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

ANTONIO BORROMETI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il merito del provvedimento al nostro esame è stato affrontato in occasione della sua precedente lettura alla Camera e quindi non ripeterò quanto già detto nell'intervento svolto in quella sede.

Si tratta di un provvedimento che ha un suo rilievo all'interno del complessivo disegno riformatore della giustizia, poiché rappresenta uno dei tasselli necessari per l'entrata in vigore del giudice unico di primo grado in campo penale.

Concordo con le valutazioni fatte poc'anzi dal relatore in ordine alla visione di un diritto penale minimo che poi ha portato la maggioranza e il Governo ad adottare provvedimenti importanti come quello della depenalizzazione, all'interno del quale si iscrive anche la normativa in esame.

Noi vogliamo quindi affrontare ed approvare velocemente questo provvedimento e non mi pare del resto che il Senato abbia introdotto rilevanti modifiche, ad eccezione di quella richiamata poc'anzi dallo stesso rappresentante del Governo in ordine all'articolo 15 e sulla quale mi soffermerò seppure brevemente.

Tale articolo stabilisce di attribuire al giudice di pace la competenza anche per le lesioni personali colpose derivanti da colpa professionale, dalla violazione delle norme « preventoriali », nei casi di malattia di durata inferiore a venti giorni. Ritengo assolutamente non condivisibile

questa modifica poiché la competenza per le lesioni colpose connesse alla colpa professionale anche per ragioni sistematiche, a mio avviso, non può non essere attribuita per intero al giudice ordinario. Oltre tutto la norma, nella nuova previsione introdotta dal Senato, confligge, a nostro avviso, con il terzo comma dell'articolo 15 laddove al giudice di pace sono attribuiti reati per i quali non sussistono particolari difficoltà interpretative o non ricorre la necessità di procedere ad indagini o a valutazioni complesse in fatto o in diritto.

È del tutto evidente che la colpa professionale, così come quella derivante dalla violazione delle norme «preventoriali», comporta inevitabilmente una valutazione certamente non semplice né agevole ed anzi sicuramente molto complessa al di là della durata della malattia conseguente. La modifica del Senato si pone però anche in contrasto con la previsione contenuta nello stesso articolo 15 che, in buona sostanza, comprende due principi che si contraddicono a vicenda. Francamente non mi convince neppure l'ipotesi, ora adombrata dall'onorevole rappresentante del Governo, di un superamento del problema alla luce della lettera c) del terzo comma dell'articolo 15, in base alla quale si dovrebbe affermare che tale competenza non è trasferita al giudice di pace, anche perché *expressis verbis* si dice che al giudice di pace appartiene la competenza per questi reati.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Le violazioni della legge sul lavoro non sono trasferite al giudice di pace.

ANTONIO BORROMETI. D'altra parte non ritengo accettabile lasciare all'interprete un testo che contenga tali contraddizioni e dubbi: dobbiamo licenziare un testo la cui portata non sia soggetta ad equivoci o a dubbi di questo tipo. Tra l'altro, non vi è neppure omogeneità rispetto alla restante competenza del giudice ordinario (oltre i venti giorni) anche sul terreno della perseguibilità perché la

violazione delle norme «preventoriali» comporta, comunque, la perseguibilità d'ufficio. Non si può dire neanche che la *ratio* sia la perseguibilità a querela e la modifica del Senato risulta di assoluta incomprensibilità anche da questo punto di vista.

Personalmente sarei dunque favorevole al ripristino del testo della Camera, che mi pare molto più convincente, e al rinvio del provvedimento al Senato solo per questa parte. Comprendo, tuttavia, le ragioni di carattere politico che poc'anzi venivano sottolineate dal relatore; se si ritiene che quest'ulteriore passaggio non sia possibile per esigenze temporali, vale a dire per la necessità di non rinviare ulteriormente l'entrata in vigore del giudice unico di primo grado già rinviata al 2 gennaio 2000, non insisteremo sulla richiesta di modifica della norma per questa parte; ribadiamo però che questa previsione presenta aspetti di dubbio, mentre la previsione antecedente, a nostro avviso, era molto più condivisibile. Sottolineo ancora l'esigenza politica di approvare questo testo necessario per l'entrata in vigore del provvedimento cardine della riforma relativo al giudice unico di primo grado e ribadisco che esprimeremo voto favorevole solo per questa ragione.

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

GIOVANNI MARINO. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, per rendersi conto di quello che rappresenta il sistema bicamerale nel nostro paese basta osservare per un momento l'iter parlamentare di questo disegno di legge: alla Camera il suo esame ha avuto inizio il 19 marzo 1998; il Senato l'ha approvato il 17 febbraio 1999 dopo averlo tenuto «in frigorifero» per quasi un anno; è poi tornato alla Camera che lo ha approvato ancora una volta il 17 giugno 1999 (siamo al terzo passaggio); è ritornato al Senato che l'ha approvato il 29 settembre 1999 ed è ora nuovamente alla Camera e siamo al quinto passaggio. Ma che sistema bicamerale è questo? Quali garanzie può assi-

curare al cittadino quando in realtà costituisce, onorevoli colleghi, un serio impedimento allo svolgimento del lavoro parlamentare? Speriamo che la riforma di questo sistema bicamerale si faccia presto e bene, perché altrimenti rischiamo di trovarci sempre dinanzi a situazioni di estrema difficoltà, fino alla paralisi legislativa.

Il testo approvato dal Senato, come è già stato osservato dal relatore, introduce modifiche sostanzialmente marginali, tranne quelle di cui all'articolo 15, che è invece molto importante. Ricordo ai colleghi che la figura del giudice di pace è stata istituita con la legge 21 novembre 1991 e che con l'articolo 1 di quel provvedimento venne prevista anche la competenza penale del giudice di pace, misura questa che destò notevoli perplessità.

Noi eravamo abituati, peraltro, alla figura del giudice conciliatore, il quale di solito era un brav'uomo, una persona perbene, equilibrata o, come si diceva, un notabile del paese, al quale veniva demandato l'incarico di risolvere quelle piccole liti tra cittadini per le quali non vi era certamente bisogno di conoscere il codice civile (la materia penale non era contemplata). Il buon giudice conciliatore non si preoccupava mai di aprire un codice, perché di solito non lo conosceva né era obbligato a conoscerlo. Con la legge istitutiva del giudice di pace, invece, il discorso si è enormemente complicato, perché il giudice di pace deve conoscere il codice civile ed anche quello penale, nonché i codici di procedura penale e civile. Egli quindi deve applicare la legge nel più scrupoloso rispetto di queste regole.

Le prime applicazioni di questa legge hanno destato molto allarme, soprattutto per quanto riguarda il sistema di nomina del giudice di pace. Le prime nomine sono state fatte forse con troppa superficialità, senza tenere conto delle conseguenze alle quali questa superficialità poteva portare. Qualcuno ha parlato di sentenze veramente straordinarie, incredibili, emesse dai giudici di pace. Dinanzi all'incalzare

degli operatori del diritto ed anche della pubblica opinione del mondo giudiziario si è subito pensato ad una revisione della legge istitutiva del giudice di pace, che è appunto quella, già richiamata, del 21 novembre 1991. Questa legge, onorevoli colleghi, è stata profondamente modificata e indubbiamente un certo miglioramento nella selezione delle nomine a giudice di pace si è registrato. Con il provvedimento in esame si disciplinano l'ammissione al tirocinio, il tirocinio stesso e la nomina e vengono specificatamente elencati i requisiti per la nomina. Si regolamentano inoltre i corsi per i giudici di pace (previsione questa molto importante appunto perché il giudice di pace deve aprire il codice, non può ignorarlo), la durata dell'ufficio e la conferma del giudice di pace, nonché le cause di decadenza.

Il Senato, come dicevo, ha apportato alcune modifiche. Prescindiamo da quella relativa alla denominazione del Ministero di grazia e giustizia: la giustizia resta senza grazia e non accadrà niente. Il Ministero, infatti, si chiama ora di giustizia. Peraltro, il cambiamento della terminologia è ricorrente nella nostra legislazione. A questo proposito ricordo, onorevoli colleghi, che il carcere non si chiama più così, ma casa circondariale; ciononostante resta carcere, ma noi lo chiamiamo casa circondariale.

LUIGI SARACENI. Si chiama la truffa delle etichette!

GIOVANNI MARINO. Sono d'accordo con l'onorevole Saraceni, almeno per quanto riguarda questa particolare osservazione.

La modifica più importante è però quella relativa all'articolo 15, che riguarda proprio la competenza penale. A questo proposito il Governo, se mi si consente, ci ha dato una dimostrazione alquanto strana.

Dal resoconto della seduta della II Commissione (Giustizia) emerge che, a un certo punto, il sottosegretario Marianna Li Calzi, oggi presente in aula e che, peraltro,

ha confermato tale affermazione, ha sostenuto — leggo testualmente — « di non condividere la modifica apportata dal Senato » — è il Governo che parla — « in ordine alla competenza sulle lesioni personali in quanto, per ragioni sistematiche, la competenza relativa alla colpa professionale e agli infortuni sul lavoro deve essere propria del giudice ordinario. Tuttavia, ritiene che per via interpretativa, in considerazione del comma 3, lettera c), si possa affermare che tale competenza non è trasferita al giudice di pace. Pertanto, sottolinea la necessità di approvare in tempi ristretti il provvedimento in esame » ritenendo opportuno, quindi, non modificare il testo.

Signori, siamo al quinto passaggio ed è stata introdotta una modifica, se mi si consente, pericolosa. Infatti, i casi di lesioni personali colpose connesse alla colpa professionale che abbiano determinato una malattia superiore ai venti giorni riguardano situazioni che possono richiedere un esame molto approfondito, che presuppone una profonda conoscenza delle norme penali; voi ritenete che un giudice di pace, con un corso serale possibilmente accelerato, con una preparazione affrettata, seppure con il massimo della buona volontà, possa essere in grado di affrontare un problema come questo? Onorevole Li Calzi, lei che è magistrato sa quanto sia complessa tale materia e come i processi riguardanti tali reati presentino sempre particolari difficoltà per chiunque, anche per il magistrato ordinario, oltre che, naturalmente, per gli avvocati.

Il Governo invita a chiudere gli occhi e ad approvare il provvedimento; perché? Onorevoli colleghi, se andiamo avanti senza particolare fretta, perché dobbiamo subire una modifica che fin da questo momento dichiariamo sbagliata? Perché dobbiamo approvare un provvedimento che, in una sua parte fondamentale, riteniamo errato? Sinceramente, non lo capisco.

Come rilevato poc'anzi, l'articolo 15, comma 3, lettera b), del provvedimento stabilisce che il giudice di pace si può occupare dei reati « per i quali non

sussistono particolari difficoltà interpretative o non ricorre, di regola, la necessità di procedere ad indagini o a valutazioni complesse in fatto o in diritto e per i quali è possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose... », eccetera. Ma in quale causa di lesioni personali colpose si può prescindere dalla necessità di ricorrere a particolari accertamenti che richiedono una particolare, specifica, preparazione professionale? Certo, tale previsione non può servire a chiedere l'approvazione del provvedimento perché tanto poi c'è la scappatoia rappresentata dalla lettera b) e, quindi, le cose possono essere comunque sistemate.

Onorevole Li Calzi, mi permetto di far presente che anche il riferimento che ella fa alla lettera c) può riguardare solo le contravvenzioni relative alla materia infortunistica, non le lesioni colpose; dunque, il problema resta.

Onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte ad una situazione molto strana: dopo tanti anni dobbiamo necessariamente approvare questo provvedimento perché siamo « all'ultima spiaggia »; ciò non mi convince, lo dico con molta sincerità, e mi lascia profondamente e seriamente perplesso.

Collegli, la nuova figura del giudice di pace, certamente nuova per il nostro ordinamento giuridico, merita molta attenzione; aver voluto attribuire subito al giudice di pace anche una competenza penale per reati, mi si consenta, di una certa importanza, ha rappresentato e rappresenta un grave errore. Mi auguro di sbagliare. Auspico però che l'« esperienza » che viene introdotta con questa legge possa non determinare guasti, soprattutto nell'interesse della collettività e della stessa giustizia!

Mi auguro che il progetto di legge in esame possa determinare una esperienza positiva: ed è con questa speranza, che è molto debole, che concludo il mio intervento.

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

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, comprendo la determinazione con la quale il Governo e la maggioranza intendono approvare questo progetto di legge, atteso che esso rappresenta uno dei tasselli che, secondo il programma dei ministri della giustizia che si sono succeduti al Governo, avrebbe dovuto risolvere o contribuire a risolvere la crisi della giustizia.

Si diceva che la crisi della giustizia e la lungaggine dei processi sarebbe stata eliminata con la approvazione di tre provvedimenti importanti: quello sulla depenalizzazione; quello sul giudice unico e quello sul giudice di pace. Tutti questi provvedimenti sono ora all'esame del Parlamento e tutti, ovviamente, creano problemi rilevanti.

Devo dire che noi non eravamo abituati al giudice di pace. Ricordo che nel 1991 si svolse una lunga battaglia quando venne approvato il provvedimento sul giudice di pace: entrò in vigore il giudice di pace civile e si parlò anche del giudice di pace penale. Vi era, però, una remora, delle forti perplessità a che entrasse in vigore il giudice di pace penale; perplessità che vennero espresse sia dall'avvocatura sia dalla magistratura (un po' da tutti!), perché non sembrava giusto affidare quel ruolo di giudici di pace a persone che non avevano una competenza specifica, che non avevano il cosiddetto « alone del magistrato »: noi, infatti, eravamo abituati al magistrato togato! Vorrei ricordare che abbiamo richiesto da tempo — non solo noi — l'aumento degli organici; non so perché l'associazione nazionale dei magistrati si sia sempre opposta a tale misura: si dice che lo abbia fatto per motivi di potere.

Si è detto di dare a taluni cittadini, in possesso di una certa qualifica, il potere di giudicare. Sottolineo che questo è un potere importante, che fa paura e che incide sulla vita delle persone. Fino a quando esso va ad incidere sulla vita economica e sul patrimonio delle persone, va bene, ma quando inizia ad incidere sulla libertà delle stesse il discorso diventa

più tragico. Al giudice di pace viene attribuita la conoscenza di reati che abbiano uno spessore inferiore, laddove tutti coloro che hanno a che fare con il mondo della giustizia sanno che vi sono fatti ritenuti minori che incidono sulla vita e sulla libertà delle persone, sulla vita di relazione e sulla loro psicologia. Questa è la ragione per la quale, da una parte, diciamo « sì » al giudice di pace e, dall'altra parte, aggiungiamo che la legge applicativa del giudice di pace in sede penale deve essere la migliore possibile e deve andare incontro alle esigenze poc'anzi rappresentate; invece, così non è! La prova che così non è ci viene proprio dal « calvario » che ha caratterizzato questa legge, che ha dovuto impegnare per ben quattro volte — due volte la Camera e due volte il Senato — il Parlamento; ed oggi siamo ancora qui a discutere su di essa!

Non è una discussione che facciamo noi. Non sono obiezioni che fa l'opposizione. Sono osservazioni che sono venute dal Governo, da colleghi validissimi della maggioranza i quali dicono che questa legge (mi riferisco all'articolo 15) non risponde assolutamente alla *ratio*, ai criteri informativi della legge sul giudice di pace. Mi riferisco alla colpa professionale. Tutti noi sappiamo che per accertare la colpa professionale si richiedono delle competenze specifiche. Il giudice di sua iniziativa, pur con il più ampio bagaglio di esperienze possibile, non può determinare se ci sia stata imperizia, negligenza o tutti gli altri elementi che richiede il concetto di colpa. Perché dunque, come diceva il collega Marino, dobbiamo subire una legge che è ritenuta errata da tutti, anche dal Governo?

Ecco perché noi non possiamo votare a favore di questa legge così come sarà specificato meglio nella dichiarazione di voto.

Poiché sappiamo, pensiamo, che la legge comunque sarà approvata, noi ci auguriamo, auspichiamo, che essa possa essere attuata in un contesto ottimale di strutture e di professionalità dei giudici di pace.

Si è parlato finora delle riforme a costo zero, ma le riforme a costo zero non esistono. È pacifico! Dunque, noi controlleremo affinché questa riforma del giudice di pace venga accompagnata da strutture valide, vere, serie, affinché i giudici di pace, che avranno il potere di giudicare reati ritenuti minori, ma che incidono sulla vita dei cittadini, siano reclutati nel modo migliore possibile, affinché ci sia rigore nel reclutamento di questi giudici, affinché essi abbiano capacità e soprattutto siano preparati professionalmente.

Per quanto riguarda i corsi, la legge prevede tante cose «belle» e programmi «bellissimi», però la realtà ci dice cose diverse. Infatti, per quel che è avvenuto con il giudice di pace in sede civile, la realtà ci dice che essi hanno frequentato corsi accelerati (non so se serali o no). Quindi, mi auguro che per il reclutamento e la preparazione del giudice di pace penale (che è dotato di un potere più invasivo della sfera delle persone) si usi maggior rigore.

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

(Replica del relatore – A.C. 675-D)

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

FRANCESCO BONITO, Relatore. Signor Presidente, mi sembra giusta una rapidissima replica alle considerazioni fatte dai colleghi in modo anche abbastanza diffuso.

Voglio ricordare che questa proposta di legge, questo testo normativo, è il frutto di un lavoro che la Commissione giustizia della Camera dei deputati ha sviluppato in termini fortemente collaborativi tra maggioranza ed opposizione, anzi debbo dire che allorché il relatore ha lavorato in sede di prima lettura della Camera ha ricevuto un ausilio – lo ricorda spesso e lo fa anche in questa occasione – importantissimo da parte di valentissimi colleghi

dell'opposizione, tra i quali – mi piace ricordarlo perché è un po' il maestro di tutti noi – Raffaele Marotta. Anche Roberto Manzione, che allora era all'opposizione, collaborò fattivamente in maniera molto propositiva per l'elaborazione di questo testo. Di conseguenza mi suonano abbastanza originali le riserve che qui vengono proposte.

Non mi stupisco peraltro più di tanto perché il processo riformatore della giustizia è stato sempre costellato da fortissime opposizioni, a volte corporative altre volte culturali; raramente, comunque, gli operatori della giustizia, sia gli avvocati sia i magistrati, hanno compreso nell'immediato il valore riformatore di molti interventi. La storia giudiziaria italiana degli ultimi trecento anni è scritta in questo modo. Non mi stupisco, quindi, che anche su un'importante riforma strutturale come quella che ci accingiamo a votare vi siano perplessità, che peraltro non posso condividere.

Riconoscere la competenza penale del giudice di pace è atto di grande coraggio riformatore e, soprattutto, è atto importante e giusto. Non posso condividere le riserve, molto generiche ed un tantino rituali, che sono state avanzate alla professionalità sin qui dimostrata da questo giudice onorario che, voglio ricordarlo, è il magistrato che ha consentito, per la prima volta nella storia giudiziaria del nostro paese, di limitare il peso delle cause penali, che dal 1996 ad oggi hanno fatto registrare una costante diminuzione di oltre il 5 per cento, proprio perché stanno lavorando e sono andati a regime, nell'ambito della giustizia civile, i giudici di pace.

Si è molto discettato, signor Presidente, sull'articolo 15 ed il relatore si è fatto carico di ricordare le risultanze dei lavori in Commissione, dove un po' tutti i gruppi ed i colleghi si sono dichiarati contrari alla modifica introdotta dal Senato. Voglio però sottolineare anche in questa sede che, se il Senato ha proceduto a quella modifica che noi abbiamo fortemente contestato e censurato, ciò è avvenuto perché è stato presentato un emenda-

mento dal gruppo di Forza Italia, caro collega Marotta: ho qui gli interventi dei senatori Centaro e Greco, che ora vi risparmio, con i quali si è sostenuta una difesa ad oltranza di tale modifica, motivata peraltro sul piano ideologico e culturale con l'assunto che la Camera avrebbe adottato una determinata scelta perché indotta da motivazioni demagogiche e populistiche (trattandosi di lesioni conseguenti a colpa professionale e ad incidenti sul lavoro, avremmo compiuto questo tipo di scelta).

Oggi, certamente, non intendiamo tornare indietro, ma voglio ricordare che la scelta del Senato si giustificava nei seguenti termini: s'intendeva evitare che lo stesso fatto materiale, una lesione personale che avesse determinato una malattia di durata non superiore a venti giorni, se commesso dolosamente, fosse punito con le più lievi sanzioni previste per i reati attribuiti al giudice di pace (il nuovo sistema sanzionatorio); se invece conseguente a colpa professionale, che fosse punito con le pene attualmente stabilite dal codice penale, che rimarrebbero quelle applicabili dal giudice ordinario, quindi in modo più severo nonostante il carattere colposo. Questa, quindi, era la motivazione giuridica, superata quella politica ed ideologica.

Con queste precisazioni, concludo la mia replica raccomandando ancora ai colleghi una rapida approvazione del provvedimento, il cui carattere fortemente innovatore e riformatore penso non possa essere messo ragionevolmente in dubbio da parte di alcuno.

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Scoca; Nicola Pasetto e Alberto Giorgetti; Anedda; Saraceni; Bonito ed altri; Pisapia; Carmelo Carrara; Anedda ed altri; Maiolo; Maiolo; Ber-

selli ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Saraceni; Pisapia; Giuliano; Cola ed altri; d'iniziativa del Governo; Pisapia ed altri: Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (411-882-1113-1182-1210-1507-1869-1958-1991-1995-2314-2655-2656-3464-3728-4382-4440-4590-4625-bis-4707-B) (ore 18,20).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, di iniziativa dei deputati Scoca; Nicola Pasetto e Alberto Giorgetti; Anedda; Saraceni; Bonito ed altri; Pisapia; Carmelo Carrara; Anedda ed altri; Maiolo; Maiolo; Berselli ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Saraceni; Pisapia; Giuliano; Cola ed altri; d'iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati Pisapia ed altri: Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 411-B)

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 20 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora
(16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 42 minuti;

Forza Italia: 38 minuti;

Alleanza nazionale: 37 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 34 minuti;

Comunista: 32 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

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

UDEUR: 9 minuti; Verdi: 8 minuti; Rinnovamento italiano popolari d'Europa: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Rifondazione comunista: 7 minuti; Socialisti democratici italiani: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; CDU: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

***(Discussione sulle linee generali
— A.C. 411-B)***

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

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

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

PIETRO CAROTTI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo alla terza lettura di un provvedimento che si iscrive molto decorosamente all'interno di un processo riformatore le cui dimensioni potranno avere una organicità solo quando verranno varati i provvedimenti dei quali oggi ci occupiamo. Si tratta di una costellazione che ruota intorno ad una modernizzazione del processo, ad un obiettivo che è stato largamente condiviso anche in termini visibili, vale a dire attraverso le votazioni pressoché all'unanimità sia alla Camera sia al Senato su una serie di provvedimenti con un punto di partenza comune, che è opportuno ricordare in questa sede. Premetto che chi vi parla auspica che il provvedimento all'esame venga approvato rapidamente; tra l'altro, esso è stato ulteriormente emendato, anche se in misura modesta, e quindi si renderà inevitabile un ulteriore passaggio al Senato della Repubblica.

Siamo partiti dalla constatazione che, dopo dieci anni di valutazione del rito accusatorio, dal punto di vista scientifico la situazione si presentava abbastanza confusa, tanto che, se fosse stato indetto un « concorso di idee » per dare una definizione al nuovo tipo di procedimento e di processo costruiti con l'inserimento di quello che, molto enfaticamente, veniva definito il passaggio dall'inquisitorio all'accusatorio, probabilmente avremmo trovato difficoltà difficilmente superabili. Siamo in presenza, infatti, di una commistione di istituti ed anche, in qualche modo, di un'amplificazione dei principi di marcatura inquisitoria che sono rimasti all'interno del meccanismo che alcuni definiscono « ordigno processuale ». Essi, tra l'altro, hanno riscontrato il favore di letture disinvolute di organi giurisdizionali di massimo livello e ciò ha reso inevitabile se non una deriva fallimentare, un momento di grande difficoltà per la tempistica giudiziaria. Essa è arrivata a livelli incomprensibili da parte degli utenti, vale a dire i cittadini ai quali ci rivolgiamo come legislatori.

Nel provvedimento in esame, la parte propriamente civilistica è margi-

nale poiché riguarda aggiornamenti e misure che non hanno la caratteristica della centralità, nel senso che sono riferiti a contenziosi di natura minore, anche se personalmente sono contrario a relegare alcune vicende a « giustizia figlia di un dio minore », perché la giustizia non ha connotazioni aggettivali. In sostanza, quindi, ci troviamo di fronte ad un provvedimento che affronta di petto il nodo processual-penalistico.

Di fronte alle osservazioni su una tempistica ormai inaccettabile, che nasceva da una previsione piuttosto semplice, fatta a ridosso degli anni novanta (con la riforma del nuovo codice di procedura penale del 1987, entrata in vigore nel 1989), ci siamo resi conto che un sistema accusatorio che vede nel dibattimento la sua centralità, che privilegia — come è giusto — un'integrazione di contraddittorio, un momento di formazione della prova proprio della fase nella quale si realizzano gli stessi principi del giusto processo, era possibile in termini di economia processuale soltanto se ed in quanto fosse investita solo una percentuale minima del dibattimento. Esso diveniva un luogo costoso, non in termini economici naturalmente, ma in termini di dispendio di risorse umane, di risorse difensive ed anche giudicanti. Si affermava che i riti alternativi avevano funzionato male e che avevano subito l'aggravante di un'interpretazione vieppiù restrittiva nonché di alcuni atteggiamenti di diniego e di ribellismo intellettuale, da parte degli organi che, invece, erano deputati a far funzionare meccanismi non solo di tipo deflattivo ma che, in qualche modo, rispondessero anche alla diversa dinamica dei reati e del loro accertamento.

Pertanto, abbiamo preso una decisione che riguarda la maggior parte del Parlamento. È sufficiente osservare il frontespizio del provvedimento di cui stiamo discutendo per verificare il numero, oltre che la qualità, naturalmente elevatissima, di coloro che hanno sottoscritto le proposte di legge che hanno contribuito alla

stesura del testo che è stato da me unificato in prima lettura, poi sottoposto al vaglio critico del Senato (che ha apportato alcune modifiche), ulteriormente esaminato dalla Commissione, con qualche aggiustamento — naturalmente, secondo noi migliorativo — e che ora proponiamo all'approvazione dell'Assemblea.

La vicenda nasce da lontano; vi sono state anche prese di posizione della magistratura e degli enti rappresentativi dell'avvocatura con cui sono stati segnalati al legislatore problemi che oggi non possiamo fingere di ignorare, perché non ci siamo trovati ad operare in un terreno vergine — se mi si passa il termine — in cui le cose funzionavano e che noi ora cerchiamo di far funzionare meglio, ma in un terreno in cui le cose non hanno funzionato quasi per niente. Quindi, si ricorreva ai tre metodi usuali — per così dire — di completamento e conclusione dei processi penali: il ricorso alle ricorrenti amnistie, l'estinzione del reato per prescrizione e — per fortuna in maniera meno frequente — la morte del reo, che è l'evento più traumatico e meno auspicabile.

Di fronte ad una situazione di questo tipo, abbiamo dovuto esaminare una serie di provvedimenti — ventidue, se non ricordo male —, i quali logicamente non avevano un contenuto assolutamente omogeneo. Quindi, vi è stato un primo sforzo da parte della Commissione e colgo l'occasione per ringraziare tutti i colleghi per la collaborazione che mi hanno fornito con suggerimenti e critiche, molto spesso preziose, provenienti sia da colleghi della maggioranza che dell'opposizione. Essi hanno richiamato la mia attenzione su alcuni punti incongruenti ed hanno consentito la presentazione di un prodotto che certamente richiederebbe ulteriori aggiustamenti, ma ciò fa parte del mondo scientifico e non del terreno della politica. Infatti, mi rendo ben conto che la risposta più appropriata alle problematiche di cui stiamo parlando sarebbe una riscrittura integrale del codice di procedura penale, con un modello unico di riferimento, in cui non vi siano commistioni, contiguità o,

addirittura, osmosi tra sistema accusatorio e inquisitorio, tanto che tradizionalmente il tasso di accusatorietà che è stato più marcato, anche in chiave di revisione costituzionale, attiene soprattutto alla formazione della prova, che si differenzia in maniera alquanto discutibile, almeno per il suo risultato, rispetto a quello che invece era un portato proprio del sistema inquisitorio.

Non voglio tornare alla discussione generale, perché, come ho detto, siamo alla terza — e credo penultima — lettura, ma è opportuno che la Camera dei deputati sappia che ci troviamo di fronte ad una riforma, che non definirei epocale, come enfaticamente a volte viene descritta nel linguaggio giornalistico, ma che certamente è di portata inusuale: credo sia la più importante in chiave processuale penalistica dall'entrata in vigore del codice del 1989; al riguardo mi pare difficile dissentire.

L'urgenza e l'ineludibilità di tutto ciò sono state sottolineate da tutti i gruppi parlamentari, che hanno inteso votare il provvedimento in maniera ampia, astenendosi su alcuni punti che erano irrinunciabili. Quindi, oggi arriviamo ad una fase che, secondo la valutazione del relatore, ha un indice di irreversibilità, perché stiamo modificando il rito monocratico all'interno della riforma del giudice unico di primo grado che è già legge dello Stato.

Si tratta di una scelta su cui non soltanto il Parlamento ha espresso il suo voto, ma sulla base della quale è stata approvata una legge che addirittura è entrata in vigore in epoca antecedente rispetto alla sua entrata in efficacia, avvenuta il 2 giugno 1999, e con la quale, sulla base della relazione di un membro del Parlamento appartenente all'opposizione, abbiamo deciso di introdurre una razionalizzazione del sistema attraverso la soppressione della duplicazione di organi, collegiali e monocratici — ciò viene ora inserito nuovamente per altra via, ma certamente non in maniera sovrapponibile, come avveniva per il pretore e il tribunale (naturalmente la corte d'assise è un giudice specializzato e, quindi, mi

riferisco alla fase centrale) —, determinando così l'unicità del giudizio di primo grado, che prima si dispiegava invece attraverso organi giudicanti differenziati.

Questo è già legge dello Stato, la parte ordinamentale è già legge dello Stato, è già entrata in vigore per cui non siamo più nelle condizioni di poter decidere nuovamente se sia stato giusto scegliere il giudice unico di primo grado, perché questo è un fatto che appartiene alla storia parlamentare e non alle decisioni politiche che dobbiamo assumere; il vero ed unico problema è quello di verificare, come penso farà quest'Assemblea, se vi siano le condizioni per poter ulteriormente dilazionare l'entrata in vigore di una parte che completa e razionalizza quel segmento dell'ordinamento penale (per quanto attiene al rito monocratico e che viene in qualche modo a sostituire e ad ampliare l'opera svolta proficuamente dai pretori in questi anni di storia repubblicana), che non può non essere approvato se non attraverso un'assunzione di responsabilità politica che segnerebbe, però, il fallimento completo di tutta l'opera riformatrice.

Come ho già detto in più di un'occasione (naturalmente faccio riferimento ad occasioni ufficiali), sono fermamente convinto — e in questo penso di interpretare la volontà del Governo, del mio gruppo parlamentare e della maggioranza — che qualunque speranza extraparlamentare di slittamento dell'entrata in vigore del provvedimento sia legata più all'esperienza del passato che alle prospettive del futuro. Noi non siamo più in condizione di poter sostenere una situazione di ambiguità che, fra l'altro, si è protratta per troppo tempo, ma questo ci ha costretti a ripensare ad alcuni problemi di rapporto tra collegialità e monocraticità all'interno del provvedimento. Rimane fermo che per il 2 gennaio 2000 noi dobbiamo avere un sistema organico, completo, omogeneo, che consenta di completare, iniziare, far proseguire e concludere i processi nella maniera più fisiologica possibile.

Cercando di mantenere la promessa che ho fatto di non ritornare su argomenti già ampiamente discussi nel corso della prima lettura del testo (per gli addetti ai lavori sarà sufficiente leggere i relativi resoconti stenografici), voglio segnalare alcuni aspetti sui quali si incentra il dibattito politico di questo momento storico-parlamentare.

Il Senato ha apportato al testo alcune modifiche che hanno un certo significato e qui alla Camera abbiamo introdotto altre modifiche che ne hanno un altro e che probabilmente costituiscono l'unico terreno possibile di contesa all'interno del quale non vi è alcuna preclusione in Commissione. I colleghi presenti mi daranno atto che nella relazione ho manifestato ampia apertura, raccogliendo tutte le indicazioni pervenute attraverso l'attività emendativa, sia pure molto sofferta, tanto che, cercando di unificare i principi più diffusi e più sentiti da parte dei componenti della Commissione giustizia, ho ritenuto doveroso proporre come relatore una serie di emendamenti che in qualche modo raccogliessero le esigenze più pregnanti e rendessero il dibattito non soltanto virtuale ma reale, al fine di un effettivo miglioramento del provvedimento.

Non so se ci siamo riusciti o meno, ma non sta a me dirlo; credo tuttavia che il punto sul quale possiamo aprire un dibattito riguardi la segnalazione di maggior sofferenza fatta da gruppi dell'opposizione e da enti esponenziali dell'avvocatura — e non soltanto dell'avvocatura — in relazione a quello che veniva lamentato come uno dei principali traumi presenti all'interno del testo. Mi riferisco ad una diversificazione di giudizio tra giudice collegiale e giudice monocratico che (secondo l'opinione dei critici raccolta dal Senato e che la Camera ha ritenuto di confermare) vedeva una specie di invasione di campo, cioè una sovraesposizione del giudice monocratico relativamente a reati la cui gravità forse avrebbe dovuto essere affidata alla ponderazione, allo scambio di idee e alla dialettica di un giudice collegiale.

Il Senato ha ritenuto addirittura di dimezzare il limite massimo della pena previsto nella legge di cui parliamo — che era già legge dello Stato — riducendo da venti a dieci anni la pena massima, con la possibilità di distribuire, sotto il profilo dell'affidamento al giudice monocratico, la decisione su una certa tipologia di reato.

Nelle due letture la Commissione ha fatto probabilmente di meglio: siamo scesi, infatti, in alcuni titoli di reato che per la loro dinamica non giustificavano un riferimento soltanto all'aspetto brutalmente quantitativo della pena; ne è venuta fuori una costruzione che è astrattamente migliorabile, ma che in qualche modo risponde ad un tessuto logico e che propone una soluzione che riesce a conciliare i costi processuali, l'esperienza del giudice monocratico vissuta fino ad oggi e la necessità di una ponderazione collegiale per i reati più gravi.

Non so se il mio possa essere considerato un intervento di tipo formale o se sarà necessaria la presentazione di una proposta emendativa: abbiamo una modifica del testo degli articoli 33-bis e 33-ter del codice di procedura penale. Essendovi stata una drastica riduzione *quoad poenam*, in termini di pena massima, da venti a dieci anni, non si è probabilmente tenuto conto che la logica della lettera c) dell'articolo 33 poteva essere comparabile soltanto con il testo precedente: infatti, per la maggior parte dei reati che venivano nominalmente attribuiti alla competenza della composizione collegiale è prevista una pena che supera i dieci anni; pertanto, non vi è più bisogno di indicarli nominativamente, in quanto sono già stati attribuiti prepotentemente di diritto al giudice, facendo riferimento soltanto alla pena. Mi farò carico, dunque, di sottoporre una proposta emendativa al Comitato dei nove per fare in modo che vi sia una razionalizzazione di tale imprecisione che, tutto sommato, potrebbe essere corretta in sede di coordinamento formale. È evidente, infatti, che se vi è un principio generale secondo cui tutti i reati per cui è prevista una pena che supera una certa quantificazione, vengono sottratti alla

competenza di un organo giudicante, specificare solo alcuni di quelli che superano tale quantificazione è un'imperfezione che non incide sull'interpretazione della legge. Questo è uno dei punti che la Commissione non ha ritenuto di modificare, se non nei termini da me riferiti e che, in qualche modo, risponde alle esigenze sollevate dalle camere penali, da parte della magistratura e dai componenti della Commissione giustizia ed, infine, raccolte dal Senato.

Un altro punto sul quale la Commissione giustizia della Camera è intervenuta in terza lettura è quello del calcolo della pena. Così come si sarebbe potuto interpretare alla luce della normativa che sarebbe residuata dalla doppia lettura, si poteva sollevare il dubbio — anzi, secondo me, la certezza — che la competenza dei reati facenti riferimento, in particolare, ai furti aggravati, sarebbe stata sottratta al giudice monocratico; in tal modo si sarebbe fatto un passo indietro rispetto all'attuale assetto pretorile; pertanto, la modifica della norma che fa riferimento ai criteri interpretativi di cui all'articolo 4 del codice di procedura penale ci consente di avere un'armonica visione ed una equa distribuzione delle competenze, così come era stata originariamente disegnata.

In concorso intellettuale con la Commissione — tranne, naturalmente, coloro che hanno ritenuto giusto dissentire — ho raccolto le richieste avanzate da parte di numerosi esponenti della magistratura — e non solo — a proposito di uno dei punti più controversi della questione; su tale punto, infatti, vi era la possibilità di scegliere una soluzione alternativa, in maniera altrettanto decorosa: mi riferisco ai discussi articoli 60 e 61, soprattutto con riferimento al punto in cui si stabiliva un limite temporale per la partecipazione alle udienze e all'ufficio delle indagini preliminari da parte del magistrato; si trattava di un'idea che rispondeva ad una logica sulla quale, in prima lettura, mi sono espresso — è giusto che qui lo ribadisca — in maniera favorevole. Si riteneva, cioè, che perdurare per un periodo eccessivo potesse portare a quei fenomeni di con-

tiguità intellettuale che eravamo chiamati a respingere; tanto che la prima stesura della norma partiva da una filosofia completamente rovesciata. Abbiamo avuto, poi, una serie di pentimenti intellettuali in corso d'opera, per cui abbiamo ricevuto le censure per non aver fatto quello che all'inizio ci era stato rimproverato di aver fatto. Comunque, il risultato è che a fronte di una difficoltà obiettiva — ecco perché abbiamo ritenuto di rispondere —, la quale però riguarda essenzialmente i modelli dei tribunali minori, cioè quelli con una consistenza inferiore alle venti unità, si sarebbero potuti determinare dei problemi. Ci è sembrato pertanto irragionevole non rispondere a quella esigenza e quindi abbiamo raddoppiato il termine.

A seguito dello scampanello minaccioso ed anche abbastanza perentorio del Presidente — contrariamente al garbo abituale —, mi rimetto alla relazione già svolta in prima lettura, facendo però presente che l'approvazione di questo provvedimento è assolutamente funzionale all'entrata a regime di tutta la normativa concernente lo snellimento del processo penale ed il funzionamento della « riforma delle riforme », quella del giudice unico, su cui tutti o quasi tutti ci siamo espressi favorevolmente in quest'aula.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Carotti: evidentemente riesco a dare espressività anche allo scampanello ... !

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, il testo licenziato dal Senato introduce alcune non secondarie innovazioni rispetto a quello approvato dalla Camera in prima lettura. Non si evidenziano, tuttavia, modifiche che incidano sulle linee ispiratrici del provvedimento. Le innovazioni, infatti, continuano a muovere il provvedimento in direzione del potenziamento delle garanzie nell'udienza preliminare e dell'incentivazione delle procedure per la definizione del giudizio che evitino comunque il ricorso al dibattimento. Per-

mane, dunque, la logica di un provvedimento che si inserisce in un più ampio quadro di interventi normativi già realizzati, ed in parte ancora da realizzare, finalizzati principalmente alla deflazione dei carichi oggi incombenti sul dibattimento.

L'esame del provvedimento licenziato dal Senato, tuttavia, potrebbe indurre a riflettere ulteriormente su alcune modifiche apportate: infatti, qualche problema applicativo potrebbe derivare dall'applicazione delle modifiche all'ordinamento giudiziario. I maggiori problemi sembrano riconducibili, al riguardo, alla previsione della rotazione triennale dei giudici svolgenti le funzioni di giudice per le indagini preliminari, nonché alla soppressione delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 327 del 1989. Il Governo è favorevole a rivedere le innovazioni che possono comportare un rischio di paralisi dell'attività, specialmente per gli uffici di minori dimensioni, e a rivedere, altresì, quelle limitazioni che siano di ostacolo alla funzionalità dell'ufficio del GIP. Le disposizioni concernenti le modifiche all'ordinamento giudiziario sono, inoltre, strettamente connesse a quelle relative all'incompatibilità tra le funzioni di GIP e quelle di GUP. Le modifiche apportate sul tema sembrano estendere le ipotesi originariamente contenute nel provvedimento in esame, potendo aprire il campo anche ad un'interpretazione che praticamente porti all'incompatibilità che maturi nella stessa fase del procedimento (ossia, quella del dibattimento). Occorre, dunque, attentamente riflettere sull'opportunità di introdurre nell'ordinamento la previsione in base alla quale, ad esempio, il giudice del dibattimento che si sia pronunciato *de libertate* non possa più proseguire il giudizio (mi riferisco, tanto per intenderci, all'articolo 14).

Meritano certamente, poi, di essere esaminate in contesti omogenei le modifiche concernenti la sospensione condizionale della pena e l'oblazione.

Altre innovazioni introdotte nel processo penale, come emerso in Commissione, potrebbero effettivamente risolversi

in un inutile appesantimento procedurale, senza apportare un reale vantaggio in termini di garanzia per l'indagato e per l'imputato.

Il relatore ha certamente tenuto conto delle esigenze connesse al testo oggi sottoposto all'esame dell'Assemblea, elaborando correttivi di natura ordinamentale, sostanziale e processuale, nonché provvedendo al necessario coordinamento delle modifiche stesse.

Alla luce, quindi, delle ulteriori riflessioni della Commissione giustizia, il Governo esprime, in linea di massima, parere favorevole sul testo in esame, come emendato dalla Commissione, evidenziando l'urgenza di approvarlo in tempi rapidi, visto che si tratta di un provvedimento indispensabile per completare il quadro complessivo della riforma del sistema giustizia.

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

GIOVANNI MARINO. Onorevole Presidente, onorevole sottosegretario, al testo di legge approvato dalla Camera il 10 febbraio 1999 il Senato ha apportato una serie di modifiche che hanno suscitato nuove polemiche e perplessità.

Il provvedimento, necessario per l'entrata in vigore del giudice unico, per la parte penale, il 2 gennaio, è quindi ritornato alla Camera e la Commissione giustizia, pur in tempi assai ristretti, ha dovuto compiere un esame molto approfondito dopo vivaci, ma corrette ed elevate discussioni, proponendo modifiche ed emendamenti che, almeno in parte, sono stati accolti dal relatore, onorevole Carotti, il quale si è sottoposto ad una nuova e dura fatica, dimostrando, ancora una volta, molto equilibrio e grande acume giuridico, soprattutto nel raccogliere le proposte avanzate da vari gruppi, e cercando di arrivare ad una sintesi accettabile da tutti. Alcuni emendamenti hanno certamente migliorato il testo approvato dal Senato ed alcuni articoli sono stati opportunamente soppressi. Come dicevo, il confronto in Commissione, pur vivace, è

stato sempre corretto e lo spirito è stato sicuramente costruttivo.

Onorevoli colleghi, mi riservo di intervenire in maniera più approfondita in occasione dell'esame degli articoli, limitandomi ora a trattare solo alcuni aspetti salienti, pur essendo consapevole del fatto che, al momento dell'esame specifico dell'articolato, andrà chiarita nel miglior modo possibile la posizione assunta dai deputati del gruppo di Alleanza nazionale.

Esaminiamo alcuni punti fondamentali del testo di legge, come modificato dal Senato. Desidero innanzitutto richiamare l'attenzione dei colleghi sull'articolo 8, il quale stabilisce la validità degli atti compiuti dai procuratori legali, iscritti al relativo albo, in violazione dei limiti territoriali previsti dall'articolo 5 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni. Come i colleghi ricorderanno, prima che se ne abolissero le funzioni, i procuratori legali potevano esercitare in un ambito territoriale ristretto. Si rendeva pertanto necessaria una disposizione transitoria che facesse salvi determinati atti: per questo possiamo considerare positivamente quanto stabilito dall'articolo 8.

La Commissione giustizia della Camera ha opportunamente soppresso alcuni articoli del provvedimento: mi riferisco agli articoli 9, 10 e 11, relativi all'oblazione e alla sospensione condizionale della pena che stavano complicando o addirittura peggiorando le cose.

L'articolo 13 è molto importante ed è relativo alle disposizioni sull'attribuzione degli affari penali al tribunale in composizione collegiale o in composizione monocratica. Su tale questione il relatore, onorevole Carotti, si è soffermato sufficientemente nel suo intervento, svolgendo attente osservazioni. A me basta rilevare come la competenza del tribunale in composizione monocratica avesse destato forti perplessità e preoccupazioni per il fatto che in composizione monocratica potessero essere comminate pene fino a venti anni. Una durata esagerata della pena che, affidata alla decisione di un solo

uomo, per quanto illuminato ed equilibrato, rappresentava comunque un certo rischio per il cittadino; tale durata è stata opportunamente abbassata e quindi non sarà più possibile andare oltre i dieci anni.

È stato soppresso dalla Commissione l'articolo 14 concernente le incompatibilità.

È di un certo interesse l'articolo 20 che la Commissione ha esaminato attentamente per le sue conseguenze; in ogni caso riprenderemo l'esame di questo articolo, perché esso merita una particolare attenzione.

Con riferimento poi all'articolo 22 del provvedimento al nostro esame e, in particolare, alla parte concernente l'articolo 420-ter, debbo dire che si è confermato quanto la Camera aveva già stabilito in ordine all'impedimento del difensore. A tale riguardo vorrei sottolineare che si tratta di una norma opportuna perché fino ad oggi, quando si era dinanzi al giudice dell'udienza preliminare, si verificava qualcosa di strano: l'impedimento del difensore non veniva considerato. Nelle numerose ordinanze che abbiamo letto veniva scritto che l'articolo 468 del codice di procedura penale riguarda soltanto il dibattimento, dunque quando si è dinanzi al giudice per l'udienza preliminare la necessità che il cittadino abbia un difensore non sussiste più.

LUIGI SARACENI. Ma è coerente con la vostra concezione dell'udienza preliminare!

GIOVANNI MARINO. Il che era assurdo e si protraeva da troppo tempo: da dieci anni, in sostanza dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Tale anomalia viene così eliminata e noi salutiamo questo fatto con molto piacere.

Vorrei poi richiamare l'attenzione dei colleghi sull'articolo 27 concernente la notifica del decreto all'imputato contumace. In tale articolo era addirittura previsto l'obbligo della notifica — cosa manifestamente assurda — anche per colui

il quale, pur essendo stato presente nelle udienze precedenti, non lo era in quella della lettura del decreto. Si appesantiva così il già notevole lavoro delle cancellerie. Tale norma è stata opportunamente soppressa.

È stato mantenuto invece, nonostante qualche presa di posizione piuttosto netta da parte degli ambienti giudiziari, l'articolo 29 relativo al fascicolo per il dibattimento. Come si è formato fino ad oggi questo fascicolo? Il GUP si rivolgeva al cancelliere per la formazione di questo fascicolo sul quale, nel corso del dibattimento, sorgevano poi notevoli contestazioni. Ma sul punto il discorso cambia perché questa volta il giudice provvede alla formazione del fascicolo nel contraddittorio delle parti, per evitare eventuali future contestazioni. Una norma, questa, che a me pare molto interessante anche se può, per così dire, arrecare qualche particolare fastidio agli uffici allorché si dovrà procedere alla formazione del fascicolo.

L'articolo 30 riguarda i procedimenti speciali. Poco fa il relatore ha rilevato giustamente che parte del fallimento di questo codice è dovuta anche al fatto che troppi processi arrivano al dibattimento. Il ricorso al rito alternativo non avviene con la frequenza che si sperava, ora per un motivo ora per un altro. Cominciamo allora ad eliminare con il rito abbreviato la necessità del consenso del pubblico ministero che fino ad oggi è stato vincolante: se l'imputato chiedeva il rito abbreviato e il pubblico ministero si opponeva, il giudice doveva prendere atto della situazione e non poteva procedere oltre. Il discorso è ora completamente diverso e vi è una serie di articolazioni dell'iter che mi sembra molto opportuna.

Vi sono poi alcune disposizioni che riguardano il giudizio. L'articolo 41 può sembrare una norma di poco conto, ma non è vero. In base alla nostra esperienza quotidiana, fino ad oggi si è presentata la lista e si è disposta la citazione per il dibattimento. Se un avvocato presentava una lista di trenta testimoni ed un altro una lista di dieci, venivano tutti citati per

una determinata udienza. Il giorno dell'udienza l'aula veniva affollata da venti o trenta testimoni, pur nella consapevolezza che non sarebbe stato possibile ascoltarli. Se teniamo presente che in un'udienza del tribunale non si celebra mai un solo processo, ma ve ne sono sempre di più, possiamo immaginare quali complicazioni si siano fino ad oggi verificate. I testi rimanevano alle udienze fino ad ora tarda per sentirsi poi dire che la causa sarebbe stata rinviata ad altra data. La gente chiamata a testimoniare malediceva la giustizia. Ora, invece, si dà la possibilità al presidente di citare i testimoni in date precise in considerazione dell'importanza e della complessità del processo e ciò mi sembra molto opportuno.

Passiamo all'articolo 60 — procedo a grandi tappe perché l'ora non mi consente di tediarevi molto — che ha determinato le reazioni dell'associazione nazionale magistrati che ha sostenuto che le previsioni in esso contenute avrebbero complicato ulteriormente la situazione. Il gruppo di Alleanza nazionale ha presentato un emendamento soppressivo dell'articolo 60 perché ritiene che la regolamentazione di questa materia debba essere demandata interamente al Consiglio superiore della magistratura. Il nostro emendamento è stato respinto ma, se non erro, onorevole Carotti, su proposta del relatore si è operato un correttivo, elevando il termine da tre a sei anni e, se non si è raggiunto il migliore risultato, bisogna però riconoscere che qualche passo in avanti si è fatto.

Questi sono gli aspetti salienti del provvedimento; ve ne sono altri ma ne ho voluti indicare solo alcuni e, come dicevo, faremo ancora sentire la nostra voce nel seguito del dibattito.

A conclusione del mio intervento debbo osservare che, per assicurare il vero decollo della giustizia, non basta approvare le leggi, ma occorre provvedere a ben altro. È dei giorni scorsi il grido d'allarme, onorevole relatore e onorevoli colleghi, lanciato da alcuni magistrati. Cito le notizie più recenti: 77 giudici hanno denunciato di essere stati abbandonati dallo

Stato; il magistrato di Santa Maria Capua Vetere ha comprato mezza pagina di un giornale ed ha dichiarato: « Abbiamo 30 mila processi, è il caos ». E ancora: il procuratore della repubblica di Palermo, dottor Grasso, ha lanciato un grido d'allarme denunciando di trovarsi in estrema difficoltà.

Badate che la procura di Palermo è quella più esposta nella lotta contro la mafia, che non si fa con le parole né con le affermazioni di principio, ma con i fatti ed organizzando queste strutture, che debbono essere opportunamente potenziate.

Occorre allora colmare ed aumentare gli organici per quanto riguarda sia i magistrati sia il personale amministrativo. Solo così le riforme potranno veramente decollare, altrimenti la situazione continuerà ad aggravarsi fino alla completa paralisi. Si muova dunque il Governo, onorevole sottosegretario, nella giusta direzione e prima che sia troppo tardi.

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

LUIGI SARACENI. Desidero innanzitutto ringraziare il collega Marotta per avermi consentito di anticipare il mio intervento che, in termini di tempo, sarà molto più breve di quello che poi potrà svolgere lo stesso collega Marotta.

Anch'io credo ci si debba comunque augurare che dopo questo passaggio quello presso il Senato sia l'ultimissimo. Spero che l'altro ramo del Parlamento non si risenta troppo della « stroncatura » di alcune norme introdotte nel testo previo un consenso che era stato acquisito anche dai colleghi senatori proprio per non trovarsi di fronte a sorprese che invece poi si sono verificate e mi auguro che tali « stroncature » non determinino una reazione che porti a non approvare il provvedimento.

Disponendo soltanto di pochissimi minuti non potrò ovviamente parlare in modo complessivo del testo in esame e quindi neanche delle tante cose buone in esso contenute. Parlerò invece dell'occa-

sione perduta — a mio avviso una grande occasione perduta — di questo provvedimento. Mi riferisco, in particolare, alla famosa questione dell'assetto da dare all'ufficio ed alle funzioni del giudice per le indagini preliminari e del giudice dell'udienza preliminare. Per anni si è strillato — a volte con enfasi eccessiva — in merito al cosiddetto appiattimento del GIP e del GUP sul pubblico ministero, sulla mancanza di terzietà e di indipendenza, su un legame troppo stretto tra l'ufficio del pubblico ministero e quello del giudice per le indagini preliminari. Per rispondere a questa esigenza, sia pure enfatizzata, a volte allarmisticamente, propagandisticamente e strumentalmente, anche la proposta originaria del provvedimento in esame partiva dalla constatazione di due dati, a mio avviso incontrovertibili, cioè che il giudice per le indagini preliminari ed il giudice dell'udienza preliminare non hanno, come dire, una specifica professionalità, nel senso che per avere l'attrezzatura tecnica per fare il giudice per le indagini preliminari non è necessaria una professionalità specifica, tant'è che all'inizio si temeva che quel giudice sarebbe stato di serie B perché avrebbe dovuto fare piccole cose. Non vi è quindi la necessità di una specifica professionalità tecnica. Di una cosa però il giudice per le indagini preliminari ed il giudice dell'udienza preliminare hanno bisogno, che è la loro vera professionalità, ossia la capacità di indipendenza e di equidistanza dalle parti. Quella è la vera professionalità, la loro autorevolezza anche di fronte al pubblico ministero.

Partendo da questa inconfutabile verità, che aveva avuto anche la sperimentazione della prassi, quella originaria proposta dava una risposta fondata su questa osservazione, ancora della prassi: il problema della terzietà, dell'imparzialità, dell'indipendenza e della equidistanza fra le parti si pone per il giudice dell'udienza preliminare, come la pratica dimostra, molto di più di quanto non avvenga per quello del dibattimento o del tribunale del riesame. Perché si pone in termini così specifici — e per alcuni allarmanti — per

il giudice dell'udienza preliminare? Non certo perché quest'ultimo ha una particolare inclinazione alla subalternità, una naturale subalternità verso il pubblico ministero o perché abbia un'insufficiente specializzazione. La ragione della minore terzietà, della minore capacità di essere equidistanti dipendeva, dipende e, ahimé, continuerà a dipendere essenzialmente dalla contiguità della sua funzione con quella del pubblico ministero, dal fatto che il baricentro della funzione del GIP e del GUP si trova all'interno della fase delle indagini e che questi sono estranei, isolati dalla cultura, dalla logica e dalla prassi del dibattimento. Senza dubbio, naturalmente a parità delle altre qualità personali, un giudice per le indagini preliminari e, in particolare, un giudice dell'udienza preliminare che sia anche un buon giudice del dibattimento ha sicuramente maggiore capacità di essere equidistante e terzo rispetto alle parti; su questo punto c'è poco da discutere. Un giudice siffatto avrebbe maggiore autorevolezza e maggiore capacità di resistere alle suggestioni dell'accusa.

Qual era lo strumento che si riteneva idoneo a raggiungere il risultato dell'acquisizione di una maggiore autorevolezza ed indipendenza? La « circolazione » delle culture e delle prassi e, quindi, un giudice per le indagini preliminari e un giudice dell'udienza preliminare che, contemporaneamente, ovviamente in procedimenti diversi, svolgessero anche le funzioni di giudice del dibattimento. Questa previsione normativa, però, non la si è voluta per convergenti e legittimi interessi, che sono riusciti ad escludere una soluzione che, addirittura, il collega Marino riteneva pericolosa.

Il Senato aveva trovato un compromesso: la rotazione triennale. A quel punto, alcuni di coloro che si erano opposti all'originaria impostazione, hanno « scoperto » che la rotazione non andava bene.

Il provvedimento va certamente approvato ma, secondo me, abbiamo perso una grande occasione; non vi è dubbio che l'elevazione della rotazione a sei anni non

risolve alcuna questione in quanto, al termine dei sei anziché dei tre anni, avremo gli stessi problemi: il cambio, il fatto che i nuovi avranno poca esperienza e le persone che tratteranno gli ultimi processi. Secondo me, però, il vero obiettivo non era l'avvicendamento, l'articolo 60, ma l'articolo 61, quello dei « galloni »; non mi riferisco all'onorevole Galloni, per carità, ma ai galloni nel senso dei gradi, acquisiti nel 1989 con un singolare decreto-legge. Tale è la forza di chi ha sollecitato la soppressione della norma relativa ai « galloni » che, raggiunto il risultato perseguito, quelle voci si sono immediatamente acquietate, a dimostrazione del fatto che con la questione della rotazione dei GIP non avevano nulla a che vedere.

In conclusione, Presidente, certamente la politica deve essere sensibile alle sollecitazioni che vengono dall'esterno, non deve essere sorda, ci mancherebbe altro. Le conclusioni politiche che si devono trarre da questa vicenda, però, le espongo con disagio e amarezza; non si tratta di ascoltare le esigenze segnalate dal paese, ma di una subalternità ad interessi di carattere corporativo. La destra, l'opposizione, fa la sua parte; credo, purtroppo, che se questa maggioranza e questo Governo non riusciranno a scrollarsi di dosso, almeno in materia di giustizia, la subalternità da tali istanze corporative, le difficoltà che già hanno davanti aumenteranno sempre di più.

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

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, rappresentante del Governo, egregi colleghi, debbo innanzitutto constatare che parliamo in un'aula paurosamente e desolatamente deserta; eppure, stiamo trattando problemi dei quali pare che tutti si interessino! Tuttavia, se vi è una sede dalla quale può derivare l'opportunità di presentare o meno un emendamento anziché un altro, è proprio quella della discussione sulle linee generali. Se la gente non comprende quali sono i punti delicati

sui quali discutere e non sente le ragioni di colui il quale sostiene il contrario, non capisco come noi possiamo assolvere bene al nostro mandato. Questo lo dico per sfogo, perché poi, tra l'altro, molti colleghi che sono intervenuti nel dibattito, *locuti sumus* e se ne sono andati!

LUIGI SARACENI. Leggerò attentamente sul resoconto stenografico il tuo intervento.

RAFFAELE MAROTTA. Non voglio che sia letto, ma sapere che cosa fare e che cosa non fare.

LUIGI SARACENI. Sai quanto sono attento a quello che tu dici!

RAFFAELE MAROTTA. Non mi riferivo a te.

Stiamo esaminando il testo unificato dei progetti di legge che è conosciuto come « legge Carotti », dal nome dell'illustre collega relatore sul provvedimento, e che è il frutto della unificazione di un disegno di legge e di numerose proposte di legge. Dopo avere ampiamente discusso in Commissione la prima volta, la Camera lo ha approvato il 10 febbraio 1999; il Senato ce lo restituì con alcune modifiche e lo approvò nella seduta del 6 ottobre ultimo scorso.

Dicevo che il Senato ha apportato delle modifiche che, contrariamente a quanto può apparire scorrendo il testo, non sono numerose: alcune sono semplicemente di carattere formale ed altre le possiamo definire « topografiche » o sistematiche perché, ad esempio, inseriscono una disposizione in un determinato articolo anziché in un altro; ed altre sono di carattere sostanziale.

Alcune di queste modifiche di carattere sostanziale sono condivisibili perché, a mio giudizio, sono migliorative, altre lo sono meno; ed infatti, nel corso dell'esame in Commissione del provvedimento alcune le abbiamo ulteriormente modificate ed altre sono state interamente soppresse.

Entrando nel merito del provvedimento, vorrei evidenziare il fatto che i primi sei articoli non presentano alcuna difficoltà; si è trattato sostanzialmente di un alleggerimento del carico giudiziario del tribunali che, dal 2 giugno 1999, hanno avuto tutte le cause che pendevano presso le preture. Si è allora provveduto al trasferimento di alcune di queste cause al giudice di pace, rispettando però la competenza per valore perché, quando è stata aumentata la competenza per valore del pretore e del giudice di pace, si è affermato che le cause sarebbero rimaste presso il giudice presso il quale pendevano. Ciò ha comportato che molte cause che pendevano presso il pretore fossero diventate di competenza per valore del giudice di pace; per cui, nell'ambito di tale competenza, i processi sono stati trasferiti al giudice di pace. Sottolineo inoltre che sono state trasferite al giudice di pace anche alcune cause che già appartenevano ad esso, ma a decorrere dal 1° maggio del 1995, e che in precedenza erano di competenza del pretore: mi riferisco, ad esempio, alle cause riguardanti l'apposizione di termini, le immissioni non tollerabili e via dicendo. Sono state invece trasferite alle sezioni stralcio alcune cause che appartenevano *ratione materiae* alla competenza del pretore (*nulla quaestio*).

Il Senato ha individuato molto opportunamente il giudice di pace territorialmente competente (articolo 2): si tratta del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio giudiziario presso il quale la causa da trasferire pendeva. Su questo punto verranno forse presentati alcuni emendamenti, ma io non ritengo che ciò sia opportuno perché la competenza territoriale è una competenza derogabile (articolo 38 del codice di procedura civile).

Sicché, ove per avventura o disavventura una causa fosse trasferita ad un giudice di pace territorialmente non competente, le parti — lo dice la legge — hanno tutto il diritto, nella prima udienza fissata dal giudice di pace, di eccepire l'incompetenza.

Trattandosi di una competenza territoriale derogabile, se questo non avviene alla prima udienza, non c'è niente da fare e la competenza rimane radicata presso quel giudice. Quindi, non vi sono problemi: una parte si attiverà e avrà tutti i diritti impregiudicati. Mi permetterei pertanto di scongiurare la presentazione di eventuali emendamenti su questo punto.

Noi avevamo creato uno sportello, cosiddetto di giustizia, presso la cancelleria di qualsiasi giudice di pace per il deposito di atti e per il deposito di dichiarazioni. L'articolo è stato però soppresso, forse perché — parliamoci chiaro — il personale delle cancellerie dei giudici di pace può darsi che non abbia la capacità organizzativa che si richiede per ricevere questi atti e per poi trasmetterli ai vari uffici giudiziari competenti di tutta Italia.

A mio giudizio, è stata importante, per la mia tesi, la soppressione della famosa oblazione dei delitti. Mi permetto di dire che quella tesi la sostenevo io, ma non riuscì a passare in Commissione giustizia, dove si arrivò ad un accomodamento: per i delitti perseguibili a querela occorreva il non dissenso del querelante perché si potesse procedere alla oblazione dei delitti. Opportunamente, il Senato ha abolito la previsione dell'oblazione dei delitti punibili con pene alternative. È giusto! E mi permetto, anche qui, di scongiurare la presentazione di emendamenti contrari per la ragione che l'oblazione è un istituto di diritto pubblico che estingue i reati: essa è concepibile solo in ordine alle contravvenzioni che tutelano gli interessi della generalità e non dell'individuo. Infatti, non si troverà mai una contravvenzione punibile a querela della persona offesa, perché non vi è una persona determinata offesa da un reato contravvenzionale. Invece, in ordine ai delitti, se è vero che vi è la lesione del bene comune, vi è essenzialmente la lesione del bene dell'individuo. Allora, se lo Stato può disporre delle sue cose, non può disporre dei beni dell'individuo, del cittadino, del privato (non so se ho reso bene l'idea). Quindi, una oblazione in ordine ai delitti, secondo me, non è concepibile.

Vi sono poi i delitti perseguibili a querela. Lo Stato, per un verso, afferma di voler procedere in seguito alla presentazione di una querela da parte della persona offesa ma, per un altro verso, dice all'offensore, all'imputato, a colui che ha commesso il fatto, che può obblare il delitto. Secondo me, questo modo di agire è schizofrenico e, poi, monetizza il delitto.

Dunque, mi devo riconoscere nelle considerazioni del senatore Fassone e del professor Smuraglia, pur appartenendo ad una parte politica contraria a quella a cui appartengono i predetti senatori. Si tratta delle stesse considerazioni che io facevo valere in sede di Commissione, ma che purtroppo non ebbero buon esito.

Noi avevamo modificato — e il Senato ha introdotto a sua volta una modifica — l'articolo che prevede la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena. Però, opportunamente, abbiamo soppresso questo articolo perché nei provvedimenti relativi agli interventi in materia di sicurezza è già prevista la revisione dell'istituto. Perciò, per evitare che la destra non sappia quello che fa la sinistra, noi opportunamente l'abbiamo soppressa per discuterne in quell'altra sede. Conseguentemente, abbiamo soppresso la disposizione che riguardava l'articolo 165.

Veniamo all'articolo 13 del testo approvato dal Senato, divenuto l'articolo 9 del testo della Commissione al nostro esame, con il quale si attribuisce la competenza al tribunale nella composizione monocratica e collegiale. Collega Carotti, l'addebito maggiore che si faceva alla legge istitutiva del giudice unico era che il tribunale in composizione monocratica potesse giudicare su reati punibili con pena fino a venti anni di reclusione: effettivamente, la critica era opportuna ed il Senato, quindi, ha opportunamente modificato la norma, prevedendo una competenza per reati punibili con pena non superiore ai dieci anni (quindi dimezzando il relativo periodo di reclusione). Oltre al criterio quantitativo, però, il Senato ha introdotto anche un criterio qualitativo, indicando una serie di delitti che, indipendentemente dalla pena edit-

tale, sono di una gravità tale per cui si ritiene di attribuirli al tribunale in composizione collegiale.

Di conseguenza, l'ampliamento della competenza del tribunale in composizione monocratica è poca cosa rispetto all'originaria competenza del pretore in materia penale (articolo 7): la differenza è, direi, irrisoria. D'altronde, il pretore è giudice monocratico per eccellenza e noi abbiamo ampliato di poco la relativa competenza: sono infatti pochi i reati aggiuntivi previsti, esclusa la serie di reati su cui si interverrà con un emendamento, escludendone alcuni che sono già punibili con pena superiore ai dieci anni e che, dunque, già rientrano nella competenza del tribunale in composizione collegiale. Condivido quindi pienamente il testo dell'articolo approvato dal Senato, in quanto alla Camera non avevamo previsto l'opportuna riduzione di competenza di cui all'articolo 9 del testo in esame.

Quanto all'articolo 14 del testo del Senato, recante disposizioni sull'incompatibilità, a mio avviso, abbiamo fatto bene a prevederne la soppressione. Ricordo infatti la discussione sul decreto-legge n. 145 del 1999, che riproponeva la stessa incompatibilità, con le testuali eccezioni previste alle lettere *b)*, *c)* e *d)*: nel testo in esame, vi è solo una novità relativa alla norma che dovrebbe essere di chiusura, la quale fa riferimento al giudice che abbia emesso un provvedimento che incida addirittura sulla responsabilità dell'indagato. In ogni modo, nessun giudice per le indagini preliminari può emanare provvedimenti sulla responsabilità dell'imputato; eventualmente, troviamo una motivazione sulla responsabilità nella sentenza di condanna del giudice del dibattimento, molte volte insufficiente. Il giudice per le indagini preliminari, però, giudica sull'esistenza o meno di indizi più o meno gravi, non certo sulla responsabilità. Abbiamo quindi una norma che si vorrebbe di chiusura, ma che non è tale.

Vi è, comunque, una ragione sostanziale per la quale abbiamo voluto la soppressione dell'articolo 14 del testo del Senato, sulla quale abbiamo incontrato il

consenso anche dell'illustre relatore: vogliamo che il giudice dell'udienza preliminare non abbia alcuna contiguità con il pubblico ministero. Forza Italia è per la separazione delle carriere, perché, se vogliamo veramente un giudice terzo, la separazione delle carriere è inevitabile: credo che *tractu temporis* lo capiranno tutti. Comunque, a parte la separazione delle carriere, deve almeno esservi una netta distinzione delle funzioni, per cui non si può passare facilmente dall'una all'altra, senza esami e così via. Parliamoci chiaro: il pubblico ministero deve avere attitudini diverse da quelle del giudice; personalmente, ho sempre fatto il giudice e non avrei saputo fare il pubblico ministero. Questo è pacifico, lo sanno tutti, tant'è vero che la soppressione dell'articolo 14 è stata approvata su parere conforme dell'illustre relatore, che ha presentato un emendamento al riguardo, ed anche su parere conforme del Governo, nonché della stragrande maggioranza della Commissione, forse con l'opposizione soltanto di uno o due colleghi.

Allora, se tutti abbiamo la stessa opinione al riguardo, dobbiamo avere il coraggio di affermare il principio: siamo tutti convinti che si debba arrivare alla separazione delle carriere, o quanto meno alla distinzione netta delle funzioni, se vogliamo avere un giudice terzo e tuttavia nessuno ha il coraggio di affermarlo chiaramente sul piano politico.

Passiamo ad altre due modifiche importanti. Abbiamo detto che il giudice dell'udienza preliminare può indicare, ove ritenga che le indagini siano incomplete, quelle da compiere ulteriormente e fissa un termine per l'espletamento delle stesse. Inoltre, egli fissa la data dell'udienza successiva.

Comunque, ciò è già previsto dall'attuale codice, quindi la modifica importante nel testo unificato del relatore Carotti riguarda il fatto che il giudice dell'udienza preliminare — correggetemi se sbaglio — ha la possibilità di assumere d'ufficio prove che siano decisive per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere. Apriti cielo! Non capisco

perché anche una parte dell'avvocatura sia contraria; si tratta, infatti, di sopperire ad una lacuna del difensore: non si possono acquisire prove che inducano a rinviare a giudizio l'imputato — vale a dire prove a lui contrarie —, ma penso sia nella logica delle cose acquisire prove a suo favore. La legge dice che persino il pubblico ministero può assumere prove, o meglio informazioni, a favore dell'imputato. Perché non dovrebbe poterlo fare il giudice? A mio avviso, non si viola il principio *ne eat iudex ex officio* perché, ripeto, al giudice dell'udienza preliminare viene richiesto di rinviare a giudizio, quindi deve poter fare tutto ciò che attiene al non rinvio a giudizio; pertanto, non vedo perché anche la mia parte politica non sia tanto d'accordo sul punto.

Un'altra innovazione importantissima, che vi prego di considerare con molta attenzione, mi sembra costituisca la chiave di volta per molti aspetti della questione. Onorevole Carotti, mi ascolti attentamente perché vorrei sapere se ho torto o ragione. Mi riferisco ai poteri del giudice dell'udienza preliminare che deve pronunciare sentenze di non luogo a procedere; si tratta di un'innovazione contenuta nel testo unificato del relatore Carotti sul quale si sono concentrate alcune critiche. Il giudice deve procedere a pronunciare sentenze di non luogo a procedere non solo quando manchino elementi di prova, ma anche quando questi siano insufficienti, contraddittori o non idonei a sostenere l'accusa in giudizio. Anche in questo caso non si può parlare di una violazione del principio *ne eat iudex ex officio* per la ragione che prima dicevo. Il punto è il seguente: alcuni fanno questa affermazione sulla base addirittura del codice Rocco, ormai superato. Si dice che vi può essere un caso in cui l'indizio sia sufficiente per rinviare a giudizio, ma non per giungere alla condanna. Ciò poteva essere affermato in passato, ma non oggi perché la distinzione tra elementi o indizi e prove è data dal fatto che si può definire prova solo quella che viene assunta in dibattimento, nel contraddittorio delle parti e

davanti a un giudice terzo. Questo è il punto; la stessa informazione assunta dal pubblico ministero non si chiama prova non perché non lo sia, ma perché non è stata assunta secondo i suddetti criteri.

Ma se noi *a priori* abbiamo la prova, la convinzione, la certezza che quegli elementi assunti nel corso delle indagini preliminari, anche se resistono in dibattimento, non sono sufficienti a far condannare, perché rinviare a giudizio? È una balordaggine.

Ho letto sul giornale che ieri un alto magistrato ha affermato che gli indizi sufficienti per rinviare a giudizio possono non essere sufficienti per una condanna. No, oggi vi sono le indagini preliminari e quelle dichiarazioni e informazioni non si possono definire prove, a prescindere dal loro contenuto; la prova può essere anche schiacciante, ma si deve formare in dibattimento. Se gli elementi assunti nel corso delle indagini preliminari, a giudizio di chi li ha assunti e poi del giudice per le indagini preliminari, non sono *a priori* sufficienti per la condanna, non si può rinviare a giudizio. Questo è ovvio, secondo me, altrimenti potremmo rinviare a giudizio tutti, tanto poi si vede in dibattimento. Non è più così!

Vogliamo dare un contenuto a questa udienza preliminare? Altrimenti togliamola, rinviando tutti a giudizio e si vedrà in dibattimento. Non è così, Carotti? Quindi, non è una sciocchezza quella che è stata introdotta dal « testo Carotti » a tale proposito, né è una forzatura. Da un punto di vista filosofico, non è la stessa cosa se la prova manca oppure è insufficiente o contraddittoria. Che differenza c'è? Se è contraddittoria, non prova niente; se è insufficiente, non prova niente, per la ragione stessa che è insufficiente. Non so se ho torto o ragione.

Quella assunta dal pubblico ministero non si chiama prova solo perché non si tratta del luogo deputato alla formazione della prova, che potrebbe anche essere schiacciante, ma costituirà una prova solo se resisterà in dibattimento. Ma se quell'indizio, quell'elemento, anche se resiste a pieno titolo in dibattimento, non è suffi-

ciente a farmi condannare, non debbo essere rinviato a giudizio. È giusto? Benissimo, ho il consenso dell'illustre relatore. Con eventuali emendamenti dovremo «rintuzzare» in questo senso: questa è la mia opinione personale, perché in questo momento non conosco bene il parere del gruppo. Mi pare che siano insormontabili queste mie considerazioni su tale differenza formale: nel chiuso di quattro mura non si possono raccogliere prove; se sono stati raccolti indizi che non sono sufficienti a farmi condannare non devo essere rinviato a giudizio. Oltretutto, vi è l'articolo 125 delle norme di attuazione che dispone che il pubblico ministero ha il dovere di chiedere l'archiviazione se gli elementi non sono idonei a sostenere l'accusa: è quanto afferma l'articolo di cui stiamo parlando.

Vi è poi un'altra norma che è stata introdotta dal Senato e che condivido, quella relativa all'avviso della conclusione delle indagini. Si va verso una sempre più accentuata giurisdizionalizzazione dell'udienza cosiddetta preliminare: debbo essere avvisato e debbo anche poter estrarre copia dei documenti e presentare memorie, altrimenti come mi presento? Sono cose ovvie secondo me. Quindi il Senato ha fatto molto bene — noi non lo avevamo fatto — ad introdurre l'articolo 20, che poi è diventato l'articolo 15 nel nostro testo, per la soppressione di alcuni articoli.

Anche per quanto riguarda i provvedimenti speciali vi è stata qualche modifica opportuna. Ad esempio, il giudizio abbreviato si può chiedere anche senza il consenso del pubblico ministero, anche nel giudizio direttissimo, immediato e nell'udienza preliminare, che posso far fissare proprio a tal fine. Anche per quanto riguarda il patteggiamento vi è qualche modifica.

Per la verità su quella modifica di cui all'articolo 35, onorevole Carotti, relativamente alla possibilità di condizionare il patteggiamento alla concessione del beneficio dell'affidamento in prova ai servizi sociali o della detenzione cosiddetta domiciliare in un primo momento fui d'ac-

cordo. Ora non la condivido più perché la concessione del beneficio dell'affidamento in prova ai servizi sociali presuppone un'osservazione sulla persona per un periodo minimo di un mese in un istituto. Come può effettuarsi questo controllo mentre è in corso un dibattimento? Vi è poi un'altra ragione, e cioè che è revocabile. Poiché, secondo la nostra previsione, a sostituirla deve essere lo stesso giudice del dibattimento, chi deve revocarla? Il giudice del dibattimento, il giudice della sentenza? Secondo me, opportunamente, il Senato — *re melius perpensa* — ha eliminato questo articolo 35, sul quale fino alla settimana scorsa ero contrario per le ragioni che prima ho espresso.

Mi avvio a conclusione, signor Presidente. Opportunamente il Senato ha anche soppresso la disposizione secondo la quale in caso di contestazione, di cui all'articolo 500, solo quella parte delle dichiarazioni rese al pubblico ministero che sono state contestate andrebbe acquisita al fascicolo del dibattimento. Infatti si tratta di una dichiarazione inscindibile ed è per questo che sono favorevole alla soppressione di quella modifica che noi volevamo apportare all'articolo 500. La dichiarazione resa, se viene contestata, deve essere tutta acquisita al fascicolo; non può essere acquisita solo parzialmente, almeno secondo la mia opinione.

Anche per quanto riguarda la citazione diretta è stato compiuto un passo in avanti. Il pretore giudice monocratico non teneva l'udienza preliminare, rinviando a giudizio direttamente per i reati di sua competenza — quelli con una pena fino a quattro anni — e per una serie di reati ulteriori che prescindevano dalla pena, anche se maggiore: violenza e minaccia a pubblico ministero, resistenza a pubblico ufficiale, oltraggio a magistrato in udienza, violazione di sigilli, favoreggiamento reale, maltrattamenti in famiglia, rissa aggravata, omicidio colposo, furto aggravato, ricettazione. Oggi questa possibilità è stata ristretta e quindi il filtro dell'udienza preliminare si è allargato, secondo la previsione Carotti, perché sono esclusi i reati di omicidio colposo, di

favoreggiamento reale, di maltrattamenti in famiglia, di violazione di domicilio aggravata. Qui vale la stessa considerazione che abbiamo fatto per il tribunale in composizione monocratica e collegiale: avevamo il pretore giudice penale monocratico che decideva senza udienza preliminare su tutti i reati che prima ho indicato. Ora invece la serie di reati è stata ristretta e quindi il filtro dell'udienza preliminare è allargato perché si estende anche al favoreggiamento, ai maltrattamenti in famiglia, alla violazione di domicilio aggravata e all'omicidio colposo. Quest'ultimo è un reato delicatissimo perché l'elemento soggettivo della colpa (non parliamo di quella professionale) è difficilmente accertabile, in quanto bisogna cercare di capire il momento in cui un soggetto, dovendo fare una cosa, non l'ha fatta. Non ci si deve fermare al momento della commissione del fatto, nel senso che l'azione deve essere valutata in riferimento a momenti precedenti in cui, dovendo fare una cosa, questa non è stata fatta.

L'articolo 60 è stato opportunamente modificato dalla Commissione. Avevo proposto cinque anni ma il relatore, giustamente, ha affermato che si trattava di un periodo breve ed ha proposto una durata di sei anni per la funzionalità degli uffici cosiddetti minori. Collegi, se vi è un tribunale che funziona è proprio il tribunale minore! Vi saranno pure tribunali che debbono essere soppressi, ma il modello del tribunale di grandi dimensioni è un modello sbagliato, da distruggere.

In conclusione, considerato che per quanto da me affermato il provvedimento al nostro esame è largamente migliorativo rispetto a quello che è stato approvato dalla Camera dei deputati con l'astensione dei deputati del gruppo di Forza Italia, ritengo che il mio gruppo non possa non esprimere almeno la propria astensione. Non so, tuttavia, quale sia il suo orientamento. A mio personale avviso, il provvedimento al nostro esame deve essere approvato.

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

ANTONIO BORROMETI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei sottolineare alcuni passaggi che giungono alla nostra attenzione a seguito delle modifiche introdotte dal Senato. Purtroppo, anche per il provvedimento al nostro esame, come è accaduto per la competenza penale del giudice di pace, ci troviamo stretti tra l'esigenza di una rapida approvazione, per la necessità che entri in vigore la riforma, e la necessità, altrettanto stringente, di rivedere alcune delle novità introdotte dal Senato, che — almeno in qualche caso — ci sembrano di ardua condivisione.

Vorrei associarmi alla considerazione espressa nei confronti del relatore per il lavoro impegnativo che ha portato avanti, anche se, probabilmente, il Senato è riuscito a sfuggire alla sua « giurisdizione », in quanto alcune delle novità introdotte dall'altro ramo del Parlamento sembrano, come ho già detto, difficilmente condivisibili. Ciò non solo e non tanto per la riduzione della monocraticità del giudice — che risponde a sollecitazioni provenienti da più parti, volte ad un recupero di una maggior collegialità, ma che si pone, peraltro, in contraddizione con l'attribuzione al giudice monocratico di tutta la materia relativa agli stupefacenti — quanto, soprattutto, per alcune modifiche che vanno dalla soppressione del cosiddetto « sportello giustizia » (previsto dall'articolo 7 del testo approvato dalla Camera dei deputati), alla riscrittura della sospensione condizionale, alla previsione di una temporaneità molto estesa per i giudici delle indagini preliminari, fino ad un certo sfavore che complessivamente è dato cogliere con riferimento ai riti alternativi.

Ritengo condivisibile la scelta operata nel testo esitato dalla Commissione giustizia della Camera nell'ultima lettura: in qualche caso esso modifica — laddove è indispensabile — le nuove previsioni del Senato; in altri casi, si propone di stralciare tali previsioni; in ogni caso, mi

sembra sia improntato ad una linea di equilibrio più che di mediazione; si tratta di una linea corretta, vista la necessità di pervenire ad una veloce entrata in vigore del testo e di consentire l'entrata in funzione del giudice unico in materia penale a partire dal 2 gennaio 2000: non è assolutamente ipotizzabile un ulteriore rinvio ed una ulteriore permanenza nell'attuale condizione di limbo. Attualmente ci troviamo, infatti, in mezzo ad un guado senza sapere esattamente come ci si deve regolare; le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti!

La Commissione giustizia della Camera ha opportunamente elaborato un testo che si preoccupa di far in modo che la riforma possa entrare in vigore come previsto e che si preoccupa, altresì, di inserire alcune modifiche che riteniamo assolutamente indispensabili.

Per quanto attiene alla soppressione del cosiddetto sportello giustizia, di cui parlavo in precedenza, io sarei stato favorevole (anche per superare in qualche modo i problemi organizzativi che il Governo aveva evidenziato al Senato e che poi avevano dato luogo all'intervento soppressivo) ad escludere, almeno per il momento, lo sportello per tutto il settore civile, per l'obiettivo difficoltà, di cui tutti ci rendiamo conto, provocata dal deposito in un qualsiasi ufficio giudiziario dei fascicoli del civile. Avrei invece mantenuto lo sportello per il settore penale. La soluzione radicale a me francamente appare eccessiva, ma tant'è: ne prendiamo atto.

Concordiamo invece sulla soluzione dello stralcio per quanto attiene alla sospensione condizionale della pena con le modalità che ci ha consegnato il Senato, per trattare la materia nell'ambito del provvedimento sulla sicurezza dei cittadini. In proposito avevamo espresso perplessità ed avevamo anche presentato un emendamento parzialmente soppressivo della nuova previsione inserita dal Senato, per evitare che la sospensione condizionale potesse essere legata — come si leggeva nella disposizione approvata dall'altro ramo del Parlamento — a determi-

nate prescrizioni funzionali alla rieducazione del condannato, peraltro non meglio specificate, di talché l'interprete, il giudice chiamato ad applicare questa norma, avrebbe potuto legare alle cose più disparate la sospensione condizionale della pena, il che francamente ci lasciava estremamente perplessi. Da qui la necessità di una riscrittura, che avevamo sollecitato con l'emendamento che, insieme con altri colleghi, avevo presentato. La questione ovviamente si riproporrà quando affronteremo il problema in sede di esame del pacchetto sulla sicurezza dei cittadini.

Rappresenta invece un punto di equilibrio accettabile — come opportunamente è stato poc'anzi sottolineato — l'allungamento a sei anni del limite di permanenza nell'ufficio del GIP. Anche in questo caso, assieme ad altri colleghi del mio gruppo, in Commissione giustizia avevo presentato un emendamento soppressivo della norma che prevedeva la permanenza triennale, inserita dal Senato, rispetto alla quale, a mio avviso, a ragione era stata sollevata tutta una serie di perplessità, soprattutto per le conseguenze di carattere organizzativo che si sarebbero determinate nei tribunali medio-piccoli. Condivido quanto or ora affermato dall'onorevole Marotta in ordine alla funzionalità dei tribunali medio-piccoli, giacché non è nei megatribunali che si amministra la giustizia in modo esemplare: anzi, spesso si tratta di uffici oltremodo intasati, nei quali l'utente della giustizia paga il prezzo dell'intasamento, mentre negli uffici più piccoli la giustizia, come dire, è più a misura d'uomo. Credo che di queste esigenze di funzionalità il legislatore in qualche modo si debba fare carico: l'efficienza è un valore in sé e va in qualche modo ricercata, soprattutto in quei tribunali in cui la presenza di un numero ridotto di magistrati non consentirebbe quella rotazione che la norma prescriveva.

Come dicevo in precedenza, dall'esame del testo non può non cogliersi un orientamento scarsamente favorevole verso i cosiddetti riti alternativi, testimoniato da alcune norme, dall'esclusione del maggiore aumento di pena per l'abbreviato — che

pure in Commissione al Senato era stato inserito, ma che l'Assemblea ha eliminato —, oltre che dalla soppressione dell'articolo 35 nel testo della Camera. Tale soppressione è assolutamente incomprensibile, perché produce l'effetto di disincentivare il patteggiamento, modificando, tra l'altro, una disposizione che noi guardavamo con grande favore perché andava nella direzione auspicata, quella cioè di affidare al giudice della cognizione la decisione in ordine all'applicabilità delle cosiddette pene alternative.

È di qualche giorno fa l'intervento del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura — del quale credo continueremo a parlare in occasione dell'esame dell'articolato — con il quale è stata sottolineata la particolare difficoltà nella quale si è venuta a trovare la giustizia, visto il pericolo di prescrizione di un numero relevantissimo di processi. È del tutto evidente che l'unico modo per evitare che si continuino a far cadere in prescrizione i processi sia quello di incentivare i riti alternativi ed evitare che si arrivi al dibattimento con la frequenza attuale, un lusso che credo non possiamo più permetterci.

In modo assolutamente incomprensibile rispetto a questa esigenza, invece, le indicazioni del testo approvato dal Senato vanno in tutt'altra direzione. Poiché sempre dal vertice del Consiglio superiore della magistratura vengono giustamente lamentati vuoti di organico, soprattutto al sud, credo che, come opportunamente ha fatto (riprenderò questo discorso quando esamineremo l'articolato, non solo perché ora siamo tra pochi intimi, ma sperando comunque in un auditorio più numeroso), il Consiglio superiore della magistratura ed i suoi vertici dovrebbero allo stesso modo interrogarsi non solo sulla direzione di marcia del Parlamento, dando legittimamente autorevoli indicazioni sulle quali bisogna riflettere, ma anche sull'applicazione che è stata fatta finora di alcune norme approvate dal Parlamento in questa legislatura. Mi riferisco, in particolare, al provvedimento di legge, del quale sono stato relatore, relativo al trasferimento

d'ufficio dei magistrati nelle zone disagiate delle regioni meridionali e sulle cosiddette tabelle infradistrettuali.

È assolutamente indubbio che se quella norma, che imponeva la copertura delle sedi « difficili » di alcune regioni, fosse stata applicata dal Consiglio superiore della magistratura come previsto, il vicepresidente del medesimo Consiglio non si sarebbe lamentato, a fine 1999, dei vuoti di organico nelle regioni del sud. Allo stesso modo, se le tabelle infradistrettuali previste dallo stesso testo di legge e che rappresentavano un'innovazione al fine di evitare temporanei vuoti di organico non avessero registrato lo sfavore da parte della corporazione dei magistrati, che gradisce poco la mobilità imposta, credo che le conseguenze dannose, giustamente lamentate, anche per i temporanei vuoti di organico, non sarebbero state registrate.

Tutto questo per dire che ognuno deve fare la sua parte. Anch'io a volte ho lamentato un certo modo di legiferare non sempre coerente da parte del Parlamento e, giustamente, il Consiglio superiore della magistratura ci richiama ad una maggiore attenzione in questo momento di passaggio fondamentale per la giustizia. Tuttavia, ritengo che se tutti facessero fino in fondo la propria parte le cose andrebbero meglio.

Avviandomi alla conclusione, ribadisco che le novità che il testo ci presenta a mio avviso non sempre si affinano e tuttavia concordo con la linea scelta, che politicamente è la più corretta, ossia quella di limitare al massimo un ulteriore intervento emendativo per evitare altri rinvii e per fare in modo che il provvedimento sul giudice unico — non più rinviabile, lo ripeto ancora — trovi la sua attuazione ed entri in vigore nei termini previsti di cui non è infatti ipotizzabile, come ho detto poc'anzi, un ulteriore prolungamento.

In questa chiave vanno letti il testo licenziato dalla Commissione giustizia della Camera ed i limitati ma, a mio avviso, assolutamente indispensabili inter-

venti emendativi apportati. È per questa ragione che a nome del mio gruppo ne raccomando l'approvazione.

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

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Partecipazione italiana al finanziamento della Banca Africana di Sviluppo, dell'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti, della Global Environment Facility, dell'ASEM Trust Fund e del Multilateral Investment Fund (5901)
(ore 19,55).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Partecipazione italiana al finanziamento della Banca africana di sviluppo, dell'Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti, della Global environment facility, dell'ASEM trust fund e del Multilateral investment fund.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 5901)

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

relatore: 15 minuti;

Governo: 15 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 35 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 56 minuti;

Alleanza nazionale: 52 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 43 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Comunista: 30 minuti.

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

UDEUR: 9 minuti; Verdi: 8 minuti; Rinnovo italiano popolari d'Europa: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Rifondazione comunista: 7 minuti; Socialisti democratici italiani: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; CDU: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
– A.C. 5901)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Pezzoni.

MARCO PEZZONI, Relatore. Signor Presidente, siamo alla prima lettura di un disegno di legge di una certa importanza perché riguarda quelle che ormai sono le nuove dimensioni della politica economica e finanziaria internazionale, del rapporto nord-sud. Inoltre questo provvedimento ha sicuramente a che fare con quella che credo sia la sfida più importante dei prossimi anni a livello internazionale: la costruzione di una nuova architettura

finanziaria a livello globale, che tenga conto dei diritti e delle potenzialità di sviluppo del sud del mondo.

Signor Presidente, si tratta, come del resto lei ha già detto, di un disegno di legge che comporta una spesa finanziaria di una certa consistenza da parte dello Stato italiano. Una spesa di oltre 240 miliardi: un onere che non si riferisce tutto al 1999 ma che deve essere diluito e articolato nel tempo (fino a otto anni: sono previste cinque-sei rate). Si tratta comunque di una cifra consistente che si aggiunge alla spesa finanziaria che per organismi e banche di sviluppo l'Italia ha sostenuto in questi anni a livello multilaterale. Sommando gli investimenti dell'anno scorso si arriva complessivamente a 10 mila miliardi. Siamo dinanzi ad una finanziaria « leggera » che serve appunto a finanziare la cooperazione internazionale e lo sviluppo di diversi paesi.

Il primo di questi finanziamenti riguarda la Banca africana di sviluppo e si articola in due direzioni.

La prima è che, con questo provvedimento, votiamo il cambiamento dello statuto, perché la Banca africana di sviluppo registra una crescente partecipazione di paesi non solo regionali, cioè africani, ma anche di un numero sempre più consistente di paesi extra africani. È giusto che vi partecipi anche l'Italia con una spesa di circa 3,4 miliardi per otto anni, per un totale di circa 26,7 miliardi di partecipazione finanziaria.

La partecipazione dell'Italia è importante innanzitutto perché l'Africa è il continente più povero del pianeta, è un po' la nostra America latina: o l'Europa si interessa allo sviluppo dell'Africa o la sua situazione rimarrà anche per i prossimi anni drammatica. In più, nel mese di aprile 2000, vi sarà il primo vertice tra Unione europea ed Africa, evento importante che dovrà vedere l'Europa protagonista come partner non solo economico-commerciale, ma anche politico, interessato allo sviluppo umano dell'Africa e alla soluzione dei drammatici conflitti che segnano questo continente. Tale partecipazione è resa importante anche dalla

modificazione dello statuto che prevede il coinvolgimento di paesi extra africani fino al 40 per cento; è, dunque, evidente che vi sia una maggiore responsabilità dei paesi non africani.

Il secondo punto del disegno di legge riguarda, invece, un primo aumento di capitale all'agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti (MIGA). Si tratta di un'istituzione che fa parte del gruppo della Banca mondiale e che ha lo scopo di promuovere lo sviluppo del settore privato incoraggiando l'investimento privato estero verso i paesi in via di sviluppo, garantendo i paesi che investono dai rischi politici e facendo assistenza ai paesi interessati perché l'investimento privato sia il più efficace possibile. Anche in questo caso si tratta di una cifra significativa: l'Italia deve investire 7,2 miliardi in due rate di 3,6 miliardi ciascuna. La partecipazione finanziaria è assai più consistente ma, come si sa, la quota da pagare non è quella prevista, essendone semplicemente una parte: poco più di 4 milioni di dollari in due *tranche* di 3 miliardi e 600 milioni di lire ciascuna. L'Italia ha partecipato al dibattito, che è diventato di grande importanza soprattutto nell'ultimo anno, e si è molto battuta presso le istituzioni della Banca mondiale perché siano sempre di più caratterizzate da un processo riformatore. Nella nuova architettura finanziaria internazionale, infatti, da più parti, non solo dall'ONU e dall'Ecosoc presieduto dall'ambasciatore Fulci presso l'ONU, si è manifestata l'esigenza di costruire una profonda riforma del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale. L'Italia ha partecipato al dibattito da cui è emersa la volontà di fare dell'*Inspection panel* uno strumento di consultazione e di controllo sull'efficacia degli investimenti nella Banca mondiale estendendoli alla MIGA. L'ONU e le società civili di paesi del nord e del sud del mondo hanno manifestato l'esigenza di un cambiamento strategico sia verso il Fondo monetario internazionale sia verso la Banca mondiale, nel senso di dare crescente priorità agli investimenti socialmente utili. Non a

caso, nel dibattito internazionale l'aspetto sociale degli investimenti per lo sviluppo viene definito il quarto pilastro dell'architettura finanziaria internazionale. Vi è, dunque, una nuova attenzione che scaturisce dalla società civile europea ed italiana. La campagna per la riforma della Banca mondiale chiede una maggiore attenzione e partecipazione perché gli investimenti abbiano un'efficacia sociale e perché la priorità della lotta alla povertà, sottolineata dalle grandi conferenze internazionali dell'ONU, sia l'obiettivo primario degli interventi di aiuto allo sviluppo del sud del mondo. Ecco perché nella mia relazione, che non richiederò interamente, ho ritenuto opportuno ricordare un momento importante dello sforzo compiuto dalla Commissione affari esteri della Camera in direzione di un dibattito che prefiguri già le riforme da attuare per giungere ad una architettura finanziaria internazionale più trasparente e democratica; abbiamo avuto l'onore di ascoltare, in occasione di una audizione, il Presidente Ciampi, ovviamente quando era ancora ministro del tesoro e presidente della Interim Committee del Fondo monetario internazionale. Come presidente di tale organismo, l'allora ministro Ciampi cominciava ad avanzare le prime proposte che stanno nascendo in sede internazionale, ma anche europea ed italiana, per cercare di far sì che il Fondo monetario internazionale, quale banca mondiale, presti sempre maggiore attenzione all'efficacia dell'intervento sociale. Non è un caso che, recentemente, l'Ecosoc dell'ONU abbia criticato più volte il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale in quanto, spesso, l'attenzione allo sviluppo sociale umano è stata più proclamata che prestata; c'è bisogno, quindi, di una forte correzione delle strategie di tali organismi internazionali affinché l'efficacia degli investimenti sia volta in favore dell'autosviluppo o, come si dice oggi, del « co-sviluppo » delle popolazioni locali.

Il terzo punto del disegno di legge in esame riguarda l'ASEM Trust Fund. Si tratta di un'iniziativa importante concepita dall'Unione europea che, durante la

presidenza della Gran Bretagna, ha sempre più rivolto la propria attenzione all'architettura finanziaria internazionale, in particolare facendo un'analisi attenta delle crisi finanziarie, che in questo decennio sono aumentate e hanno colpito, proprio negli ultimi due anni, soprattutto i grandi paesi asiatici. Per questa ragione tale fondo, voluto dall'Unione europea e gestito anch'esso dalla Banca mondiale, ha a che fare anzitutto con gli interventi di prevenzione e, comunque, con quelli conseguenti alle crisi finanziarie che colpiscono società economiche civili, soprattutto dell'Asia; è questa la sua finalità più importante.

Faccio presente al sottosegretario che vi è una richiesta rilevante da parte degli esperti delle ONG e della società civile asiatica ed europea; tali esperti si sono incontrati il mese scorso a Roma proprio per fare in modo che l'ASEM favorisca sempre più lo sviluppo della società civile e la ricchezza sociale della popolazione, nonché affinché si eviti che i fondi vengano dirottati verso il traffico delle armi.

Si tratta, dunque, di una scelta importante; è altrettanto importante che in occasione del terzo vertice ASEM che si terrà a Seul nell'ottobre 2000 vi sia la partecipazione dei rappresentanti della società civile, degli esperti, perché la chiave di lettura di tali investimenti non può essere appannaggio unicamente del livello intergovernativo; al contrario, i governi devono aprirsi sempre più al controllo e ai suggerimenti delle popolazioni e della società civile, proprio affinché l'efficacia degli investimenti abbia un impatto maggiore. Per tali ragioni, è importante che il Governo si faccia carico, nelle sedi internazionali opportune, di proporre che al terzo vertice ASEM di Seul prendano parte tecnici ed esperti della società civile, europea ed asiatica.

Il quarto punto del provvedimento in esame, il più oneroso, riguarda la GEF-2, ossia la ricostituzione delle risorse della Global environment facility. Si tratta di una ricostituzione finanziaria assai impegnativa, se è vero come è vero che il nostro paese si impegna, con tale provve-

dimento, a finanziare un investimento pari a 143 miliardi in sei rate, che saranno articolate in cinque anni, dal 1998 al 2002.

Questo è un provvedimento molto importante anche perché dà vita ad una cooperazione strategica tra l'ONU e la Banca mondiale, fatto questo non sempre scontato. In questo caso la cooperazione per lo sviluppo — con una particolare attenzione soprattutto allo sviluppo sostenibile, all'effetto serra, alla biodiversità, alle acque internazionali ed all'ozono — si realizza tra la Banca mondiale, il programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) e il programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP). In questo caso, si registra una alleanza strategica assai importante perché si consente, nell'ambito del rapporto con le rappresentanze dell'ONU, di avere più attenzione alle sfide proposte a Rio de Janeiro nel corso della conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo.

Questo provvedimento è importante anche perché dobbiamo capire sempre più che a livello mondiale-globale abbiamo il seguente bisogno: quello di una *governance* unitaria sul piano politico-economico e sul piano sociale; invece, alle soglie del nuovo millennio si sta registrando una nuova schizofrenia crescente o di separazione, se si vuole: da un lato, vi sono le organizzazioni dell'ONU (mi riferisco all'UNDP, all'Ecosoc e all'UNCTAD, con riguardo ai paesi in via di sviluppo); dall'altra, si sta creando un altro tipo di alleanza tra l'Organizzazione mondiale per il commercio, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, che oscilla tra i due terreni e che prevede, ad esempio, nel prossimo Millennium round di Seattle di raggiungere sempre più, come primato nel diritto internazionale, l'obiettivo di una totale liberalizzazione economica e commerciale, che risulta però scissa dai grandi problemi dei diritti umani, dello sviluppo sostenibile e soprattutto dell'attenzione alle clausole sociali e a quelle ambientali.

Questa conferenza del Millennium round, che si terrà tra la fine di novembre

e i primi giorni di dicembre a livello intergovernativo a Seattle come inizio di nuovi negoziati internazionali, richiederà da parte dell'Italia una attenzione particolare perché noi dobbiamo certamente permettere sempre più la liberalizzazione del commercio, ma anche cercare di conciliarla con il diritto ambientale e con i diritti umani.

L'ultimo provvedimento, ma non per importanza — comporterà una spesa di 10 miliardi e 800 milioni annui dal 1999 al 2003 per un totale di 54 miliardi di lire — riguarda l'intervento a favore della piccola e media impresa in America latina (si tratta di un finanziamento alla Banca interamericana di sviluppo). Ricordo che ci siamo assunti questo compito importante al vertice euro-latino americano di Rio de Janeiro del 29 giugno. In quell'occasione abbiamo assistito ad un fatto veramente straordinario: abbiamo constatato che l'America latina (il Brasile, l'Argentina, il Cile ed altri paesi) vede nel modello della piccola e media impresa italiana un modello straordinariamente utile da reinventare e da ricostruire nel proprio territorio. Ed ecco la ragione per la quale il provvedimento al nostro esame è molto importante: finalmente l'Italia — anche perché vi sono comunità italiane in tutta l'America latina — agisce assieme ad altri paesi per consentire che lo sviluppo della piccola e media impresa dia più ricchezza e più coesione sociale anche alla sfida di una economia più avanzata dell'America latina.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

VALENTINO MARTELLI, Sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Vorrei innanzitutto rassicurare l'onorevole Pezzoni sul fatto che il Governo è estremamente d'accordo con quanto egli diceva sulla riforma delle istituzioni finanziarie internazionali. Il nostro ambasciatore Fulci, presidente dell'Ecosoc, che è un forte propugnatore delle teorie appena

esposte dall'onorevole Pezzoni, è seguito ed è stimolato dal Governo: è il nostro rappresentante con tutto il nostro appoggio.

Per quanto riguarda gli organismi finanziari e i fondi che sono destinatari dei finanziamenti italiani previsti dal disegno di legge in oggetto, vorrei chiarire che essi sono strumenti di intervento di particolare importanza per i paesi in via di sviluppo (come affermava poc'anzi il relatore). Si tratta di organismi il cui scopo è quello di favorire il trasferimento di risorse a condizioni privilegiate ai paesi più poveri per la realizzazione di progetti e studi. La partecipazione italiana agli stessi appare non solo auspicabile, ma soprattutto coerente con la tradizione politica di supporto allo sviluppo delle aree più arretrate perseguita dal nostro paese.

È altresì da rilevare che i progetti e gli studi promossi da alcune delle istituzioni in questione riguardano settori a cui l'Italia annette particolare importanza quali, ad esempio, lo sviluppo sostenibile e la promozione del settore privato e degli investimenti privati esteri verso i paesi in via di sviluppo.

Si ricorda inoltre che, anche a seguito delle crisi finanziarie e della marginalizzazione di un certo numero di paesi nel contesto del processo di globalizzazione, le organizzazioni e i fondi in parola, rafforzati anche sotto il profilo di un incremento delle risorse a disposizione, svolgono un ruolo sempre più rilevante di stabilizzazione e di promozione dello sviluppo economico e sociale con particolare riferimento alle categorie più vulnerabili.

I finanziamenti oggetto del disegno di legge rappresentano inoltre una concreta risposta ai pressanti appelli per una maggiore assistenza da parte delle istituzioni internazionali rivolti dai paesi in via di sviluppo in tutti i fori multilaterali.

Si segnala per ultimo che i predetti organismi e fondi operano in alcune aree geografiche altrimenti difficilmente penetrabili dalla nostra imprenditoria. La partecipazione finanziaria e la collaborazione con dette istituzioni pertanto consente al nostro paese di disporre di nuove e più

efficaci opportunità e soprattutto di possibilità di trasferimento di tecnologia industriale su scala mondiale.

Per quanto riguarda il modello delle piccole e medie imprese italiane devo dire che, girando in tutti i paesi dell'est, è la prima cosa che ci viene chiesta: tutti vogliono imitare il nostro sistema. Non c'è dubbio che noi sosteniamo questo anche nei vari fori internazionali e che appoggeremo sicuramente le nostre piccole e medie imprese in tutte le parti del mondo, perché è la prima cosa che ci viene richiesta.

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

GUALBERTO NICCOLINI. Signor Presidente, anch'io sarò breve, data l'ora.

Il gruppo di Forza Italia si è espresso favorevolmente su questo provvedimento già in Commissione, però se lo esaminiamo non possiamo fare a meno di notare due aspetti che vanno sottolineati in presenza del Governo. Da una parte, rimane ancora la cronica carenza di personale direttivo italiano nelle funzioni importanti di questi organismi finanziari nel mondo; dall'altra, nei contatti con i paesi di queste aree, parliamo dell'America del sud in particolare, ma anche dell'Africa, spesso sentiamo dire dai nostri amici stranieri che essi non avvertono una linea strategica di politica estera del nostro Governo nei loro confronti. In alcune aree vengono assunti provvedimenti saltuari e si svolgono visite occasionali, ma manca una strategia globale. Di questo risentono i nostri operatori e anche le piccole e medie aziende che potrebbero trovare notevoli sbocchi in molte aree, soprattutto nell'America latina, ma che si sentono abbandonati o per lo meno non adeguatamente sorretti dal Governo italiano.

Quindi è importante questo tipo di investimenti negli istituti finanziari che riguardano aree molto importanti per lo sviluppo: parliamo dell'Africa, dell'Asia, con le sue crisi finanziarie, dell'America del sud; aree con grandi potenzialità che

spesso vengono trascurate dai nostri Governi o, per lo meno, non seguite in un rapporto strategico globale. E spesso gli operatori italiani sono i primi a risentirne.

Penso che, se non si adotta una politica estera globale di un certo tipo, sia inutile investire questi soldi perché essi non avranno una ricaduta non solo in favore dei paesi che si vogliono aiutare ma anche per il paese che investe.

Con queste considerazioni ribadisco il voto favorevole.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Proposta di deferimento in sede redigente di un disegno di legge (ore 20,23).

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il deferimento, in sede redigente, del seguente disegno di legge, per il quale la XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), cui era stato assegnato in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento in sede redigente, che propongo alla Camera a norma del comma 2 dell'articolo 96 del regolamento:

S. 1280. — « Istituzione del Centro nazionale di informazione e documentazione europea » (*approvato dalla III Commissione permanente del Senato*) (5580) (*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*).

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 9 novembre 1999, alle 9:

1. — Interrogazioni.

(Ore 16)

2. — Deferimento a Commissione in sede redigente, a norma dell'articolo 96, comma 2, del Regolamento, dei disegni di legge 5753 e 5580 (*Vedi allegato*).

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

Richieste di deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di due procedimenti penali nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-ter, nn. 36(R)-57-A).

— *Relatore:* Pecorella.

4. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

S. 4129 — Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1998 (*Approvato dal Senato*) (6383).

— *Relatore:* Di Rosa.

S. 4130 — Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1999 (*Approvato dal Senato*) (6387).

— *Relatore:* Niedda.

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

Conversione in legge del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, recante disposizioni urgenti per l'Azienda Policlinico Umberto I e per l'Azienda ospedaliera Sant'Andrea di Roma (6415).

— *Relatore:* Battaglia.

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

S. 4090 — Disposizioni temporanee per agevolare gli interventi ed i servizi di

accoglienza del Grande Giubileo dell'anno 2000 (*Approvato dalla I Commissione permanente del Senato*) (6305).

— *Relatore*: Monaco.

7. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge*:

SBARBATI; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; BONITO ed altri; MIGLIORI; DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri e MOLINARI ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (675-1873-2507-2891-3014-3081-D).

— *Relatore*: Bonito.

8. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge*:

SCOCA; NICOLA PASETTO e ALBERTO GIORGETTI; ANEDDA; SARACENI; BONITO ed altri; PISAPIA; CARMELO CARRARA; ANEDDA ed altri; MAIOLO; MAIOLO; BERSELLI ed altri; CARMELO CARRARA ed altri; CARMELO CARRARA ed altri; PISANU ed altri; SARACENI; PISAPIA; GIULIANO; COLA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; PISAPIA ed altri: Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (411-882-1113-1182-1210-1507-1869-1958-1991-1995-2314-2655-2656-3464-3728-4382-4440-4590-4625-bis-4707-B).

— *Relatore*: Carotti.

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

Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (5857),

e delle abbinate proposte di legge: MUSSI ed altri e BERTINOTTI ed altri (5518-5684).

— *Relatori*: Guerzoni, per la maggioranza; Boghetta, di minoranza.

PROGETTI DI LEGGE DI CUI SI PROPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONI IN SEDE REDIGENTE

IX Commissione permanente (Trasporti):

Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale. (*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*) (5753).

XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea):

S. 1280 — Istituzione del Centro nazionale di informazione e documentazione europea (*Approvato dalla III Commissione permanente del Senato*) (5580).

(*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*).

La seduta termina alle 20,25.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 22,20.