

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

28^o RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 LUGLIO 1984

Presidenza del Presidente VASSALLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Nuove norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore» (252-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati (Discussione e approvazione)	
PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 7 e <i>passim</i>
BATTELLO (PCI)	6, 9
CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	4
COCO (DC), relatore alla Commissione	2, 9, 13
FILETTI (MSI-DN)	7, 17
FRANZA (PSDI)	7, 13
GOZZINI (Sin. Ind.)	9
LIPARI (DC)	4
MARTINAZZOLI, ministro di grazia e giustizia	9, 10, 14
MARTORELLI (PCI)	4, 10, 11
PINTO Michele (DC)	8, 9
VITALONE (DC)	4, 11, 13

«Norme sulla Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana» (467), approvato dalla Camera dei deputati (Discussione e rinvio)	
PRESIDENTE, relatore alla Commissione	Pag. 25, 29, 30
CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	30
SALVATO (PCI)	29, 30
«Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» (807) (Discussione e rinvio)	
PRESIDENTE	18, 24
BATTELLO (PCI)	20, 25
CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	24, 25
DI LEMBO (DC)	22, 25
GALLO (DC)	23
GOZZINI (Sin. Ind.)	24, 25
GROSSI (PCI)	19
SALVATO (PCI)	22, 24

I lavori iniziano alle ore 10,35.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Nuove norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore»
(252-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione ed approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Nuove norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Il disegno di legge in esame, come i colleghi ricorderanno, è stato già approvato dal Senato, prima dalla nostra Commissione in sede redigente in seguito all'accuratissimo lavoro di un Comitato ristretto e poi dall'Aula; la Camera dei deputati lo ha modificato in modo molto marginale, sia pure dopo una amplissima discussione nel corso della quale sono stati presentati vari emendamenti che però non sono stati approvati.

Prego il senatore Coco di riferire sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

COCO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ho esaminato il testo approvato dalla Camera dei deputati e le modifiche apportate rispetto a quello approvato dal Senato. Anticipando il giudizio che poi si desumerà dall'analisi più approfondita delle singole innovazioni, debbo dire che in questa occasione dobbiamo esprimere una valutazione positiva sulle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento. Infatti la Camera dei deputati ha rispettato le direttive fondamentali del lavoro svolto dal Senato e dal Governo e vi ha apportato alcune innovazioni che a mio parere sono apprezzabili e che dovrebbero essere accolte anche dalla nostra Commissione.

Per quanto riguarda l'analisi di tali innovazioni, all'articolo 1 sono stati determinati in modo molto più preciso i criteri che stabiliscono la competenza del pretore. Non si tratta di modifiche sostanziali, ma solo di una precisazione che si deve accogliere positivamente perché farà diminuire il contenzioso su materie processuali, nonché dubbi sull'attribuzione della competenza. Quindi mi pare che la Camera abbia migliorato il testo anche perché molte volte si è detto che in materia processuale conta particolarmente – sebbene non soltanto – la certezza del diritto; e tutte le innovazioni e le precisazioni della Camera servono a dare maggiore certezza e quindi si possono accettare globalmente.

Per quanto concerne l'articolo 2, è stata apportata una modifica in quanto si è inserita anche la recidiva nel testo originario del Senato. Infatti, mentre la normativa da noi approvata in un primo tempo stabiliva: «Delle circostanze aggravanti non si tiene conto, fatta eccezione...», nel testo della Camera si afferma: «Della recidiva e delle circostanze aggravanti non si tiene conto, fatta eccezione delle circostanze per le quali la legge stabilisce una

pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale». Credo che la preoccupazione dei colleghi deputati sia stata essenzialmente di natura teorica, mirando a risolvere eventuali polemiche riguardanti il fatto se la recidiva debba essere considerata una circostanza aggravante o meno; ma, siccome non ritengo che sia nostro compito affrontare questioni di natura preminentemente teorica o sistematica, propongo di accettare la precisazione relativa all'articolo 2 senza entrare nel merito del problema.

Per quanto riguarda l'articolo 4, aggiunto dalla Camera dei deputati, che modifica il numero 2 dell'articolo 513 del codice di procedura penale, disponendo che l'imputato nel caso di proscioglimento da delitto o da contravvenzione per la quale la legge stabilisce la pena dell'arresto, qualora il proscioglimento sia pronunziato per estinzione del reato o per insufficienza di prove o per concessione del perdono giudiziale ovvero perchè si tratta di persona non imputabile o di persona non punibile perchè il fatto non costituisce reato, se è stata applicata o può, con provvedimento successivo essere applicata una misura di sicurezza», mi pare che sia opportuno concedere all'imputato questa possibilità di impugnazione, limitata ai casi in cui la formula di proscioglimento deriva dall'applicazione di una misura di sicurezza. Quindi anche questa correzione apportata dalla Camera dei deputati appare opportuna.

I colleghi deputati hanno aggiunto un articolo sostitutivo dell'articolo 399 del codice di procedura penale e relativo all'impugnazione delle sentenze istruttorie di proscioglimento pronunciate dal pretore, credo approvando un emendamento del Governo. Si stabilisce: «Il procuratore della Repubblica e il procuratore generale possono appellare contro la sentenza con la quale il pretore ha dichiarato non doversi procedere.»; anche l'imputato può appellare contro la sentenza di proscioglimento del pretore nei casi che abbiamo già visto richiamati nell'articolo 4. Mi sembra particolarmente apprezzabile – e forse avremmo dovuto prevederla noi – la disposizione che stabilisce: «Sull'appello decide la sezione istruttoria»; qui si ricorre quasi ad un criterio simmetrico nella costruzione del sistema giudiziario e del codice di procedura penale. Altrettanto positivo è il giudizio sull'ultimo comma dell'articolo 11 che dispone: «Il procuratore della Repubblica, il procuratore generale e l'imputato possono ricorrere per cassazione contro la sentenza di proscioglimento pronunciata dal pretore inappellabilmente o dalla sezione istruttoria in grado di appello». Qui la Camera dei deputati ha adeguato questa riforma ad una prescrizione della Corte costituzionale che estende giustamente anche a questi casi la facoltà di impugnazione per cassazione.

Per tali motivi, ritengo che oggi si debba rapidamente approvare il testo pervenutoci dalla Camera dei deputati perchè – come ho già detto più volte – si tratta di un provvedimento molto importante in quanto razionalizza il nostro sistema processuale almeno da due punti di vista. Infatti, evita quanto si verificava nel passato in relazione alla scarsa o inesistente economia processuale poichè molti reati (particolari per natura, per interessi coinvolti, per allarme sociale che suscitavano) molto meglio possono essere giudicati dal pretore anzichè dal tribunale. E aggiungo: questo giudice, queste strutture giudiziarie di maggiore complessità per reati di minore rilevanza non erano nell'interesse di nessuno, nè in quello dell'imputato nè in quello delle parti lese nè in quello delle persone coinvolte nella vicenda giudiziaria

perchè anche per loro è più opportuno che le strutture giudiziarie siano rapportate alle entità del reato.

Pertanto, sia perchè dobbiamo ribadire ciò che è stato detto in sede di analisi di questo progetto sia perchè sono apprezzabili le correzioni apportate dalla Camera, invito la Commissione a esprimersi favorevolmente in merito al testo del disegno di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

MARTORELLI. Vorrei chiedere un chiarimento sull'ultimo comma dell'articolo 11: il Procuratore della Repubblica, il procuratore generale e l'imputato possono ricorrere in Cassazione contro la sentenza pronunciata inappellabilmente dal pretore o dalla sezione istruttoria. Ciò significa che il Procuratore della Repubblica può ricorrere in Cassazione contro la sentenza della sezione istruttoria?

LIPARI. Letteralmente significa che il Procuratore della Repubblica può impugnare la sentenza.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Abbiamo escluso l'appello del Procuratore della Repubblica per le sentenze istruttorie. Il Procuratore generale può invece appellarsi alla Cassazione entro il termine di 30 giorni.

PRESIDENTE. Senatore Martorelli, mi sembra di capire che non vorreste un appello del Procuratore della Repubblica avverso le sentenze della sezione istruttoria.

VITALONE. La lettera della legge suggerisce però una diversa conclusione.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Abbiamo escluso la possibilità di un secondo appello del Procuratore della Repubblica e abbiamo dato la possibilità di impugnazione solo al procuratore generale entro 30 giorni.

PRESIDENTE. Anch'io non rientrò nel merito del provvedimento nel suo complesso perchè ci dobbiamo occupare esclusivamente delle modifiche apportate dalla Camera. A fondamento della valutazione positiva che darò, proponendo l'approvazione integrale del testo che è stato trasmesso dalla Camera, non posso certo dimenticare che questo stesso testo era il risultato di una lunga e profonda elaborazione del Senato e che, nonostante le numerose proposte di emendamenti su punti sostanziali presentate alla Camera, l'impianto è rimasto proprio quello che al Senato in sede redigente e col lavoro della Sottocommissione avevamo elaborato. Questa sostanziale adesione della Camera alla nostra posizione originaria è una delle ragioni per cui desidererei che fossero appianate al massimo anche difficoltà di ordine tecnico e teorico per addivenire ad un'approvazione di questo provvedimento che fa parte del pacchetto del Ministro della giustizia dello scorso autunno.

Passando all'esame dei singoli articoli, nei quali sono intervenute le modificazioni, concordo pienamente con quelle apportate dalla Camera dei

deputati all'articolo 1. Non vi è alcuna modifica sostanziale; vi sono solo alcune correzioni di carattere tecnico che rendono non dico più chiaro – perchè chiaro era già il contenuto dell'articolo 1 del testo del Senato – ma più corretto nella sua formulazione questo articolo che contempla le diverse digressioni di reato divenute di competenza del pretore.

La modifica apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 2 è invece una modifica sostanziale, necessaria per correggere un errore di cui già noi ci eravamo accorti, attraverso l'introduzione della categoria delle circostanze ad effetto speciale, introdotta addirittura nel codice penale, costituita non più soltanto da quelle circostanze in base alle quali nel codice penale la pena era determinata in modo indipendente da quella ordinaria del reato, ma anche da quelle circostanze in cui la modifica della pena avviene in modo non indipendente da quella ordinaria del reato, includendo così anche quelle che comportano un aumento fino alla metà o fino ai due terzi.

Nasceva un problema dall'articolo 99 del codice penale: per la recidiva aggravata e per la reiterata gli aumenti di pena sono fino alla metà o ai due terzi. Accadeva quindi che la contestazione della recidiva aggravata e, tanto più, di quella reiterata avrebbe dovuto riportare determinati reati alla competenza del tribunale, contrariamente allo spirito della proposta legislativa. La Camera si è resa conto di ciò e ha apportato una modifica, che credo risponda allo spirito del provvedimento, nel senso di escludere appunto che della recidiva si debba tenere conto. Avendo voluto la Camera mantenere la definizione delle circostanze ad effetto speciale con gli stessi contenuti che aveva deliberato il Senato, ha dovuto usare la formula «della recidiva e delle circostanze aggravanti non si tiene conto».

Nel merito, come ho già detto, concordo pienamente con questa formula; potrei avanzare una riserva di ordine puramente teorico in quanto qualche interprete potrebbe sostenere che la recidiva non è una circostanza aggravante proprio perchè in questo articolo si dice «della recidiva e delle circostanze aggravanti». Questa perplessità di ordine teorico tuttavia va superata prima di tutto anche nell'interpretazione generale del sistema, restando libere ovviamente le preferenze in sede teorica degli interpreti; vi è sempre stato del resto qualcuno che non riteneva la recidiva una circostanza aggravante.

La perplessità va superata poi anche dal punto di vista teorico perchè il complesso degli altri articoli del codice penale e di procedura penale classificano la recidiva come una circostanza aggravante: basti pensare alla definizione stessa delle circostanze. E poi, che la si debba superare soprattutto qui, in sede legislativa, perchè non è per una preoccupazione teorica che noi dobbiamo buttare a mare, o far rivedere ulteriormente, un testo il cui contenuto normativo è, viceversa, estremamente chiaro. Non si tiene conto della recidiva e non si tiene conto delle circostanze aggravanti, salvo quelle ad effetto speciale, esclusa, ovviamente, la recidiva.

Nonostante questo margine di perplessità puramente attinente alla sistemazione teorica, non al contenuto normativo che è chiarissimo attraverso la formula proposta dalla Camera, sono favorevole all'approvazione di questo articolo 2.

Per quanto riguarda l'articolo 4, devo dire che si tratta di un allineamento avvenuto in seguito alle più recenti decisioni della Corte costituzionale che hanno stabilito che sempre, per l'estinzione del reato, vi

sia l'appello e non più il ricorso per Cassazione. Infatti il testo precedente dell'articolo 513 del codice di procedura penale (al numero 2) limitava l'appello a quelle sentenze di estinzione del reato che erano emanate sulla base di un giudizio di comparazione tra aggravanti ed attenuanti. Oggi, invece, il nuovo testo elimina soltanto questa puntualizzazione perché estende a tutta la estinzione del reato l'appello, sia che sia dovuta a giudizio di comparazione sia ad altre cause.

Probabilmente questa preoccupazione è nata da un emendamento del Governo, come si può rilevare dagli atti della Camera; è una preoccupazione di coordinamento con i progressi del nostro sistema alla luce delle sentenze della Corte costituzionale, che deve aver animato il Ministero proponente e che mi sembra giusto accogliere in questa circostanza dato che si tratta di un testo di legge che si occupa anche dell'appello, quindi non è del tutto estranea la materia, e ha fatto bene il Ministero a proporla e a disciplinarla in questa occasione.

Ancora più collegato, sia pure attraverso l'analogia con la materia nostra, è il nuovo articolo 11 che sostituisce l'articolo 399 del codice di procedura penale. Anche questo articolo corrisponde ad un emendamento, presentato dal Governo ed accolto dalla Camera dei deputati, ispirato da questa idea: se nella fase del giudizio noi diamo l'appello contro le sentenze del pretore alla Corte d'appello, perchè dobbiamo mantenere l'appello istruttorio contro le sentenze del pretore al giudice istruttore? Diamo anche per le sentenze istruttorie del pretore l'appello all'organo istruttorio della Corte d'appello e cioè alla sezione istruttoria.

Di qui la modifica proposta che anche a me sembra, per ragioni di armonia, accoglibile.

Rimane, però, il punto relativo alla formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 399. Effettivamente la formulazione avrebbe potuto essere migliore, nel senso che fosse meglio chiarito che «Il Procuratore della Repubblica, il procuratore generale e l'imputato possono ricorrere per Cassazione contro la sentenza di proscioglimento pronunciata dal pretore inappellabilmente» e che invece «contro la sentenza della sezione istruttoria in grado d'appello possono ricorrere soltanto il Procuratore generale e l'imputato». Questo secondo me è anche lo spirito di questa norma, perchè un appello del Procuratore della Repubblica contro la decisione di un organo della Corte d'appello quale la sezione istruttoria, mi sembra che sarebbe completamente fuori del nostro sistema.

Per le ragioni di urgenza di questo provvedimento tanto atteso, anche se tanto discusso da qualcuno, sarei dell'opinione di consacrare questa nostra concorde (auspico) interpretazione e per non apportare modifiche al testo che lo rinvierebbero alla Camera dei deputati.

Questo è l'unico margine di dubbio che rimane. Il mio parere è che una interpretazione sistematica possa portare ad escludere l'appello del Procuratore della Repubblica contro le sentenze della sezione istruttoria e che pertanto si possa approvare il disegno di legge con questa precisazione interpretativa e con i contenuti che ci vengono proposti dalla Camera dei deputati.

BATTELLO. Ritengo di poter essere d'accordo con questo testo, posto che le novità fondamentali che avevamo proposto di introdurre nell'ordinamento con il disegno di legge approvato dal Senato restano: resta l'aumento

di competenza del pretore in forza della sterilizzazione delle aggravanti, resta l'ulteriore novità data dal grado d'appello in Corte d'appello.

Ci sono queste quattro modifiche delle quali, sostanziale, è quella dell'articolo 2 in cui si chiarisce espressamente che la recidiva ha una disciplina che la sottrae alla disciplina delle circostanze ad effetto speciale.

Per quanto riguarda la modifica proposta dalla Camera dei deputati all'articolo 4 devo dire che si tratta di una integrazione alla novità che noi avevamo già introdotto con l'articolo 3; infatti in questo articolo noi avevamo già previsto come ipotesi, l'estinzione del reato *tout court*; restava da integrare anche il numero 2 dell'articolo 513 del codice di procedura penale; si tratta di una integrazione non di sostanza. Resta, però, il discorso sull'articolo 399, in cui viene attuata un'opportuna sostituzione del giudice istruttore con la sezione istruttoria, per ragioni di simmetria. Incidentalmente, significherà poco, ma comporterà una minima riduzione del lavoro del giudice istruttore.

Infine c'è l'ultimo comma sul quale desidero dire che, una possibile interpretazione letterale non resiste all'interpretazione sistematica. Voglio dire, quindi, che è ben possibile anche una interpretazione letterale compatibile con quella sistematica. Non si tratta di impresa ardua né impossibile.

Per questi motivi, ribadita la bontà del testo emerso dalla precedente elaborazione fatta dal Senato, ritengo che sia opportuno approvare questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere qualcosa a quanto da me detto in precedenza a proposito dell'ultimo comma dell'articolo 399.

Riguardandolo meglio mi sembra che il problema non sia soltanto quello di cui si era discusso prima e sul quale mi sono soffermato, cioè di escludere l'idea di un appello del Procuratore della Repubblica contro le sentenze della sezione istruttoria, a cui si potrebbe arrivare senz'altro attraverso l'interpretazione sistematica, ma che ci possa essere – e lo sottolineo solo come tema di ulteriore discussione – anche un problema di appello del Procuratore della Repubblica contro le sentenze del pretore, in quanto che in giudizio quest'appello è stato tolto; questo comporterebbe il passaggio di tutte le sentenze pretorili di proscioglimento alla Procura della Repubblica, prima che alla Procura generale. Bisogna, quindi, considerare anche questo aspetto.

Il problema potrebbe essere quello di dire: perché dare un appello istruttorio al procuratore della Repubblica contro le sentenze del pretore, dato che non ce l'ha per le sentenze emesse dal pretore in seguito a giudizio?

FRANZA. Signor Presidente, occorre equiparare le due figure. Peraltra, sono favorevole alla possibilità di appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento del pretore e contrario alla possibilità di appello del pubblico ministero avverso le sentenze della sezione istruttoria.

FILETTI. Signor Presidente, sostanzialmente la Camera dei deputati ha fatto proprie le valutazioni e tutte le determinazioni adottate dal Senato

della Repubblica, apportando soltanto alcune precisazioni: non vorrei parlare di emendamenti ad errori commessi dal Senato, ma di alcune integrazioni che servono a precisare meglio le disposizioni che si intendono *ex novo* adottare.

Peraltro, abbiamo visto che anche con tutta l'attenzione prestata dai colleghi deputati qualche piccolo errore è stato commesso, come ad esempio nell'ultimo comma dell'articolo 11. Tuttavia ragioni di celerità per l'espletamento dei lavori ed il licenziamento del disegno di legge consigliano di non restituire il testo, modificato, alla Camera dei deputati. Comunque è certo che l'ultimo comma dell'articolo 11 fa sorgere delle perplessità di carattere interpretativo.

Già durante il primo esame del disegno di legge ho espresso, a nome del Gruppo del Movimento sociale italiano, il voto favorevole, che intendo confermare anche in questa sede, pur evidenziando – ancora una volta – che l'aver devoluto alla competenza della corte d'appello in sede di impugnazione le sentenze pretorili mi lascia alquanto perplesso, specialmente in un momento nel quale le corti di appello sono oberate da eccessivo lavoro. Rilevo peraltro che comporta un enorme dispendio di tempo a chi deve difendersi o impugnare le sentenze del pretore il fatto che le corti di appello siano presenti – quasi generalmente – una per ogni regione.

Tuttavia, poiché il disegno di legge deve essere valutato nel suo complesso, con le dovute osservazioni confermo il voto favorevole del Gruppo del Movimento sociale italiano al provvedimento in esame.

PINTO Michele. Signor Presidente, vorrei molto brevemente chiedere un chiarimento al relatore sulla prima parte dell'articolo 11 che modifica l'articolo 399 del codice di procedura penale. Si afferma che «l'imputato può appellare contro la sentenza di proscioglimento del pretore, se l'imputazione riguardava un delitto o una contravvenzione punibile con l'arresto, quando è stato dichiarato non doversi procedere per insufficienza di prove» – e fin qui va bene – «e per concessione del perdono giudiziale, ovvero perché trattasi di persona non imputabile...». Come fa il pretore a prosciogliere un minore per perdono giudiziale ovvero perché trattasi di persona non imputabile per età, se questi – soprattutto in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 222 dello scorso anno – non può più concedere il perdono giudiziale al minore? Colgo l'occasione per ricordare che esiste un disegno di legge, che ho presentato qualche mese fa e del quale sollecito l'esame, che prevede il «ripristino della competenza del pretore o del procuratore della Repubblica anche nei confronti di un minore se questi è coimputato con un maggiorenne. Oggi, comunque, la situazione è diversa e su questo punto gradirei un chiarimento da parte del relatore, nonché sull'articolo 4, cui si estendono le mie perplessità.

PRESIDENTE. Senatore Pinto, il Governo ha presentato alla Camera un emendamento – trasformato nell'articolo 11 – tendente a modificare l'articolo 399 del codice di procedura penale in cui non si è tenuto chiaramente conto della sentenza nel frattempo intervenuta della Corte costituzionale: è una pura questione sincronica.

Inoltre, l'articolo 513 è intitolato «Appello contro sentenze del tribunale e della corte di assise» e quindi non riguarda le sentenze del pretore; semmai si dovrebbe modificare l'articolo 512 del codice di procedura penale.

BATTELLO. I colleghi deputati hanno addirittura introdotto la espressione «Concessione del perdono giudiziale», laddove nel testo originario si parlava solo del perdono giudiziale.

PRESIDENTE. Forse il Governo dovrebbe presentare un nuovo disegno di legge, di contenuto puramente tecnico, diretto ad allineare la normativa alla decisione della Corte costituzionale; in quel provvedimento potrebbero rientrare sia la modifica dell'articolo 512 sia quella dell'articolo 399 per correggere il testo che noi ci accingiamo ad approvare, sia pure nella forma imperfetta.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Credo che questa sia la soluzione migliore.

COCO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, desidero congratularmi con il collega Pinto per il suo spirito di osservazione e mi pare che abbia ragione. Tuttavia secondo me vi sono due soluzioni: o si modifica la normativa in sede di coordinamento o, meglio ancora, come ha proposto il Presidente, il Governo si riserva di presentare un disegno di legge di adeguamento tecnico di tutte le norme del codice di procedura penale alla citata sentenza della Corte costituzionale. Secondo quest'ultima, nel caso in cui vi sia un minore coimputato con altri di maggiore età, non è più competente il giudice ordinario, bensì il tribunale per i minorenni si veda la sentenza n. 222 del 25 luglio 1983.

BATTELLO. Bisogna stabilire il tipo di sentenza: se si tratta di una sentenza di accoglimento vi è l'espunzione della norma, mentre se è interpretativa tale effetto manca dal punto di vista formale.

PRESIDENTE. Se non sbaglio, si tratta proprio di una sentenza di accoglimento.

PINTO Michele. Infatti afferma: «Dichiaro non conforme alla Costituzione...».

PRESIDENTE. Senatore Pinto, abbiamo visto che non vi sono preoccupazioni per l'articolo 513 e che l'imperfezione relativa all'articolo 399 del codice di procedura penale nasce esclusivamente dal riferimento al testo precedente dello stesso. Il Ministro ha dichiarato la propria disponibilità a studiare, dal punto di vista tecnico, un adeguamento generale degli articoli del codice alla sentenza n. 222 della Corte costituzionale e quindi penso che si possa sopraspedere ad ulteriori motivi di rinvio.

GOZZINI. Signor Presidente, vorrei annunciare la piena concordia su quanto da lei testè ripetuto in relazione all'assoluta necessità di non apportare correzioni al testo pervenutoci dalla Camera dei deputati. Tuttavia, per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 11 mi permetto di muovere al Governo due rilievi.

Il primo un po' impertinente – lo riconosco – è che questa potrebbe essere l'occasione adatta per il Ministro per sottoporre a censura quegli uffici

del Ministero che gli hanno fatto proporre un testo scorretto dal punto di vista del coordinamento generale con la sentenza emanata lo scorso anno dalla Corte costituzionale.

Il secondo rilievo, meno incidentale, riguarda il fatto che il disegno di legge al nostro esame, particolarmente incisivo sul nostro ordinamento, una volta approvato, entrerà in vigore dopo 120 giorni dalla data di pubblicazione. Raccomando pertanto al Ministro di fare tutto quanto è in suo potere perché in questi quattro mesi siano adottati i provvedimenti necessari alla sua attuazione. Ci troveremo altrimenti per l'ennesima volta di fronte a una legge di riforma che si scontra, nell'esecuzione, con gravissimi ostacoli determinati dal fatto che non si sono adottati contestualmente i provvedimenti necessari alla sua attuazione.

MARTORELLI. Vorrei, signor Presidente, ricapitolare il sistema delle impugnazioni avverso le sentenze istruttorie e dibattimentali del pretore. Possono proporre impugnazione avverso le sentenze istruttorie il Procuratore della Repubblica, il Procuratore generale e l'imputato: questi sono i tre soggetti che hanno facoltà, secondo il nuovo testo dell'articolo 512 del codice di procedura penale, di proporre appello.

Avverso la sentenza dibattimentale possono proporre appello l'imputato, il pubblico ministero in udienza e il Procuratore generale. Potrei riflettere sulla natura dell'organo pubblico ministero in dibattimento e su quale ufficio esso rappresenti (questa può essere tuttavia una digressione senza effetti pratici immediati): ritengo che l'ufficio rappresentato sia quello della Procura generale, dal momento che il titolare dell'appello è appunto l'organo del pubblico ministero che sta in dibattimento, il Procuratore generale, mentre non lo è il Procuratore della Repubblica.

Ciò potrebbe comportare, o comporterà, un rapporto d'ufficio tra questo organo del pubblico ministero e la Procura generale, non la Procura della Repubblica che mi sembra debba star fuori nella fase dibattimentale, con le conseguenze di ufficio, burocratiche e anche gerarchiche, per quel che di gerarchico c'è, tra l'organo pubblico ministero in udienza e l'ufficio che esso rappresenta: in definitiva, potrebbe lo stesso Procuratore generale rappresentare l'accusa davanti al pretore. L'organo che rappresenta l'ufficio è il pubblico ministero, o un sostituto di procura, in particolare il procuratore generale.

Per quanto riguarda invece le sentenze istruttorie inappellabili del pretore e quelle della sezione istruttoria tre sono i titolari della facoltà di ricorso, secondo la lettera dell'ultimo comma dell'articolo 11: il Procuratore della Repubblica, il Procuratore generale e l'imputato. Quest'ultimo è titolare del ricorso sia avverso la sentenza di proscioglimento inappellabile del pretore, sia avverso la sentenza della sezione istruttoria. Ma questa titolarità del diritto di impugnazione dell'imputato è sullo stesso piano del diritto di impugnazione degli altri due soggetti, Procuratore della Repubblica e Procuratore generale. Non c'è differenza fra i tre soggetti titolari del diritto al ricorso: l'interpretazione letterale vince sull'interpretazione sistematica. Ho l'impressione che arrivare all'interpretazione sistematica che escluda il diritto del Procuratore della Repubblica ad impugnare in Cassazione la sentenza della sezione istruttoria sia un'operazione non semplice per il magistrato cui si arriva solo attraverso mediazioni intellettuali non facili.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia.* Vorrei far presente alla Commissione che il Senato aveva già approvato questa norma e che il Governo non ha apportato alcuna modifica.

MARTORELLI. Sono d'accordo sul fatto che la legge possa essere approvata nel testo della Camera.

Pongo però il problema rappresentato dall'ultimo comma dell'articolo 11 che potremmo chiarire con successivi interventi del Governo, di carattere amministrativo, che riguardano il rapporto tra il pubblico ministero, in udienza e la procura generale, il rapporto gerarchico e quello di ufficio, e tutto ciò che questo comporta, tema non secondario.

A parte queste osservazioni sono favorevole al provvedimento nel suo complesso.

VITALONE. Signor Presidente, colleghi, intervengo perchè credo sia giusto tentare, attraverso gli strumenti della interpretazione autentica, una strada per risolvere alcuni piccoli incidenti che si verificano tutte le volte che ci si accinge – rivolgo a me stesso questa censura – a modificare importanti istituti del nostro sistema processuale senza verificare quegli altri istituti od ordinamenti che ineluttabilmente vengono toccati.

Concordo con quanto ha detto il senatore Battello e anticipo fin d'ora la mia conclusione: dobbiamo consentire al provvedimento in esame di raggiungere il traguardo dell'approvazione in questa sede.

Mi sembra giusto tuttavia indicare le ragioni per le quali riteniamo di poter superare vistose distonie del sistema.

Dico subito che il meccanismo escogitato con la novella è un meccanismo che ha la sua razionalità e la sua logica, però avremmo dovuto meditare in maniera più adeguata di quanto sia accaduto sulle conseguenze che in pratica si andavano a verificare.

L'osservazione circa la legittimazione del Procuratore della Repubblica a gravare di ricorso le sentenze della Corte d'appello (della sezione istruttoria) è un'osservazione tutto sommato abbastanza marginale rispetto al complessivo discorso.

Noi abbiamo escogitato un sistema diverso che prevede, per la fase istruttoria, la legittimazione di due distinti organi, il pubblico ministero e il Procuratore generale, ad impugnare le sentenze del pretore. Abbiamo però modificato l'articolo 31 delle disposizioni di attuazione che imponeva al pretore di trasmettere, ogni quindici giorni, le sue sentenze, i suoi provvedimenti al visto del pubblico ministero al fine di consentirgli l'impugnazione.

Dico subito che, con un piccolo impegno ermeneutico, si può arrivare ad immaginare che la modifica operata con l'articolo 7 proprio all'ultimo comma dell'articolo 31 delle disposizioni di attuazione non ferisca in maniera irrimediabile la facoltà del pubblico ministero di continuare ad esercitare questo controllo sulle sentenze istruttorie, perchè esiste pur sempre una disposizione di carattere generale (articolo 151 del codice di procedura penale) che fa obbligo del deposito e della notifica di tutti i provvedimenti che sono soggetti ad impugnazione, notifica che deve essere resa a tutti i titolari di questo potere.

Quindi il pretore dovrà continuare, per effetto dell'articolo 151, a depositare i suoi provvedimenti istruttori al pubblico ministero per consentirgli di esperire quel controllo.

Bisognerà, però, correggere questa interpretazione, perché avendo modificato l'articolo 31, operando questa *traslatio* di destinazione dal Procuratore della Repubblica direttamente al Procuratore generale, potrebbe restarne escluso il pubblico ministero al quale pure noi ratifichiamo il potere di gravare le decisioni istruttorie del pretore.

Si dovrà correggere, allora, tutta quella fitta, consolidata nel tempo, interpretazione giurisprudenziale che operava una netta distinzione tra il visto amministrativo del pubblico ministero e il visto al fine dell'esercizio del diritto di impugnazione per il decorso del termine.

Detto questo, e riconosciuta la perfetta validità dell'osservazione del Ministro, soffermandomi sulla pur puntuale osservazione del senatore Pinto, vorrei dire che delle due osservazioni che lui ha formulato una soltanto è valida, ed è quella che concerne il perdono giudiziale. Non è valida l'altra osservazione, concernente la imputabilità, perchè essa non si riferisce al minore o non soltanto al minore, ma si riferisce al contenuto dell'articolo 85 del codice penale. Mi sembra, però, che sia dirimente la risposta del signor Ministro, il quale sottolineava come non ne scaturisca alcun danno, alcuna conseguenza pratica. E si tratterà di provvedere ad una «ripulitura», che potrà essere riservata ad un diverso momento, della norma che ha una sua sovabbondanza non più giustificata.

Condivido appieno, invece, l'osservazione del senatore Battello, sulla possibilità di dare una corretta interpretazione ad un testo normativo che non è perfetto e che avrebbe potuto certamente essere migliore, risolvendo però l'equívoco di fondo. Innanzitutto nessuna norma del nostro sistema organizza un'interlocuzione diretta tra Procuratore della Repubblica e sezione istruttoria, cioè la sezione istruttoria è il giudice *ad quem* di tante impugnazioni istruttorie, ma nessuna norma autorizza il procuratore della repubblica a gravare di impugnazione i provvedimenti di un giudice che è a lui certamente sovraordinato.

Già questo basterebbe a fornire un corretto criterio di adeguamento all'interpretazione dell'ultimo comma dell'articolo 399. Ma vorrei dire che a questo sbarramento formale si aggiunge un'altra serie di notazioni, già formulate dal senatore Battello, che si collega alle nuove simmetrie del sistema. Cioè per la fase istruttoria il Procuratore della Repubblica esaurisce la sua funzione nel devolvere al giudice *ad quem* il riesame del *decisum*, restando riservato al Procuratore generale il potere, la facoltà, di coltivare ulteriormente il contenzioso ove non ritenga corretta la soluzione adottata dalla sezione istruttoria.

Tutto ciò, in generale, si rifa anche ad un potere che è già nel sistema, e mi sembra che risieda nel disposto dell'articolo 206 che, attesa la struttura sostanzialmente gerarchica degli uffici del pubblico ministero, assegna all'ufficio di grado superiore la facoltà di: «rinunciare all'impugnazione proposta dal rappresentante del pubblico ministero di grado inferiore». Ma qui, più plausibilmente, si lega alla nuova figura dei poteri di impugnazione che vengono disegnati nel provvedimento e cioè all'esercizio che noi demandiamo al Procuratore generale di seguire il *cursus* della decisione pretorile fin dalla sua fase istruttoria e colleghiamo già a questo momento il

primo potere di intervento del procuratore generale la possibilità di gravare anche i provvedimenti di secondo grado.

Detto questo credo che l'unica interpretazione corretta dell'articolo 399, ultimo comma, non può che essere quella di stabilire delle esclusioni, così come non è dato al Procuratore della Repubblica di intervenire nella fase del dibattimento, che si esaurisce tra il pubblico ministero pretorile e direttamente il Procuratore generale, il Procuratore della Repubblica incontra questa ulteriore limitazione: i provvedimenti della sezione istruttoria possono essere gravati soltanto dal Procuratore generale e, naturalmente, dall'imputato.

Con questa interpretazione credo che la Commissione si possa ritenere esonerata dall'apportare al testo legislativo quelle correzioni che forse lo potrebbe rendere più agevolmente intellegibile ma, certamente, ne ritarderebbero l'approvazione.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Vitalone, perché il suo intervento è certamente prezioso per i nostri lavori e per l'interprete futuro. Lei, quindi, non ha obiezioni sul fatto che il Procuratore della Repubblica mantenga il potere d'appello contro le sentenze con cui il pretore ha dichiarato non doversi procedere, di cui al primo comma, e lo abbia anche contro le sentenze pronunciate dalla sezione istruttoria?

VITALONE. La mia obiezione riguarda il fatto che il Procuratore della Repubblica possa gravare di ricorso per cassazione le sentenze inappellabili del pretore.

FRANZA. Sono d'accordo con l'interpretazione data dal senatore Vitalone.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

COCO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, apprezzo tutte le osservazioni che sono state fatte sulla formulazione letterale del testo; tuttavia devo rilevare che, in quanto ormai si legifera in questo modo, tutti i rimpianti o le invocazioni per una legislazione tecnicamente più perfetta sono diventati una specie di clausola di stile, ripetuta ogni volta, perché nulla cambia nella situazione reale.

Ritengo che le osservazioni più importanti siano due. La prima riguarda l'articolo 11, secondo il quale l'imputato può appellare contro la sentenza di proscioglimento del pretore per perdono giudiziale. Questa espressione non è perfettamente coordinata con la citata sentenza della Corte costituzionale ma ritengo che nè il Governo, nè il Parlamento, approvando questo provvedimento, vogliano aprire un contenzioso con la Corte costituzionale; infatti tutti accettiamo questa sentenza della Corte e la norma verrà interpretata secondo le sue direttive. Peraltro auspico che, se necessario, in futuro il Governo presenti un disegno di legge di correzioni tecniche per dare piena esecuzione alla sentenza.

È quindi opinione della Commissione che l'ultimo comma dell'articolo 11 debba essere interpretato in questo senso: mentre l'imputato può

ricorrere contro la sentenza di proscioglimento pronunciata dal pretore inappellabilmente o dalla sezione istruttoria in grado di appello, il Procuratore della Repubblica può ricorrere soltanto contro la sentenza pronunciata dal pretore ed il Procuratore generale soltanto contro la sentenza pronunciata dalla sezione istruttoria in grado di appello.

Con questo chiarimento interpretativo – non intendo aggiungerne altri perché non mi sembra metodologicamente corretto caricarlo troppo di prescrizioni interpretative oltre quelle che si rendono assolutamente necessarie – ringrazio i colleghi che sono intervenuti perchè mi pare che tutti abbiano accettato, sia pure con talune riserve, l'invito di approvare il disegno di legge in esame che così diventerà oggi stesso legge dello Stato anche se entrerà in rigore tra centoventi giorni.

MARTINAZZOLI, ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziare il Presidente della Commissione anche per le riflessioni, compiute in sede di riesame del testo, sulla nuova competenza penale del pretore. Si tratta di considerazioni pedagogicamente utili perchè fanno capire come le manipolazioni siano difficili e complesse e come possano sorgere dei problemi anche laddove francamente si pensava di risolverli.

È chiaro che il Governo apprezza anche le positive conclusioni che sono state espresse dai senatori intervenuti sull'utilità che comunque questo testo diventi legge dello Stato: non tanto per una ragione di fretta perchè se così fosse, anche se ritengo queste innovazioni fondamentali poichè sono il fulcro di una manovra complessiva, non ho esitazioni ad affermare che, se qualche passaggio è sbagliato, lo dobbiamo correggere. Tuttavia, siccome non sono convinto di questo, occorre a mio avviso riequilibrare alcuni aspetti del nostro discorso, nel senso che secondo me il testo che tra poco verrà approvato non crea più problemi di quanti ne risolva, nonostante che – come abbiamo verificato nel corso della discussione – certamente alcuni margini di complessità sono rimasti irrisolti.

Chiarito questo, vorrei dire al senatore Gozzini che non avverto una contrarietà personale, trasferibile in termini di valutazione critica, nei confronti degli uffici del Ministero. Infatti anche in questo caso occorre tener conto dei tempi e dei modi all'interno dei quali si agisce.

A questo punto vorrei confrontare il testo del Senato con quello della Camera per evidenziare come quest'ultima abbia esaurientemente rispettato le scelte di politica processuale che questo ramo del Parlamento aveva proposto. Se si leggono i resoconti del dibattito svolto alla Camera, si rileva che in particolare sulla competenza generale per l'appello si era formato un vasto orientamento di perplessità o addirittura di dissenso. E, secondo me, non è privo di importanza il fatto che la Camera abbia finito per apprezzare ed accettare la scelta compiuta dal Senato. Quindi è vero quello che diceva il Presidente all'inizio della discussione, cioè che il testo del Senato è stato assolutamente rispettato dai colleghi deputati.

Vorrei inoltre far notare che gli emendamenti approvati dalla Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento sono stati tutti presentati dal Governo: quindi non esistono dirette responsabilità della Camera per le imperfezioni emerse nella discussione odierna.

Sulla prima modificazione non occorre fare grosse riflessioni perchè si tratta di una formulazione esteticamente più accettabile rispetto al testo del

Senato. Si è reso invece inevitabile un intervento sostanziale sotto due profili: quello relativo alla recidiva e quello relativo alla possibilità di appello contro le sentenze istruttorie del pretore.

Per quanto concerne la recidiva, la formula del Senato, secondo la quale per la determinazione della competenza non si teneva conto delle circostanze aggravanti, con esclusione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e di quelle ad effetto speciale, rischiava di far riconsegnare ai tribunali buona parte del materiale processuale ove non si fosse tenuto conto della recidiva. Peraltro, concordo con il Presidente sul fatto che la formula avrebbe potuto essere indubbiamente più chiara; però non credo che possa comportare gravi conseguenze sul piano sistematico.

In relazione alle osservazioni del senatore Pinto, ritengo che si possa rilevare una carenza di precisione in quanto le norme relative all'articolo 512, già introdotto nel testo del Senato, ed all'articolo 513 non fanno riferimento alla recente sentenza della Corte costituzionale. D'altronde spesso è successo che, mentre noi adeguavamo le norme legislative alle sentenze della Corte costituzionale, questa emetteva altre sentenze che sfuggivano pertanto a tale adeguamento; e ciò si è verificato soprattutto in relazione alla normativa sui minori. Indubbiamente occorrerebbe avere il tempo di riflettere complessivamente sulla materia per compiere un'operazione di globale «pulizia legislativa».

Infine, sul problema che mi pare abbia maggiormente impegnato la Commissione oggi, vorrei fornire l'interpretazione che secondo me non è solo possibile ma assolutamente inevitabile, in quanto evita di incidere sul rapporto tra pubblico ministero e Procuratore della Repubblica.

Il problema è nato attorno alla menzione del Procuratore della Repubblica nell'ultimo comma del nuovo articolo 399 del codice di procedura penale. Per gli appelli contro le sentenze dibattimentali è prevista la legittimazione del pubblico ministero di udienza e del Procuratore generale. È chiaro che occorreva, per le sentenze istruttorie, trovare un omologo del pubblico ministero di udienza che non c'è: tale omologo non poteva non essere il Procuratore della Repubblica. Quindi questo potere del Procuratore della Repubblica di impugnare la sentenza istruttoria in appello verso la commissione istruttoria appare condivisibile.

Rimane il tema delle sentenze istruttorie inappellabili del pretore. E allora l'articolo 399 nel suo ultimo comma va letto inevitabilmente così: il Procuratore della Repubblica ha un potere di ricorso per cassazione contro le sentenze istruttorie del pretore quando siano inappellabili (altrimenti non si vede chi dovrebbe esercitare tale potere), mentre rimane chiaro che il ricorso per cassazione contro sentenze della sezione istruttoria appartiene alla sfera di competenza del Procuratore generale. In questi termini (non con un'ortopedia troppo faticosa) viene risolta, secondo me in modo adeguato, la esegesi di questo articolo.

Risulta ovvia la sollecitazione del Governo per la approvazione del testo da parte della Commissione.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame delle singole modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

Art. 1.

All'articolo 31 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma:

«Appartiene inoltre al pretore la cognizione dei reati di:

falsità prevista dall'articolo 491 del codice penale, quando il fatto non concerne un testamento olografo;

maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, quando non ricorre l'aggravante prevista dal secondo comma dell'articolo 572 del codice penale;

rissa aggravata ai sensi del secondo comma dell'articolo 588 del codice penale, con esclusione delle ipotesi in cui nella rissa taluno sia rimasto ucciso o abbia riportato lesioni gravi o gravissime;

violazione di domicilio aggravata ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 614 del codice penale;

furto aggravato ai sensi dell'articolo 625 del codice penale;

ricettazione prevista dall'articolo 648 del codice penale».

I primi due commi non sono stati modificati dalla Camera dei deputati.

Metto ai voti i commi terzo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Sono approvati.

Metto ai voti l'articolo 1 con le modificazioni approvate.

È approvato.

Do lettura dell'articolo 2 nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Art. 2.

Il secondo comma dell'articolo 32 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Della recidiva e delle circostanze aggravanti non si tiene conto, fatta eccezione delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale».

Il primo comma non è stato modificato dalla Camera dei deputati.

Metto ai voti il secondo comma nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 2 con le modificazioni accolte.

È approvato.

L'articolo 3 non è stato modificato dalla Camera dei deputati.

È stato introdotto dalla Camera dei deputati, dopo l'articolo 3, un articolo che diventa l'articolo 4 del nuovo testo. Ne do lettura.

Art. 4.

Il numero 2 dell'articolo 513 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«2) l'imputato nel caso di proscioglimento da delitto o da contravvenzione per la quale la legge stabilisce la pena dell'arresto, qualora il proscioglimento sia pronunciato per estinzione del reato o per insufficienza di prove o per concessione del perdono giudiziale ovvero perchè si tratta di persona non imputabile o di persona non punibile per il fatto non costituisce reato, se è stata applicata o può, con provvedimento successivo, essere applicata una misura di sicurezza;».

È approvato.

Gli articoli 4, 5, 6, 7, 8 e 9 del testo approvato dal Senato della Repubblica, corrispondenti agli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10 del nuovo testo approvato dalla Camera dei deputati non sono stati modificati.

Do lettura ora dell'articolo 11 aggiunto dalla Camera dei deputati.

Art. 11.

L'articolo 399 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Art. 399 - (*Impugnazione delle sentenze istruttorie di proscioglimento pronunciate dal pretore*). - Il procuratore della Repubblica e il procuratore generale possono appellare contro la sentenza con la quale il pretore ha dichiarato non doversi procedere. L'imputato può appellare contro la sentenza di proscioglimento del pretore, se la imputazione riguardava un delitto o una contravvenzione punibile con l'arresto, quando è stato dichiarato non doversi procedere per insufficienza di prove o per concessione del perdono giudiziale ovvero perchè trattasi di persona non imputabile o di persona non punibile perchè il fatto non costituisce reato, se è stata applicata o può con provvedimento successivo essere applicata una misura di sicurezza.

Sull'appello decide la sezione istruttoria.

Il procuratore della Repubblica, il procuratore generale e l'imputato possono ricorrere per Cassazione contro la sentenza di proscioglimento pronunciata dal pretore inappellabilmente o dalla sezione istruttoria in grado di appello».

FILETTI. Signor Presidente, mi asterrò nella votazione su questo articolo.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 11 introdotto dalla Camera dei deputati.

È approvato.

L'articolo 10 del testo approvato dal Senato, corrispondente all'articolo 12 del testo approvato dalla Camera dei deputati non è stato modificato.

Passiamo alla votazione finale.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti nel suo complesso il disegno di legge con le modifiche approvate.

È approvato.

I lavori proseguono in altra sede dalle ore 11.15 alle ore 13.30 e, sospesi alle ore 13.30, sono ripresi alle ore 18.20.

«Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» (807)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari».

Riferirò io stesso alla Commissione sul disegno di legge che tratta di una proroga, di una ennesima proroga. Nel 1977 fu fatta un importante legge: la legge n. 967 del 21 dicembre 1977, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari. È una legge, a mio avviso, importante, perchè è destinata a svincolare da certe pesantissime procedure e dall'osservanza di pesantissimi termini i lavori di manutenzione straordinaria, di adattamento e ristrutturazione degli istituti penitenziari che – come tutti i colleghi sanno – soggiacciono alla esigenza di questo sviluppo edilizio un pò svincolato per ragioni di urgenza da determinati rigori burocratici, stabiliti nelle leggi generali e, in modo particolare, nell'articolo 29 della legge urbanistica del 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni.

Le deroghe che la legge n. 967 del 1967 stabilisce sono in sostanza le seguenti: che quelle opere che non comportino necessità di varianti, nonchè le opere di manutenzione straordinaria, di adattamento e di ristrutturazione siano considerate tali da non comportare varianti allo strumento urbanistico; che il nulla osta del sovrintendente debba essere dato entro il termine di 60 giorni dalla richiesta ma che, nel caso non venga rilasciato, si intenda dato; che non sia necessario richiedere il parere del Consiglio di Stato per lavori di importo non superiore a 500 milioni. Inoltre, qualora non giunga il parere entro 60 giorni dalla richiesta, si possano riprendere i lavori, nel caso in cui il Consiglio di Stato, il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana siano richiesti di emettere pareri su progetti o su contratti (anche se il parere tardivo fosse contrario le procedure resterebbero valide).

L'Amministrazione penitenziaria ritiene di essersi giovata di questa legge nelle sue esigenze urgenti di ammodernamento, di manutenzione straordinaria, degli edifici penitenziari, contro il cui stato tante volte sorgono proteste. Ciò non ha dato luogo ad inconvenienti.

Una prima proroga di questa legge fu già ampiamente discussa, in sede deliberante anche allora, sia dal Senato sia dalla Camera dei deputati nel

1982. Si addivenne, infatti, ad una legge di proroga con modificazioni della legge 21 dicembre 1977, n. 967, diventata legge 25 gennaio 1983, n. 14.

La legge 25 gennaio 1983, n. 14, portava però un termine breve, fissando la scadenza al 30 giugno 1984. Ora invece il Governo presenta un disegno di legge in cui viene chiesto un termine molto più congruo; affronta sempre il tema in chiave di proroga, ma lo fa - a mio avviso - molto più realisticamente, perchè propone la proroga di questa normativa fino al 30 giugno 1988. Infatti, l'articolo unico recita espressamente: «Il termine di efficacia della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari, modificata con l'articolo 20 della legge 30 marzo 1981, n. 119, e con la legge 25 gennaio 1983, n. 14, è prorogato fino al 30 giugno 1988».

Pur con tutte le perplessità che derivano da queste procedure di proroga, trovo che si tratti di una proroga del tutto *sui generis*; non è una di quelle proroghe a cui siamo sottoposti molto spesso in relazione ad inadempienze o a cose che avrebbero dovuto essere fatte e non sono state fatte.

Siamo di fronte ad una proroga diversa; siamo in presenza di una normativa snella, che si è rilevata adeguata anche se adottata in via provvisoria, che avrebbe potuto essere adottata in via definitiva. È una proroga di razionalità del tutto diversa da quelle contro le quali spesso ci solleviamo e a cui siamo periodicamente sottoposti.

In relazione alla bontà della legge, sia pure con l'auspicio che venga riveduta in tutti i suoi aspetti in modo da poterla rendere definitivamente positiva, esprimo parere favorevole, proponendo alla Commissione l'approvazione di questo disegno di legge.

Dichiaro aperta la discussione generale.

GROSSI. Già dalla sua esposizione, signor Presidente, viene rilevata questa anomalia: una cosa fatta con provvedimenti che sono definiti indifferibili e urgenti nel 1977, a distanza di 11 anni (dal 1977 al 1988) rimangono indifferibili ed urgenti. Bisogna ammettere che questo lascia un po' perplessi. La eccezionalità di questo provvedimento non è poca, perchè modifica delle norme fondamentali della contabilità dello Stato. Consente fra l'altro per cifre non superiore a 500 milioni di superare il giudizio del Consiglio di Stato.

Di fronte alla raffica di comunicazioni giudiziarie, a cui vediamo sottoposti i sindaci, magari perchè un gioco di bocce è stato fatto al di fuori dei piani regolatori o per questioni meramente formali di procedura, la snellezza di questa procedura - che ci augureremmo fosse di tutta l'amministrazione - risulta del tutto particolare. Giusta perchè, di fronte a questi problemi, era necessario uno strumento snello e che credo abbia trovato l'accordo opportuno.

Oggi sono molto perplesso, prima di tutto nel merito. Sono state fatte molte interrogazioni nella passata legislatura (anch'io ne presentai una riguardante il carcere di Perugia) sull'uso che si fa di questa legge. Ci sono questioni non chiare nella commissione delle progettazioni, nella scelta delle ditte. Anche in «certe» scelte: quando talvolta i lavori di manutenzione sono di importo quasi uguale alla costruzione *ex novo* dell'edificio. Cito il caso di un carcere che non potrà mai essere adeguato alla riforma: il carcere di Perugia. Esso è situato all'interno del centro storico e non avrà mai gli spazi previsti dalla legge; è inevitabilmente destinato ad essere sostituito.

C'è già una deliberazione del Ministero per la costruzione di un nuovo carcere, c'è già la individuazione dell'area da parte del comune, c'è già il parere favorevole della commissione mista di magistrati e tecnici eppure sono in corso lavori di ristrutturazione del vecchio edificio per un importo di oltre cinque miliardi di lire. È una cosa paradossale, mi si lasci dire. Tutto ciò è possibile perché si tratta di decisioni interne e l'importo complessivo di esse ammonta a 1.200 miliardi, non certo quindi un importo per piccole spese correnti. Tale procedura eccezionale aveva la sua ragione nel 1976; il Ministero in tutti questi anni non ci ha saputo dire che uso è stato fatto di queste somme. Inoltre a tutte le interrogazioni del Parlamento ed anche ad una richiesta pressante di chiarimenti avanzata nel 1982, non è stata data risposta.

La legge dice che per i lavori si possono incaricare, quando il Ministero stesso non abbia le stutture per la progettazione e la direzione lavori delle opere, gli uffici tecnici delle regioni, delle province e dei comuni, nonchè liberi professionisti. Sarei curioso di sapere perché regioni, province e comuni non sono mai stati interpellati a tale proposito; mi risulta che sono stati sempre commissionati i lavori a liberi professionisti e sempre con considerevole pagamento di gabelle. Mi chiedo se oggi sia ancora il caso di stanziare somme di questo genere, sottratte alla contabilità dello Stato, per il motivo della indifferibilità e dell'urgenza. Inoltre, mentre ci si sottrae alle norme sulla contabilità dello Stato, mi sembra che ci si sottragga anche alla norma dell'informazione al Parlamento su questa materia e questo non può essere accettato.

Mi rendo però conto della necessità, purtroppo, di un provvedimento di questo genere. Per questo sarei favorevole a tale provvedimento a due condizioni. La prima è che il termine di proroga della legge non fosse quello del giugno 1988, ma quello del dicembre 1986. Secondo, che in una forma impegnativa e diffusa si inserisca nella legge stessa l'obbligo di una dettagliata relazione al Parlamento riguardante, per questi sette anni di vigenza della legge, le quantità impegnate, i risultati ottenuti. Infatti è necessario che, essendo le somme in questione state sottratte ad altri tipi di controllo, venga almeno esercitato su di esse il controllo politico. Assentiamo ad un alleggerimento del controllo burocratico, ma pretendiamo un più rigoroso controllo politico.

Avanzo quindi formalmente la proposta di un emendamento che sostituisca le parole «30 giugno 1988» con le parole «31 dicembre 1986» e che, nella forma di emendamento o di impegno politico per il Ministero, venga presentata al Parlamento una dettagliata relazione sul modo in cui sono state finora spese le somme stanziate.

BATTELLO. Vorrei svolgere alcune osservazioni laterali a quelle che condivido, illustrate dal senatore Grossi. La mia principale preoccupazione è il riuscire a leggere questo disegno di legge - e prima ancora la legge che con esso si intende prorogare - nel quadro generale della normativa in materia penitenziaria, perchè ho l'impressione che, alla base, ci sia un mancato coordinamento a causa del quale poi insorgono delle disfunzioni di carattere più generale, una eco delle quali abbiamo rilevato dai resoconti delle discussioni tenutesi alla Camera in sede di approvazione della prima proroga.

Riassumo brevemente la situazione che ci troviamo oggi di fronte. La svolta in materia si ha nel 1971 con la legge 12 dicembre, n. 1133, in materia

di finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e pena. In tal modo nel 1971 viene introdotto nell'ordinamento un grande disegno programmatico in materia di edilizia penitenziaria, tant'è vero che nel testo della legge in questione si parla di un programma per la costruzione, il completamento, l'adattamento (vorrei sottolineare la parola «adattamento») e la permuta degli istituti. Si parla di un programma, si parla di un decreto ministeriale che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 1133, avrebbe dovuto approvare il programma, si prevedono anche norme di procedura e di disciplina urbanistica, vi sono anche alcune norme derogatorie in materia di contabilità dello Stato e si disciplina anche la materia urbanistica. Nel luglio del 1977, collaudata la legge del 1971, essa viene rifinanziata; rifinanziandola, vengono modificati alcuni aspetti della normativa urbanistica e anche della contabilità. Si abrogano gli articoli n. 5 e n. 6 della legge n. 1133, per quanto riguarda gli incarichi di progettazione e per quanto riguarda la questione delle varianti.

Nella legge del 1977 si parla, all'articolo 10, di un obbligo di riferire al Parlamento sullo stato di attuazione della legge del 1971. Da luglio 1977 ed il dicembre 1977 probabilmente l'emergenza insorge acutissima e nel dicembre del 1977 viene approvata la legge n. 967, la quale si sarebbe collocata a lato di questa normativa-quadro, ove avesse riguardato soltanto i problemi di manutenzione straordinaria e ristrutturazione; però, nel momento in cui con questa legge viene inserito, accanto alla manutenzione straordinaria ed alla ristrutturazione, l'adattamento (che rientrava sin dal 1971 nel piano) creiamo le basi di quella interferenza che poi ha portato a esiti che hanno fatto sorgere notevoli perplessità, nel senso che le opere di adattamento rientranti nei programmi della legge del 1971 erano disciplinate secondo quella legge: e mi riferisco al programma, ai decreti ministeriali, all'*iter* complessivo ed all'obbligo di riferimento al Parlamento. Dato che alcune procedure oggi rientrano sotto il dominio della legge n. 967 del 1977, già prorogata e della quale oggi si discute un'ulteriore proroga, e siccome questa legge non prevede ad esempio l'obbligo del riferimento al Parlamento, si può comprendere perchè, in sede di prima richiesta di proroga, siano emerse alla Camera dei deputati alcune perplessità. Di queste vi è traccia nei resoconti: ad ogni modo si intendevano conoscere lo stato di attuazione della legge e le ragioni per le quali, dopo il dicembre 1977, si continuava a ritenere l'indifferibile necessità come fonte del decreto ministeriale attivante tutte le procedure *extra ordinem*.

In aggiunta a quanto rilevato dal collega Grossi, concludo il mio intervento sottolineando che ci troviamo di fronte ad una richiesta di proroga della quale non conosciamo fino in fondo le motivazioni; conoscenza che è tanto più dovuta in quanto la normativa che è stata varata nel dicembre 1977, sotto la spinta della necessità, ha introdotto alcune procedure *extra ordinem* parte delle quali interferiscono – e noi dobbiamo appurare in quale misura questa interferenza abbia prodotto poca trasparenza e molta confusione – con il grande disegno della legge n. 1133 del 1971 ai fini dell'impostazione dell'edilizia penitenziaria. Pertanto se ne deduce che, ove ci fossero questi chiarimenti, quasi certamente ne deriverebbe la valutazione che la previsione del termine di proroga richiesto – al 30 giugno 1988 – rischia di rendere duraturo un sistema nato come eccezionale e del quale fino in fondo non siamo in grado, ancora oggi, di apprezzare la connessione non soltanto con i problemi relativi all'edilizia penitenziaria, ma

anche con quelli della normativa urbanistica ed in materia di contabilità di Stato. Infatti, dal dicembre 1977 la relativa legislazione è stata in parte modificata: ad esempio, per le manutenzioni straordinarie è stata approvata una normativa che ha dato a tali manutenzioni una diversa rilevanza anche ai fini delle valutazioni nel campo edilizio ed urbanistico.

Signor Presidente, ho espresso le mie perplessità di ordine per così dire sistematico, in relazione alle quali esistono anche esigenze politiche sottolineate anche da altri colleghi: quindi ritengo – e concludo – che vada compiuta una attenta ricognizione in materia.

SALVATO. Signor Presidente, non intendo aggiungere molto a quanto hanno già detto i miei colleghi, ma solo avanzare una richiesta a nome del Gruppo comunista.

A questo punto della discussione noi avvertiamo l'esigenza di ascoltare una relazione del Governo prima ancora di esprimere o meno l'assenso sul provvedimento in esame. Ci troviamo di fronte infatti ad un modo sia di legiferare sia, e soprattutto, di operare concretamente da parte del Ministero di grazia e giustizia che solleva grandi perplessità. La materia dell'edilizia penitenziaria è, a nostro avviso, molto importante, di scottante attualità, e sappiamo che necessita anche di risposte urgenti e concrete. Tuttavia, senza avere elementi di chiarezza su lavori che sono stati già eseguiti e sulle procedure adottate, non riteniamo opportuno approvare – quasi «a scatola chiusa» – una richiesta di proroga che nel testo del Governo prevede una scadenza che addirittura coprirà l'intero arco della legislatura, se questa durerà cinque anni. Non soltanto l'eccezionalità diventa la norma, ma gli interrogativi appaiono ancora più inquietanti, anche rispetto alla complessiva normativa sull'edilizia che il Parlamento ha varato negli ultimi anni.

Si parla di una cifra dell'ordine di 500 milioni ed io vorrei fare una considerazione. Il Ministero di grazia e giustizia non è tenuto ad applicare la normativa antimafia della quale invece noi chiediamo – ed in modo molto pressante – l'attuazione da parte dei singoli comuni; come non è tenuto ad applicare – lo sottolineava giustamente il senatore Battello – la normativa in materia urbanistica e nelle altre connesse a questa. Non riesco a comprendere le ragioni per le quali il Ministero di grazia e giustizia non è mai in grado, rispetto a questo problema ed a tutti quelli riguardanti le questioni penitenziarie, di presentare una relazione e di fornire dati precisi sui quali il Parlamento possa esprimere un giudizio. Ci troviamo sempre di fronte ad una incapacità o alla mancanza di una volontà di fornire al Parlamento gli elementi necessari e ritengo questo punto profondamente grave.

Per questi motivi propongo di rinviare la discussione al fine di ascoltare l'auspicata relazione del Governo. Peraltro ricordo che gli ordini del giorno approvati all'unanimità nella precedente legislatura sono rimasti lettera morta e quindi, prima di esprimere il voto sul disegno di legge in esame, come ho già detto, chiedo a nome del Gruppo comunista che il Governo presenti una relazione in questa materia. A mio avviso questa richiesta può essere soddisfatta, ove vi sia la volontà di farlo, perché il Ministero, che ha sottoposto questo provvedimento al nostro esame, dispone sicuramente dei relativi dati che il Parlamento deve pur conoscere.

DI LEMBO. Signor Presidente, dichiaro subito di aderire alla richiesta avanzata dalla collega Salvato anche perché il Governo ha già accolto, alla

Commissione giustizia della Camera dei deputati, un ordine del giorno che lo impegnava a riferire al Parlamento sull'applicazione della legge n. 967. Tuttavia non esprimo altre perplessità in ordine alla richiesta di proroga delle disposizioni che regolano la materia urbanistica in quanto è chiaro che, trattandosi di penitenziari, i lavori di adattamento, di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione comunque non modificano gli indici che devono essere rispettati nel rapporto tra *standards* edilizi e popolazione. Infatti, come è ovvio, questi limiti sono stati posti per evitare gli inconvenienti che una edificazione indiscriminata può provocare: e questo è il caso delle carceri.

Vorrei far rilevare anche un'altra cosa. La eccezionalità di questa legge fu dovuta anche al fatto che non poteva essere per un solo Ministero approvata una legge definitiva che modificasse le norme sulla contabilità generale dello Stato.

È a tutti noto però che è aperto da sempre un grosso dibattito, che ha visto tutta la dottrina – non parte di essa – indicare come possibilità di snellimento della macchina burocratica anche la revisione delle norme sulla contabilità generale. Non credo che una qualunque revisione potrebbe per qualsiasi amministrazione prevedere una somma inferiore a 50 milioni per opere di manutenzione da affidare a trattativa privata. Bisogna tener conto che anche la trattativa privata richiede alcune garanzie; la trattativa cioè non avviene con una sola ditta ma con più ditte (almeno tre). C'è, cioè comunque, una valutazione di offerte diverse.

Per quanto riguarda la licitazione privata per lavori di importo fino a 500 milioni, va detto che la licitazione privata è una gara. Con la licitazione privata si dà soltanto all'amministrazione la facoltà di individuare lei stessa le ditte che debbono partecipare; c'è sempre però la garanzia di una gara.

Non credo manchino i controlli, perché i controlli preventivi e successivi sono sempre necessari e sono vieppiù onerosi quando il Ministero si avvale della propria facoltà di rivolgersi a professionisti o a ditte private. Ritengo che la relazione sia necessaria e che non si possa semplicemente spostare la scadenza al 1986, anziché al 1988. Le scadenze vanno stabilite a seconda del quadro dell'edilizia che il Governo ci fornirà; altrimenti il Parlamento potrebbe trovarsi nel 1986 a dover prorogare ancora questa legge, perchè nei programmi del Ministero della giustizia ci sarà ancora la necessità di ristrutturare e di riadattare edifici vecchi. Nessuno di noi ignora il fatto che la maggior parte delle carceri sono ubicate in edifici vecchi e fatiscenti – lo abbiamo detto più volte – che vanno riadattati, modificati, tenendo conto delle esigenze dei contenuti.

Non ho perplessità ad approvare questo articolo unico di proroga così come è stato presentato. Ritengo, inoltre, che gli impegni che il Governo assume devono essere rispettati; ritengo altresì giusta la richiesta di avere un quadro generale delle opere che il Governo ritiene di dover fare nell'arco di questi quattro anni.

GALLO. Mi associo *in toto* alla dichiarazione del senatore Di Lembo, sottolineando soprattutto l'opportunità che ci sia anche una esposizione, naturalmente di massima, relativa alla proiezione sul futuro di ciò che si dovrà fare in tema di edilizia penitenziaria.

GOZZINI. Volevo fare un rilievo di carattere formale, non so quanto fondato.

Il disegno di legge del Governo porta la data del 20 giugno 1984, mentre la legge è scaduta il 30 giugno 1984. La mia domanda è la seguente: possiamo noi prorogare una legge già scaduta?

PRESIDENTE. Ci sono dei precedenti; anch'io nella mia ingenuità l'avrei posta molte altre volte, ma mi fu spiegato che ci sono stati dei precedenti.

GOZZINI. Mi associo allora totalmente alla richiesta di una relazione del Governo sull'edilizia penitenziaria in genere e su queste procedure abbreviate e più snelle, in particolare sottolineando – se la memoria non mi inganna – che la legge sull'edilizia penitenziaria in generale all'articolo 9 stabilisce che il Governo ha l'obbligo di riferire annualmente. Lo ricordo perché nella scorsa legislatura il sottosegretario Costa, a seguito di un'interrogazione, portò in Parlamento tre relazioni riguardanti un periodo di tre anni tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta. Da allora non mi risulta che il Governo abbia più svolto relazioni di tal genere in Parlamento.

Mi associo al senatore Di Lembo nell'idea che abbreviare il termine di scadenza della legge di proroga non significa risolvere il problema. Il Ministro in più occasioni, anche pubblicamente, ha rilevato che mentre agli Stati Uniti bastano dieci mesi per costruire un nuovo penitenziario – qualora ce ne sia bisogno – nel nostro paese occorrono dieci anni.

Se c'è un problema di rapidità nella costruzione di nuovi edifici penitenziari, probabilmente sarà dovuto anche ad un problema di standardizzazione dei moduli costruttivi, sarà un problema di rinuncia alla costruzione di megacarceri, ma è un problema anche di norme contabili che non possono essere adottate, – salvo miglior giudizio del legislatore – per l'edilizia penitenziaria. Bisognerebbe arrivare ad un sistema contabile amministrativo – parlo di cose di cui non mi intendo – definitivo e non provvisorio, di una provvisorietà rinnovabile di lustro in lustro. È una questione determinante ai fini della completa attuazione della riforma penitenziaria.

PRESIDENTE. Mi sembra ci sia una tendenza unanime a voler riviare il seguito della discussione ad altra seduta. Vorrei sentire il parere del rappresentante del Governo.

CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Poiché ogni mio intervento dopo una richiesta avanzata da tutti i Gruppi diventerebbe inutile, in ordine alla indispensabilità immediata di questo disegno di legge e poiché si chiede la presentazione di una relazione, gradirei che questa richiesta fosse formalizzata, in modo che negli stessi termini possa riferire alla Commissione, salvo che non intenda farlo personalmente il Ministro.

SALVATO. In sintesi, signor Presidente, la richiesta che viene avanzata da parte del mio Gruppo è quella di avere una relazione sulle procedure seguite ed attuate sulla base del dettato della legge n. 967 del 1977.

DI LEMBO. Si chiede un proroga di quattro anni per una legge che è comunque eccezionale. Sarebbe bene che ci venisse spiegato perché tale proroga deve essere di quattro anni. Il Governo, nella sua relazione, anche se per grandi linee, deve affrontare il problema delle carceri e rendere conto dello stato delle carceri che devono essere riadattate o che richiedono una manutenzione ordinaria, in modo da giustificare una norma che è e rimane eccezionale e che deve avere una validità ulteriore di quattro anni. Io sono favorevole al termine di quattro anni perchè, se esso fosse fissato in due anni, ci potremmo trovare di fronte alla richiesta di una ulteriore proroga; ma ciò può essere accettato solo nel caso che si indichi un programma di riadattamento o di ristrutturazione delle carceri, programma da sottoporsi poi al vaglio del Parlamento e di questa Commissione.

BATTELLO. Un importante elemento di valutazione per noi su tale questione potrebbe essere dato dal fatto che il Governo abbia ritenuto di non richiamarsi più alla legge del 1971, ad esempio per un intervento qualificabile come adattamento ai sensi di quella legge, ed abbia invece deciso di adottare una procedura come quella contenuta nella legge del 1977 per lo stesso intervento di adattamento delle carceri.

CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. La legge del 1977 si riferisce sempre al bilancio ordinario, sia ben chiaro che non si può andare fuori bilancio. Il bilancio previsto per il Ministero di grazia e giustizia è dello 0,76 per cento, e i lavori in questione vengono eseguiti con i fondi previsti dal bilancio ordinario di spettanza del Ministero stesso.

GOZZINI. Vorrei avanzare una richiesta. Credo che tutti i colleghi, come me, abbiano tratto giovamento dall'audizione del dottor Amato, in occasione della discussione del disegno di legge n. 23.

Se esiste presso il Ministero una struttura parallela, ossia una divisione che si occupa dell'edilizia penitenziaria, sarebbe il caso di avere un'audizione con il suo responsabile.

Ritengo che anche l'apice burocratico del Ministero che più direttamente è interessato al problema, potrebbe essere utilmente da noi consultato.

PRESIDENTE. Per concludere la discussione sugli aspetti che sono stati qui sollevati, vorrei invitare il sottosegretario Cioce a riferire al Ministro le richieste in questione, cioè l'esigenza che vengano forniti dati conoscitivi sui lavori eseguiti e sulle procedure adottate ai sensi della legge n. 967 del 1977, nonchè sulle ulteriori intenzioni e prospettive di intervento del Ministero in materia.

Così restando stabilito, il seguito della discussione sul presente disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

**«Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana» (467), approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)**

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge «Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti

normativi della Repubblica italiana e sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riferirò io stesso alla Commissione sul disegno di legge.

Si tratta di un disegno di legge molto articolato che risponde non solo ad un vecchio auspicio, ma anche alle tante osservazioni sorte via via, attraverso una pluridecennale esperienza, sulle insufficienze della *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*, o anche sulle superfetazioni esistenti in tale *Raccolta* nonché nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*.

Gli atti ufficiali a cui questo disegno di legge si riferisce sono di un duplice ordine, come ho già accennato; da una parte la *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica*, dall'altra la *Gazzetta Ufficiale*.

Si è notato che vengono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* atti che hanno un interesse molto limitato, quanto alla loro pubblicità, per la generalità dei cittadini. Ad esempio, le accettazioni di lascito, le dichiarazioni di pubblica utilità; è persino successo che atti provenienti da taluni Ministeri trovassero spazio in questa raccolta, mentre atti di altri Ministeri non abbiano trovato spazio nella raccolta stessa; è anche questa una delle incongruenze che ci si preoccupa di evitare per il futuro con questo provvedimento.

Sono inoltre state emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle circolari – ricordo in modo particolare quella del 19 dicembre 1980 – che hanno raccomandato ai Ministeri un rigoroso rispetto della normativa esistente per eliminare le pubblicazioni che erano prescritte dalle disposizioni legislative e che non rispondono neanche ad esigenze di carattere amministrativo.

Si è peraltro rilevato che le iniziative realizzate in sede amministrativa non possono perseguire determinate finalità fondamentali che si iscrivono nella presente esigenza di approfondita e completa revisione della materia della pubblicità. In modo particolare, le iniziative di carattere amministrativo non possono far fronte alla necessità di inserire nella *Raccolta ufficiale* tutti i più importanti atti normativi e soltanto i più importanti atti normativi; è questa la prima linea su cui è articolato questo disegno di legge.

Si dovrebbe poi realizzare la necessità di pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* tutti gli atti che possono interessare la comunità nazionale, in aggiunta ai provvedimenti di carattere strettamente normativo, che sono viceversa già inseriti nella *Raccolta*, escludendo dalla *Gazzetta* atti la cui pubblicazione non risponde ad esigenze né di carattere legale, né di informazione.

Un altro aspetto che è stato messo in rilievo, riguarda la necessità di inserire nella *Raccolta* i più importanti decreti ministeriali e le deliberazioni dei comitati di Ministri, con dotazione di numero progressivo.

Inoltre, uno dei punti sui quali mi permetto di richiamare in particolare l'attenzione della Commissione – perchè tutti ne abbiamo fatto grande esperienza, giorno per giorno, nella consultazione della *Gazzetta Ufficiale* – è quello che riguarda il tema della conversione in legge dei decreti-legge. Siccome la pubblicazione della legge di conversione avviene a distanza di tempo da quella del decreto-legge – e nella forma della pubblicazione di tutti gli emendamenti – si è rilevato che ciò comporta molte volte una difficoltà di lettura e quindi di interpretazione. Conseguentemente si propone che accanto alla legge di conversione venga riprodotto il

decreto-legge, in modo da permettere la comprensione dell'esatto contenuto dell'atto normativo.

Vi sono altre considerazioni da fare, che riguardano soprattutto le sentenze della Corte costituzionale. Appare necessario – si è rilevato – includere anche le decisioni che tolgonon efficacia a norme già inserite nella collezione; si è proposto in modo particolare di pubblicare integralmente le sentenze della Corte costituzionale. Ed è stata sottolineata un'altra incongruità: mentre da una parte, sia pure in una appendice della *Gazzetta Ufficiale*, viene pubblicato il testo integrale delle ordinanze di rimessione, viceversa si riscontra la singolare anomalia della mancata pubblicazione del testo integrale delle citate sentenze.

Come ho già detto, il disegno di legge è molto articolato e complesso: tratta una serie di argomenti ed è il frutto di una lunga elaborazione. Per quanto riguarda il volume complessivo delle pubblicazioni, nella relazione governativa si afferma che potrebbero sorgere delle perplessità circa l'aumento degli atti inclusi nella Raccolta; viceversa si fa notare che verranno esclusi numerosi atti di scarso o nessun interesse per la collettività. A questo proposito si elencano, sia pure a titolo esemplificativo, i decreti del Presidente della Repubblica da escludere dalla pubblicazione nella Raccolta riguardanti: il riconoscimento della personalità giuridica di associazioni, fondazioni ed altre istituzioni di carattere privato; l'approvazione e le modifiche di statuti di associazioni e fondazioni; l'autorizzazione ad enti ad acquistare immobili o ad accettare donazioni, eredità e legati; la soppressione di archivi notarili mandamentali; l'istituzione di borse merci; il riconoscimento, agli effetti civili, dell'erezione, dell'unione o del cambio di denominazione di parrocchie ed altri provvedimenti riguardanti gli enti religiosi, che sono numerosissimi ogni anno; l'autorizzazione alle emissioni di francobolli; l'istituzione e soppressione di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari; le modificazioni agli statuti delle varie università che – come è noto – occupano intere pagine di ogni *Gazzetta Ufficiale*. D'altra parte si ripete ancora una volta che della Raccolta devono far parte «tutti i provvedimenti che incidono sul sistema normativo».

Occorre inoltre sottolineare un altro punto importante. Pur dettandosi nel disegno di legge governativo, approvato dalla Camera dei deputati, una serie di specifici criteri ed indicazioni circa gli atti che devono essere inseriti e quelli che viceversa devono essere esclusi, tuttavia è necessario mitigare la conseguente ed inevitabile rigidità di questa normativa attraverso la possibilità per il potere esecutivo di sosperire in determinati casi con proprie indicazioni e determinazioni. Nella relazione governativa si afferma testualmente: «Temperare, d'altra parte, la inevitabile rigidità di una norma del genere, confermando ad esempio quella parte dell'articolo 3 del regio decreto n. 1252 del 1923 che ammette la pubblicazione di quegli atti per i quali sia intervenuto un accordo tra il Ministro proponente e quello della giustizia, potrebbe in pratica nel tempo al riprodursi della situazione, ora deplorata, di pubblicazioni non necessarie né utili. Tale disposizione si è del resto dimostrata di scarsa utilità».

Pertanto – si continua nella citata relazione –, studiando tutte le varie soluzioni, si è pervenuti «al convincimento che – per quanto concerne le pubblicazioni nella *Gazzetta Ufficiale* – convenga delegiferare la materia prevedendo l'emanaione di una disposizione legislativa che (confermando ovviamente la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di tutti gli atti da inserire

nella Raccolta Ufficiale): abroghi tutte le disposizioni che prevedono la pubblicazione di atti nella Gazzetta; demandi al Presidente del Consiglio dei Ministri di precisare con propri decreti, di concerto con i vari Ministri competenti e con quello della giustizia, le categorie di atti da pubblicare; preveda che detti decreti dovranno recare anche l'indicazione degli atti da pubblicare nel testo integrale, di quelli da pubblicare per sunto o per estratto (tenuto conto che le esigenze di notorietà che sono alla base della pubblicazione non investono l'intero testo del provvedimento) e di quelli infine per i quali potrà essere pubblicato solo il titolo, con l'indicazione della pubblicazione ufficiale che reca il tsto dell'atto; stabilisca che la nuova disciplina avrà effetti tre mesi dopo la pubblicazione dei cennati elenchi; disponga che con le stesse modalità gli elenchi i questione potranno essere modificati o integrati». A ciò si provvede con l'articolo 3, primo, secondo, ottavo e nono comma, del disegno di legge.

Detto questo in relazione al potere attributivo al Governo, vi sono alcune categorie di atti per le quali è necessario stabilire una particolare disciplina. Mi riferisco agli atti ed ai comunicati emanati dalla Presidenza della Repubblica, dalle Camere e dalla Corte costituzionale, che già vengono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* secondo le norme di legge o regolamentari proprie di tali organi; alle pubblicazioni previste dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, ed a quelle disposte dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, sui *referendum* e sull'iniziativa legislativa popolare. Inoltre si ribadisce la necessità di pubblicare integralmente tutte le sentenze della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda le norme regionali, nel disegno di legge viene generalizzato l'obbligo di riproduzione nella *Gazzetta Ufficiale* di tali norme e dei regolamenti.

In relazione alla pubblicazione delle norme comunitarie, nella relazione governativa si osserva che attualmente la prima parte della *Gazzetta Ufficiale* si limita a pubblicare i titoli dei regolamenti comunitari e delle decisioni generali della CECA, con l'indicazione della *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee ove sono pubblicati i testi integrali degli atti; viceversa si sostiene che questi atti dovrebbero essere pubblicati direttamente ed integralmente nella *Gazzetta Ufficiale* italiana. Inoltre si prevede la pubblicazione dei testi delle direttive comunitarie per le quali la Corte di giustizia delle Comunità europee ha recentemente affermato una possibile rilevanza diretta nell'ordinamento interno degli Stati membri.

Si prevede ancora la «ripubblicazione» per notizia degli atti amministrativi regionali, pubblicati in particolari raccolte ufficiose, che interessino l'intera collettività nazionale: e la relazione governativa a questo proposito fa alcuni esempi.

Poi vi è un altro capitolo che riguarda la semplificazione degli adempimenti relativi alla pubblicazione delle leggi, allo scopo di accelerarne il corso. Si vorrebbe stabilire di limitare la controfirma al Presidente del Consiglio e al Ministro competente per materia, per accelerare appunto la pubblicazione di questi atti.

Vi è inoltre la parte relativa alla necessità di rendere comprensibili i disegni di legge di conversione con la pubblicazione del testo coordinato.

C'è un'altra innovazione molto interessante che rispecchia una difficile esperienza di acquisizione di cognizioni precise in relazione alla materia

legislativa: viene realizzata con l'articolo 7 del disegno di legge che prevede la ripubblicazione a titolo informativo delle norme a cui un successivo atto faccia rinvio, quando questo rinvio si riferisca a più disposizioni o sia comunque complesso. Sono le famose leggi «traghetto» degli ultimi decenni; si potranno non discutere nel merito ma certamente la fatica dell'interprete è grandissima.

Si propone infine l'eliminazione del limite della divisione in due sole parti della *Gazzetta Ufficiale*; la nuova divisione viene proposta nell'articolo 9.

Vi chiedo scusa, onorevoli colleghi, per questa relazione un po' confusa; il senatore Ricci, come sapete, è impedito dolorosamente e ho creduto di dovermi all'ultimo sostituire a lui, date le pressioni che si sono avute sia da parte del Governo sia dalla Camera dei deputati che ha già approvato il provvedimento. D'altra parte, vi sono proposte di modifica del Governo ed i colleghi hanno già preannunciato di dovere fare osservazioni certamente interessanti. Pertanto ho preferito, invece di rinviare l'esame del provvedimento in vista di una relazione più adeguata e di un approfondimento della materia, svolgere oggi la relazione; ho pensato infatti che negli sviluppi della discussione le carenze fin troppo evidenti della mia relazione potessero essere colmate.

Dichiaro aperta la discussione generale.

SALVATO. La ringrazio per la relazione, signor Presidente, che non è affatto confusa; anzi, ci ha dato modo di fare una rapida lettura anche del testo degli articoli.

Sarebbe però opportuno rinviare il seguito della discussione alla prossima settimana in modo da poter dare il nostro contributo all'esame del provvedimento.

Non so se c'è già il parere della Commissione affari costituzionali, se è previsto, dal momento che alla Camera il disegno di legge è stato esaminato da quella Commissione.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. Mi sono chiesto anch'io la ragione di questa differenza.

SALVATO. La materia investe questioni delicate. C'è un indirizzo diverso tra Camera dei deputati e Senato e me ne chiedo le ragioni.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. Pare che per tradizione competa alla Commissione giustizia.

Do a questo punto la lettura del parere della Commissione affari costituzionali:

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, eprime parere favorevole per quanto di competenza.

Segnala peraltro alla Commissione di merito l'opportunità di omogeneizzare la disciplina dell'ultimo comma dell'articolo 5 a quella posta dal penultimo comma del detto articolo (sembra consigliabile che il comunicato relativo alla mancata conversione del decreto-legge del decorso dei termini costituzionali sia predisposto dal Ministro di grazia e giustizia, in seguito a comunicazione del Presidente della Camera competente).

L'articolo 5 estende la previsione dei testi coordinati dei decreti-legge convertiti con modificazioni a tutti gli atti normativi che contengano soppressioni, aggiunte o sostituzioni di parti di preesistenti disposizioni normative. Dopo lettura del primo comma: per i decreti-legge che, in sede di conversione, abbiano subito modificazioni, l'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia predispone un testo integrato con le modificazioni introdotte dal Parlamento e stampate in modo caratteristico. Questo testo è pubblicato nella prima parte della *Gazzetta Ufficiale* anche in un giorno immediatamente successivo a quello di pubblicazione della legge di conversione».

La Commissione affari costituzionali nota che manca un coordinamento tra il penultimo e l'ultimo comma dell'articolo 5. Si tratta di un'osservazione particolare che certamente prenderemo in esame.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. C'è un emendamento del Governo al secondo comma.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'emendamento del Governo si adegu a questa necessità di omogeneizzazione.

SALVATO. Chiediamo, signor Presidente, il rinvio dell'esame del provvedimento alla prossima settimana proprio per un ulteriore approfondimento della materia.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè non si fanno altre osservazioni, resta inteso che il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

Così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 19,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
Dott. ETTORE LAURENZANO