

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

### RESOCONTO STENOGRAFICO

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE  
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1989) (n. 1442)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1989  
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1989-1991 (n. 1443)

**Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia  
per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5)**

*IN SEDE CONSULTIVA*



## INDICE

## GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1988

## (Antimeridiana)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» (1442), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991» (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5) (Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI) . . . . .	Pag. 5, 14, 15 e <i>passim</i>
BATTELLO (PCI) . . . . .	14, 15
DI LEMBO (DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442 . . . . .	5, 12
GALLO (DC) . . . . .	12
SALVATO (PCI) . . . . .	15

## GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1988

## (Pomeridiana)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» (1442), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991» (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5) (Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI) . . . . .	Pag. 16, 36, 39
ACONE (PSI) . . . . .	34, 35, 36
BATTELLO (PCI) . . . . .	25, 35
CORRENTI (PCI) . . . . .	17
FILETTI (MSI-DN) . . . . .	31
LEONE (Misto) . . . . .	23
ONORATO (Sin. Ind.) . . . . .	20
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia . . . . .	36

## VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» (1442), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991» (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5) (Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI) . . . . .	Pag. 39, 55, 68 e <i>passim</i>
BATTELLO (PCI) . . . . .	48, 64
CASOLI (PSI) . . . . .	39
CORLEONE (Fed. Eur. Ecol.) . . . . .	45, 48
GALLO (DC) . . . . .	62, 64, 67 e <i>passim</i>
MISSERVILLE (MSI-DN) . . . . .	51, 53
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia . . . . .	53, 64, 67 e <i>passim</i>

## MARTEDÌ 6 DICEMBRE 1988

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» (1442), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991» (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5) (Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE (COVI - PRI) . . . . .	Pag. 69, 76, 82 e <i>passim</i>
ACONE (PSI) . . . . .	115
BATTELLO (PCI) . . . . .	84, 95, 100 e <i>passim</i>
DI LEMBO (DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442 . . . . .	76, 81, 82 e <i>passim</i>
FILETTI (MSI-DN) . . . . .	76, 110, 111 e <i>passim</i>
GALLO (DC) . . . . .	88, 91, 92 e <i>passim</i>
MISSERVILLE (MSI-DN) . . . . .	104, 115
ONORATO (Sin. Ind.) . . . . .	90
PINTO (DC) . . . . .	74
SALVATO (PCI) . . . . .	69, 80, 106 e <i>passim</i>
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia . . . . .	82, 84, 88 e <i>passim</i>



**GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1988**  
(Antimeridiana)

**Presidenza**  
**del Presidente COVI**

*I lavori hanno inizio alle ore 9,55.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» (1442)**, approvato dalla Camera dei deputati

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991» (1443)**, approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989  
(Tab. 5)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame congiunto e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Desidero preliminarmente rivolgere un saluto all'onorevole ministro, professor Vassalli, che da molto tempo non vedevamo partecipare ai nostri lavori, chiarendo che non abbiamo attribuito tale circostanza ad una mancanza di riguardo nei nostri confronti, ma ad una manifestazione di fiducia per noi stessi. Desidero anche dirgli che siamo particolarmente lieti di rivederlo tra noi in quanto egli ha superato felicemente un delicato momento per la sua salute ed inoltre gli esprimo, a nome della Commissione, ogni augurio per la sua attività.

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sulla tabella 5 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1442.

**DI LEMBO,** estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442. Signor Presidente, mi associo anch'io agli affettuosi auguri che lei ha rivolto al ministro Vassalli; sono certo che, soprattutto per i numerosi problemi legati alla gestione del Ministero di grazia e giustizia, probabilmente egli rimpiange moltissimo il periodo non tranquillo, ma certamente migliore che ha trascorso in questa Commissione nella qualità di Presidente.

Devo anche esprimere le mie preoccupazioni perchè la mancanza di tempo non consente una valutazione esatta della politica per la giustizia, che si deduce dalle cifre del bilancio, e la comparazione tra tali cifre e quelle degli anni scorsi, per vedere se esista una continuità logica, oltre che politica, nel settore della giustizia. È altresì difficile svolgere una relazione su questi

temi, perchè la valutazione dei documenti finanziari non investe soltanto gli aspetti più specificatamente politici, ma riguarda anche l'esame sulla situazione delle strutture, compiuto attraverso le poste di bilancio.

Come è noto, quest'anno il bilancio di previsione, quello pluriennale e il disegno di legge finanziaria vengono al nostro esame in seconda lettura. Ciò consente, da un lato, di far tesoro del dibattito che si è già ampiamente svolto nell'altro ramo del Parlamento e, dall'altro, di precisare meglio indirizzi e limiti della politica della giustizia. Tuttavia mi rifiuto di ritenere, solo perchè il bilancio viene a noi in seconda lettura, che la nostra Commissione debba prendere meramente atto di quello che l'altro ramo del Parlamento ha deciso. Mi rendo conto che occorre fare anche una valutazione di prevalenza degli interessi, e quello di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio potrebbe indurci ad esprimere un parere favorevole sulla tabella di bilancio che ci è pervenuta, ma è chiaro che, in questo caso, la Commissione considererebbe tale risultato compatibile con gli obiettivi che ritiene di voler raggiungere.

Dobbiamo in ogni modo precisare indirizzi e limiti della politica per la giustizia, che ha raggiunto livelli di analisi molto al di là della normale problematica propria di un bilancio, perchè investe anche l'incidenza del modello organizzativo per il cui ammodernamento occorrono non solo mezzi finanziari, ma strutture che rendano efficiente il servizio offerto.

Ormai da anni si continua a parlare di crisi della giustizia ma, evitando generalizzazioni che la posizione politica di maggioranza o di opposizione giustificano, occorre prendere atto che la crisi attiene al faticoso passaggio da una concezione della giustizia come momento di supremazia dello Stato a quella di un diritto della collettività, secondo il disegno costituzionale che dà a tutti la facoltà di «agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi» (articolo 24), che rende obbligatorio l'esercizio dell'azione penale (articolo 112), che prevede l'organizzazione dell'apparato come dovere costituzionalmente garantito (articoli 105 e 110). Ciò comporta, tra l'altro, anche una revisione delle strutture, compreso il Ministero, e mi fa piacere che il ministro Vassalli abbia già dichiarato a chiare note di voler raggiungere un tale obiettivo.

Si aggiunga inoltre che in una società divenuta più dinamica le sollecitazioni sono maggiori e più diversificate, investendo anche rapporti e certezze ritenuti finora consolidati. Il collega senatore Coco mi accusa di fare spesso delle citazioni; tuttavia vorrei ricordare soltanto, come ho fatto un'altra volta, che Mc Luhan, nel suo volumetto «Il medium è il messaggio», ha scritto: «Tutto sta cambiando: voi, la vostra famiglia, i vostri vicini, la vostra scuola, il vostro governo, i vostri rapporti con gli altri e stanno cambiando rapidamente», intendendo per governo non quello costituzionalmente previsto, ma il modo di governare una società.

In questo contesto la domanda di giustizia non solo cresce, ma si modifica e rende più difficile la valutazione politica del bilancio, generalmente considerato come coincidenza tra costi e benefici. Il ministro Vassalli, in una relazione ai magistrati italiani svolta a Genova il 20 novembre 1987, ha rilevato molto puntualmente che la tendenza alla giurisdizionalizzazione dei rapporti - cui ha contribuito egli stesso come giurista - è stata una costante nell'evoluzione del nostro ordinamento ed è stata vissuta come un contributo importante allo sviluppo civile e democratico del nostro Paese. Giurisdizionalizzazione che, tendendo a dare certezza ad ogni aspettativa, anche a quelle tradizionalmente trascurate o non ritenute meritevoli di essere elevate al

rango dei diritti, crea problemi di certezza giurisprudenziale e problemi di natura organizzativa, gli uni e gli altri incidenti sull'efficienza e sull'efficacia dello stesso sistema della giustizia.

Non ho ritenuto inutile fare alcune rapide considerazioni preliminari perchè credo sia anche necessario spiegare i motivi per i quali, ad esempio, è pressante la richiesta di aumento degli organici della magistratura, allo stato già quasi doppi rispetto a quelli del 1930 (previsti in 4.567 dipendenti), senza che la lentezza dei processi costituisse la regola e nonostante la polverizzazione delle sedi che caratterizzava allora il servizio giudiziario prevedendo la dislocazione degli uffici giudiziari, specie le preture, in modesti comuni per consentire alla giustizia di arrivare anche nelle piccole comunità ed evitare di percorrere distanze molto spesso disagiati.

È indubbio che oggi la situazione è cambiata, non solo perchè la viabilità ed il miglioramento dei mezzi di trasporto hanno reso poco faticose le distanze, ma anche perchè fenomeni di urbanizzazione e di migrazione interprovinciale ed interregionale hanno profondamente mutato la dislocazione sul territorio della popolazione.

Con l'ordinamento del 1941 fu apportata una prima modifica alla geografia degli uffici giudiziari; quindici anni dopo, con la legge 17 dicembre 1956, n. 1443, il Governo fu delegato a modificare le circoscrizioni giudiziarie nel termine di un triennio, che fu ripetutamente prorogato. In entrambe le occasioni i risultati non furono apprezzabili, soprattutto per le resistenze locali che - si badi - non interessano solo le popolazioni ma anche gli operatori della giustizia (magistrati, funzionari e avvocati). È noto a tutti inoltre - ed è stato più volte ripetuto in questa sede - che il ministro Bonifacio presentò nell'agosto 1978 un disegno di legge di delega che prevedeva soppressione di uffici, accorpamenti o aggregazioni, variazioni di territorio degli uffici non soppressi, modalità per lo spostamento del personale giudiziario. Era un disegno di legge che cercava di ridurre al massimo lo spreco delle risorse disponibili, ma non ebbe fortuna tanto che non fu neppure discusso per le proteste levatesi da tutte le parti e da tutti i Gruppi politici e per l'aumento fittizio dei carichi di lavoro che dovevano essere ricavati dall'analisi dei flussi reali nel quadriennio 1974-1977, integrati dalla determinazione di criteri dei flussi potenziali, delle esigenze delle popolazioni, dello stato della viabilità e dei trasporti, della funzionalità degli uffici. Questi elementi lasciano poco spazio ad una scelta discrezionale e determinano sempre tensioni e pressioni e quindi risultati poco apprezzati.

Si è fatto successivamente ricorso al sistema del congelamento delle preture per non impegnare magistrati togati in sedi con scarsi carichi di lavoro e, da ultimo, all'accorpamento di preture. Vi sono state poi riforme importanti che hanno modificato i carichi di lavoro di alcuni uffici e che rendono la revisione delle circoscrizioni giudiziarie sempre necessaria, ma diversa da quella precedentemente immaginata. Mi riferisco all'aumento della competenza del pretore e, in fase di gravame, della corte d'appello.

La revisione comporta - e questo è noto - non solo la soppressione di uffici, ma anche la creazione di nuovi uffici in quanto, come la statistica ci rivela, i grandi uffici rendono molto meno di un ufficio di piccole o medie dimensioni con flussi in entrata percentualmente uguali. Questo è il problema che deve essere presente nelle nostre valutazioni quando si affronterà la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e dei tribunali. Infatti la revisione non riguarda e non deve riguardare soltanto gli uffici intesi come

sono oggi, ma deve riguardare anche l'ampliamento della circoscrizione nella quale insiste un ufficio. Ciò serve a rendere sempre meno difficile l'offerta di giustizia nei grossi tribunali e nei grossi uffici giudiziari. Ecco perchè, a titolo personale, manifesto la mia contrarietà alla soppressione dei tribunali che oggi si dice lavorano poco per quello che possono rappresentare anche in termini di risposta rapida alla domanda di giustizia.

Il Governo in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ha presentato un disegno di legge, attualmente all'esame della Camera dei deputati, che si propone il duplice scopo di dare inizio ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie (che, cominciando dalle preture e operando in modo meno drastico e più uniforme, recuperi risorse di personale oggi male o poco impegnato) e della creazione di un raccordo con l'istituzione della Procura della Repubblica presso le preture, volute dal codice di procedura penale, e dalle connesse norme di adeguamento dell'ordinamento giudiziario. Vi è poi l'istituzione della pretura circondariale; al riguardo l'Associazione nazionale dei magistrati, esprimendo un parere già dato dal Consiglio superiore della magistratura e che poi è rimbalzato nell'Aula della Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento, ha sottolineato l'esistenza di preture che, pur non situate nella sede del circondario, per il carico notevole di lavoro o per particolari condizioni locali, devono essere mantenute e talora rinforzate. Di qui la preoccupazione del Ministro che ciò possa dar luogo ad altre eccezioni progressive che potrebbero snaturare non solo lo spirito della legge, ma anche l'intendimento di rivedere le preture con gli annessi uffici giudiziari sul territorio.

La revisione delle circoscrizioni giudiziarie, così prevista, trova anche delle voci discordi. Mi riferisco, per esempio, a quanto leggo dai resoconti sommari dei lavori dell'altro ramo del Parlamento. Vi è stato chi ha ritenuto (l'onorevole Rizzo della Sinistra indipendente) che è «necessario domandarsi se sia opportuno privare le preture mandamentali del pretore pubblico ministero, che testimonia nei piccoli centri la presenza dello Stato e che può fornire una garanzia di vigilanza essenziale per contrastare fenomeni, come quello del traffico di droga, presenti anche nei comuni minori». È una opinione della quale credo si debba tener conto perchè puntualizza un aspetto certamente importante.

La revisione delle circoscrizioni giudiziarie è necessaria anche perchè è funzionale ad una migliore distribuzione dei magistrati e quindi ad una migliore efficienza degli uffici, anche se non risolve l'altro problema ancor più importante dell'efficacia dell'offerta di giustizia e nemmeno del tutto il problema dell'efficienza che insieme, se carenti, concorrono *de facto* a provare l'esistenza della crisi. Infatti quest'ultima attiene anche al personale, alle strutture e alla legislazione.

Prima di accennare alle cifre presenti nella tabella, vorrei soffermarmi brevemente su altri aspetti che in questi giorni rimbalzano dalle Aule del Parlamento alla stampa e ai dibattiti. Mi riferisco al personale giudiziario, tenendo soprattutto conto dei magistrati. Il personale giudiziario deve essere valutato certamente non soltanto in base al numero (come pure sembra che qualche volta si faccia) ma anche in base alla professionalità e alla mobilità. I magistrati in servizio, se non vado errato, raggiungono oggi il 96-97 per cento dell'organico. Però, come si è detto, il problema non è tanto riferito al numero (l'ho ripetuto sempre da quando faccio parte della Commissione giustizia), quanto alla rapidità della copertura delle vacanze, tanto che era

venuta una particolare proposta il 9 novembre scorso da parte del senatore Misserville. In ordine a tale proposta mi si consenta di ricordare che esistono precedenti normativi per il reclutamento straordinario di magistrati e che non vi è soltanto il cosiddetto «decreto Togliatti» dell'immediato dopoguerra. Vi è infatti un decreto del 6 luglio 1919 - e qua la legge riecheggia la distinzione tra giudici e pretori - che consentiva di assumere per «la nomina dei titolari delle preture alle quali non sia possibile provvedere secondo le norme vigenti col personale giudiziario attualmente in servizio» nuovo personale tramite speciali concorsi «per titoli tra i laureati in legge iscritti nell'albo degli avvocati o dei procuratori esercenti da almeno 5 anni, od esercenti da egual tempo la professione di notaio. I pretori nominati in conformità del presente decreto non possono eccedere complessivamente per tutto il regno il numero di 300».

Come dicevo, vi fu poi quel provvedimento passato alla storia come «decreto Togliatti».

Nella scorsa legislatura sono stati presentati dei disegni di legge (ad esempio, quelli dei deputati Passagli e altri e del deputato Gargani) che prevedevano l'assunzione straordinaria di avvocati.

Ritengo inopportuno e inefficace ricorrere tuttavia al reclutamento straordinario sia perchè è fisiologico per ogni sistema che vi siano delle vacanze, anche se queste devono essere contenute in termini normali (nessun organico infatti in nessuna amministrazione sarà mai del tutto completo), sia perchè ritengo che le difficoltà che la scelta del concorso fatta dal costituente non possano essere superate con la riserva dei concorsi ad alcune categorie che probabilmente hanno intrapreso quella data professione per non sottoporsi alla selezione severa alla quale sono sottoposti coloro che intendono entrare nella magistratura.

D'altra parte, il concorso in magistratura è aperto a tutti e non vi sono preclusioni per chi già svolge un'altra attività o esercita un'altra professione. D'altronde, così come ho detto altre volte, il problema più che di quantità è di qualità. È a tutti noto, infatti, che i partecipanti ai concorsi in magistratura sono sempre in numero rilevante (il rapporto è di uno a cinque), anche se non si riesce mai a coprire tutti i posti messi a concorso nonostante una certa larghezza di valutazione degli elaborati.

Le carenze nell'organico della magistratura allora non sono connesse, come rileva la Corte dei conti, ai procedimenti di assunzione, in quanto in questo settore opera una normativa derogatoria (legge 4 febbraio 1985, n. 11) che abbiamo ulteriormente esteso e che autorizza bandi di concorso per uditori giudiziari anche per i posti che si renderanno vacanti entro l'anno del bando stesso e nei tre anni successivi; la carenza non dipende neanche da un insufficiente numero di aspiranti, ma esclusivamente dal fatto che non tutti i posti messi a concorso sono stati assegnati.

Un altro aspetto rilevante, evidenziato dagli stessi magistrati, è quello della loro mobilità. Allo stato, in applicazione degli articoli 192 e 194 dell'ordinamento giudiziario, il magistrato che aspira ad essere trasferito in altra sede ha diritto all'assegnazione se vi è la relativa vacanza e se ha compiuto almeno due anni di esercizio nella sede originaria, fatto salvo solo l'eventuale concorso con altri aspiranti. Ciò non tiene affatto conto delle esigenze dell'ufficio che si viene a scoprire e non valuta comparativamente tali esigenze con quelle dell'ufficio nel quale il magistrato viene trasferito, come rilevò il senatore Gallo anche a proposito dell'applicazione.

Si pone allora l'esigenza di una rilettura o, se è necessario, di una modifica dell'ordinamento giudiziario che superi questa logica privatistica, la quale prescinde da effettive esigenze di servizio e non sorregge i movimenti di personale in alcun'altra struttura pubblica o privata.

Importante ancora, a garanzia anche della sua autonomia, è la professionalità del magistrato, che non può essere guardato solo nel momento, molto importante, della selezione per l'accesso alla carriera, ma che richiede una formazione permanente con corsi di specializzazione, incontri di studio ed altro, atti anche a valorizzare la capacità di questo particolare personale. Durante una pausa della seduta della Commissione di martedì scorso si diceva che non è sufficiente, dopo l'abolizione della carriera per titoli ed esami che ha eliminato praticamente ogni sistema di controllo sulla professionalità, un concorso seguito da un periodo di tirocinio per investire un magistrato di funzioni giurisdizionali il cui esercizio non è verificabile se non con i rimedi giurisdizionali di gravame. Si diceva - ed erano soprattutto gli avvocati a sostenerlo - che non è improbabile trovarsi di fronte, anzi qualche volta è accaduto, a magistrati non idonei all'esercizio della funzione, non solo professionalmente, ma anche psicologicamente. Si dirà che l'abolizione delle carriere fu il risultato di una giusta aspirazione della magistratura alla pari dignità di tutti i suoi membri; ma la riforma non poteva e non può fermarsi a metà strada.

Occorre costruire nuovi modelli idonei ad assicurare professionalità e prevedere incentivi che, eliminando ogni appiattimento burocratico, consentano uno sviluppo costante della professionalità. Quando si afferma che il magistrato deve essere considerato come ogni altro professionista, si dice una sacrosanta verità; però burocratizzare l'accesso e la stabilità in eterno blocca il sistema e non crea incentivi di miglioramento. Siamo rimasti invece al tirocinio per gli uditori ed anche per questo non sono previsti molti mezzi; ritengo anzi che occorra aumentare tali stanziamenti, anche nell'ottica di un ampliamento degli organici.

Per quanto riguarda il restante personale, si registrano carenze di rilievo nella consistenza numerica, nonostante che l'analisi dei Ministeri effettuata dal Governo e contenuta nell'ultima relazione sullo stato della Pubblica amministrazione indichi il Ministero di grazia e giustizia, con il 13,6 per cento, tra le amministrazioni dove è concentrato il più alto numero di dipendenti. Di converso, però, vi è anche il più alto numero di unità fuori ruolo (251) o in posizione di comando (409). Al riguardo devo dire che credo occorra mettere mano anche nella normativa che regola i cosiddetti fuori ruolo e i comandati.

Nell'incontro tra il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro di grazia e giustizia da una parte e l'Associazione nazionale dei magistrati dall'altra si è deciso, tra l'altro, di sopperire con procedure di particolare rapidità alle carenze di alcune categorie di personale. Considereremo questi aspetti quando affronteremo il disegno di legge per reperire 1.000 unità per la qualifica di ex segretario giudiziario e 2.000 unità di personale dattilografico, nonostante che alcuni di essi, proprio nell'ambito del recupero della professionalità acquisita, dopo alcuni anni possano passare direttamente nel ruolo dei segretari giudiziari e questa è una scelta a mio giudizio valida ed opportuna, pur nella realtà di un reclutamento lento che è da tener presente per tutti i settori della Pubblica amministrazione.

Va anche ricordato che con il disegno di legge d'iniziativa governativa

(n. 1233) approvato in sede deliberante da questa Commissione nella seduta del 9 novembre scorso abbiamo provveduto ad aumentare il ruolo organico della magistratura, anche se non ritengo opportuno entrare nel merito di tali norme.

Per entrare invece nel merito dei problemi connessi agli altri due elementi della crisi della giustizia, quello delle strutture e quello degli adeguamenti legislativi, occorre dare uno sguardo - si può dire finalmente - alle disponibilità finanziarie previste per l'anno 1989. Per ogni politica di ammodernamento e di riforma è infatti essenziale la disponibilità di mezzi finanziari effettivamente assegnati che nel passato, diciamo chiaramente, non sono sempre stati molto ampi per il delicato comparto della giustizia. Non vorrei fornire dati poco precisi, ma non ho avuto la possibilità di leggere il resoconto dei lavori dell'altro ramo del Parlamento per vedere con precisione quali modifiche sono state apportate all'originario impianto del bilancio. Tuttavia, secondo i dati a mia disposizione, per la funzione della giustizia gli stanziamenti assommano, per il 1989, a 3.766.973,250 milioni di lire per la parte corrente e a 46.900 milioni di lire per la parte in conto capitale, per un totale di 3.813.873,250 milioni di lire. Tale importo, che vede una riduzione rispetto al bilancio assestato per il 1988, rappresenta circa poco meno dell'1 per cento della spesa generale.

All'uopo occorre precisare che il Ministro di grazia e giustizia, in ottemperanza agli obiettivi definiti con il piano di rientro in materia di finanza pubblica, approvati dal Parlamento nel luglio scorso (obiettivi che si possono riassumere nel contenimento del fabbisogno del settore statale per l'anno 1989 entro il 10,2 per cento del prodotto interno lordo), ha dovuto ridurre le originarie richieste. L'operazione di riduzione, tuttavia, è stata giustamente effettuata tenendo conto anche dei residui di stanziamento nella considerazione che l'entità degli stanziamenti deve essere commisurata alla effettiva capacità di spesa. Sappiamo tutti che se è carente la capacità di spesa non solo gli stanziamenti diventano inutili, ma diventano anche dannosi. In particolare si è tenuto conto della disponibilità di economie di gestione. Le riduzioni riguardano, oltre ad alcune poste relative a stipendi e a indennità, soprattutto per i dipendenti che prestano servizio nei gabinetti e nelle segreterie di Ministri e di Sottosegretari (e questo mi sembra giusto e opportuno), alcuni capitoli, ossia, per esempio, il capitolo 2084 (fitto locali) perchè vi è minore entità di immobili per i quali è stato necessario procedere a locazione, il capitolo 2088 (mantenimento e trasporto detenuti) e il capitolo 2092 (bonifiche agrarie) perchè a seguito dell'applicazione della disciplina dei provvedimenti restrittivi della libertà personale nel processo penale si ritiene che potrà aversi una diminuzione di presenza nella popolazione carceraria, il capitolo 2094 (centro elettronico degli istituti penitenziari) perchè alcuni impegni di spesa - vi è stata una rimodulazione - potranno essere definiti nell'esercizio relativo al 1990. Tutto questo concerne le spese correnti.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, la diminuzione è stata proposta dal Ministero nei seguenti capitoli: capitolo 7001 (acquisto di opere prefabbricate e ristrutturazione di immobili), capitolo 7003 (strutture e impianti per l'amministrazione centrale e uffici giudiziari), capitolo 7004 (strutture e impianti per l'amministrazione penitenziaria), capitolo 7005 (mezzi di trasporto), capitolo 7010 (attrezzature, microfilmatura, eccetera). Le proposte riduzioni sono rese possibili dalla disponibilità di residui di

stanziamento che, limitatamente all'esercizio 1989, permetteranno di far fronte, sia pure entro ristretti margini di manovra, alle esigenze dell'amministrazione. Inoltre si è potuta ipotizzare la diminuzione di alcune spese generali in previsione dell'approvazione della nuova normativa che trasformerà le sedi di pretura non circondariali in altrettante sedi distaccate.

Vi sono anche altre spese per l'edilizia giudiziaria e penitenziaria che gravano sui capitoli di spesa del Ministero del tesoro e del Ministero dei lavori pubblici.

La spesa complessiva per la sezione giustizia ammonta allora a legislazione vigente a 5.108 miliardi che rappresentano l'1,05 per cento della spesa complessiva dello Stato.

A queste somme vanno aggiunti ancora 400 miliardi previsti alla Tabella A del disegno di legge finanziaria per l'edilizia penitenziaria, nonchè 295 miliardi e 60 milioni previsti dalla Tabella B dello stesso disegno di legge finanziaria per la parte corrente, nonchè ancora 60 miliardi nel fondo speciale in conto capitale previsto dalla Tabella C. Si è provveduto inoltre alla rimodulazione delle spese per l'edilizia 1988 previste dalla Tabella A del disegno di legge finanziaria. Questo aspetto riguarda l'articolo 7, comma 6, della legge finanziaria per il 1987: 400 miliardi per il 1989, 500 miliardi per il 1990, 500 miliardi per il 1991. Tale rimodulazione è il risultato di una modifica apportata dalla Camera dei deputati.

A questo punto potrebbe essere mossa una facile obiezione - ed è stata già mossa molto opportunamente, puntualmente e garbatamente nel corso di un colloquio privato dal collega Correnti - e cioè che comunque avanzi di amministrazione e residui passivi (questi ultimi previsti in ulteriore diminuzione) sono sintomo di cattiva gestione delle risorse.

GALLO. Si tratta della legge sulla spesa pubblica, non di cattiva gestione.

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Rimane il fatto però che, quando si vanno ad individuare le responsabilità, il giudizio muta.

A tale proposito la Corte dei conti ha rilevato, dopo aver considerato in tutte le relazioni precedenti che la spesa nel settore della giustizia aveva subito una notevole accelerazione, che «significativi sono invece i dati relativi agli impegni, che non riescono a tenere il passo con gli stanziamenti, dando così luogo alla formazione di elevate economie, e soprattutto quelli relativi ai residui passivi, il cui importo ha raggiunto quasi un terzo dello stanziamento annuo (...).

Il dato assume ancora maggiore rilievo alla luce della circostanza che alla formazione di tali residui l'attività edilizia concorre solo per la minima parte in cui è allocata sul bilancio ministeriale. Infatti, l'esame dei dati finanziari (...) relativi all'edilizia giudiziaria e penitenziaria, dove le risorse non utilizzate raggiungono livelli molto elevati, non fa che rafforzare il convincimento che non è necessario agire soltanto sul fronte delle maggiori disponibilità finanziarie, ma anche e soprattutto su quello della razionalizzazione di strutture e procedimenti. (...) Insufficienza di strutture e complessità di procedimenti sono alla base delle gravi carenze in tema di edilizia penitenziaria e giudiziaria; per quanto riguarda la prima, oltre ai problemi connessi al reperimento delle aree - l'individuazione di tali aree, per la quale

non sono previsti termini perentori, spetta agli enti locali, che non sempre prestano attiva collaborazione, anche per quanto riguarda le opere di urbanizzazione primaria -, gravi ostacoli sorgono per la progettazione e l'appalto delle opere in dipendenza della deficitaria situazione degli uffici periferici del Ministero dei lavori pubblici, da cui discendono (...) il mancato rispetto dei tempi di consegna dei lavori, i ritardi nella redazione delle perizie, il mancato e tempestivo perfezionamento degli atti di affidamento, la scarsa e discontinua sorveglianza dei cantieri che si ripercuote sulla funzionalità delle opere. D'altra parte, il Ministero di grazia e giustizia non dispone di un ufficio tecnico attraverso il quale esercitare compiti di progettazione e di controllo». In questa materia quella giurisdizionalizzazione di cui parlavamo all'inizio non mi sembra abbia dato dei risultati proficui.

Prosegue ancora la Corte dei conti: «L'utilità di un ufficio tecnico potrebbe manifestarsi anche nei riguardi dell'edilizia giudiziaria, dove stenta a realizzarsi l'armonizzazione tra le esigenze urbanistiche di cui sono portatori gli enti locali e quelle di funzionalità dei servizi di cui è portatrice l'amministrazione».

Va notato comunque, così come rileva la Corte dei conti, che i residui passivi per queste opere non dipendono da inefficienze del Ministero di grazia e giustizia, ma dal complesso di norme che rendono compartecipi enti diversi e Ministeri diversi per tale attività.

A questo punto, in relazione alle notevoli esigenze che l'amministrazione si trova a dover soddisfare, credo che qualunque altro apporto migliorativo che si volesse suggerire alla Commissione bilancio e all'Assemblea risulterebbe utile per ottimizzare la gestione dei programmi operativi e troverebbe il relatore disposto a discuterne, anche se mi rendo conto che il problema, come ho detto all'inizio, è quello di rendere compatibili le opposte esigenze di evitare, da un lato, l'esercizio provvisorio, impedendo anche la «navetta» con l'altro ramo del Parlamento, e, dall'altro, di proporre alcune modifiche migliorative. È certo che almeno alcuni capitoli, come quelli relativi alle spese di tirocinio per gli uditori in vista delle future assunzioni, o quelli relativi alle spese di aggiornamento dei magistrati e dei funzionari, o quelli per il gratuito patrocinio, andrebbero rimpinguati.

A proposito del gratuito patrocinio per i non abbienti, collegato all'operatività del nuovo codice di procedura penale, occorre dire che non è del tutto degna di accoglimento la norma che circoscrive la difesa penale davanti al tribunale e alla corte d'assise, con l'esclusione delle preture: tale esclusione è stata giustificata con l'esiguità degli stanziamenti previsti per il relativo disegno di legge. Tuttavia devo dire che probabilmente una modifica su questo punto potrebbe essere accolta e andrebbe certamente a migliorare il bilancio della giustizia.

Per quanto riguarda le strutture, va detto che particolare attenzione è stata dedicata dal Governo all'edilizia giudiziaria. La legge n. 392 del 1941 assegna ai comuni l'onere dell'amministrazione degli edifici necessari per lo svolgimento dell'attività giudiziaria. In epoca precedente, direi opportunamente, si era provveduto attraverso il Ministero dei lavori pubblici; in epoca successiva per alcune sedi, come Napoli e Roma, aveva provveduto direttamente lo Stato. Certo, esistono immobili vetusti ed altri mancano, ma ritengo che anche in questo campo siano stati fatti enormi passi in avanti e che le spese sostenute dal 1981 ad oggi siano state veramente notevoli.

Indubbiamente il nuovo codice di procedura penale determinerà una maggiore richiesta di locali e pertanto occorrerà da parte del Ministero - che lo sta già facendo - accelerare i programmi in corso e cercare di reperire altri locali. Oltre tutto, è necessario vigilare sulla gestione dei comuni e degli altri Ministeri che devono collaborare con quello della giustizia per la soluzione di tali problemi.

Per quanto riguarda ancora lo sviluppo dell'informatica non mi soffermo sui risultati che sono stati raggiunti, ma devo dire, ed è stato sotto gli occhi di tutti, che notevoli sono i passi compiuti. Appena l'altro ieri abbiamo approvato una legge di modifica per la riscossione dei diritti di cancelleria attraverso un processo automatico ed abbiamo anche previsto il rilascio immediato di alcuni certificati, grazie ai sistemi di ammodernamento e la meccanizzazione che il Ministero di grazia e giustizia ha progressivamente acquisito. Devo dare atto che oggi è facile, per ciascun avvocato o altro operatore, avere immediata notizia dei processi e degli atti relativi da ogni ufficio giudiziario del paese.

Occorrerà risolvere altri problemi fondamentali, sui quali non è il momento di spendere molte parole. Mi riferisco all'istituzione del giudice di pace, che investe anche il problema dei conciliatori e l'organizzazione di entrambi gli uffici. Mi riferisco anche al problema della temporaneità degli incarichi direttivi, alla mobilità, alla riforma dei consigli giudiziari, agli incarichi extragiudiziari e alla nomina dei cosiddetti fuori ruolo o dei comandi. Anche il disegno di legge relativo alle applicazioni temporanee dei magistrati, recentemente approvato dalla nostra Commissione, quello sulle cause di incompatibilità, quello in materia di tossicodipendenze o di prevenzione dell'AIDS nelle carceri necessiteranno probabilmente di un aumento dei fondi rispetto ai quali esiste già una notevole attività svolta dal Ministro e dal suo dicastero che non sto qui a ricordare puntigliosamente perchè ritengo di essere stato fin troppo prolisso.

Vorrei concludere, quindi, pur manifestando un giudizio positivo sull'operato del Ministero per la finalizzazione delle scelte verso un sostanziale ammodernamento dell'azienda giustizia, ma rilevando nel contempo che il bilancio al nostro esame non è certamente l'*optimum*. La quantità delle somme a disposizione ed una certa impostazione - che in un settore come quello della giustizia, che deve fornire risposte nuove, non rende pienamente efficace ogni intervento - non possono certo soddisfare. Resta ancora molto cammino da percorrere: dobbiamo cercare di farlo sulla traccia della politica legislativa impostata dal Governo, anche se potranno rendersi necessari alcuni correttivi, politica questa sì, a mio giudizio, meritevole di valutazione favorevole.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Di Lembo per la sua esposizione.

**BATTELLO.** Signor Presidente, vorrei sollevare una questione prioritaria rispetto allo svolgimento della discussione generale.

Dopo aver ascoltato la relazione del senatore Di Lembo, devo far rilevare che nella convocazione che ci è stata trasmessa sono previste due sedute per oggi, una questa mattina ed una per il pomeriggio, nonchè una seduta per domani mattina. Non so cosa deciderà la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari circa un eventuale slittamento a martedì o a mercoledì per la conclusione dell'esame nelle Commissioni. Se le cose dovessero

restare come sono previste nella convocazione, devo far rilevare che l'esame in seconda lettura dei documenti di bilancio non deve ridursi ad un mero atto rituale. Anche il Regolamento del Senato modificato ieri dall'Assemblea sancisce che la seconda lettura è ancora un esame sostenuto da diverse garanzie. L'esame nei tempi troppo ristretti che ci sono stati non dico imposti, ma comunque assegnati, rischia di vanificare ciò che ieri abbiamo riaffermato con la riforma del Regolamento, ossia di trasformare - ripeto - la seconda lettura in un mero rito.

Ora, io so - e lo dichiaro ad alta voce - che la seconda lettura dei documenti di bilancio non può essere una ripetizione della prima lettura, è evidente. La seconda lettura deve tener conto dei risultati già raggiunti, ma comunque deve essere un esame e, per essere un esame, ha bisogno di documentazione tempestiva e di un minimo di riflessione su ciò che ha detto il relatore.

Alla luce di tali osservazioni, se le convocazioni della nostra Commissione rimangono invariate, anche il Gruppo comunista non si sottrarrà dal partecipare alla discussione e darà il suo contributo critico a questo secondo esame dei documenti di bilancio. Tuttavia è pure evidente che lo farà protestando contro questa situazione e rammaricandosi per il fatto che essa non gli permette di dare appieno tutto il contributo possibile.

Vorrei prospettare al Presidente l'opportunità di sospendere brevemente la seduta in attesa delle determinazioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari in ordine al calendario dei lavori. Mi dispiace che il Ministro, così impegnato nel settore della giustizia, debba perdere parte del suo tempo prezioso, ma dobbiamo andare in Aula per ascoltare i risultati della Conferenza dei Capigruppo.

Nel caso in cui la Conferenza autorizzi uno slittamento nel calendario dei lavori, sarebbe forse opportuno mantenere la seduta pomeridiana di oggi e passare poi alla giornata di martedì con un eventuale prolungamento a mercoledì mattina.

SALVATO. Vorrei aggiungere alcune considerazioni a quanto è stato già detto dal senatore Battello. Non ho capito se per la scansione temporale dell'esame dei documenti di bilancio sia stato consultato l'Ufficio di Presidenza della Commissione. Faccio rilevare che proprio in questi giorni abbiamo discusso ed approvato delle modifiche sostanziali al Regolamento del Senato, che credo sia già in vigore per questa sessione di bilancio. Vorrei pertanto sapere qual è stata la prassi che abbiamo seguito.

PRESIDENTE. Se non ci fosse stato l'intervento della senatrice Salvato, avrei già risposto autonomamente alle obiezioni mosse dal senatore Battello.

Mi sembra che una discussione sui tempi del nostro dibattito sia prematura perchè comunque dovremo attendere le decisioni prese dalla Conferenza dei Capigruppo.

Ho fissato le due sedute in data odierna e quella antimeridiana di domani senza escludere ulteriori sedute successive. Per me è assolutamente indifferente lavorare anche venerdì pomeriggio.

BATTELLO. Anche noi siamo qui domani, ma la nostra è una obiezione sul metodo: ci rifiutiamo di discutere tra giovedì e venerdì quando il materiale per la discussione ci è pervenuto solo ieri.

PRESIDENTE. Non intendevo sollevare una questione personale. Era stata però prospettata la necessità di permettere alla Commissione bilancio l'inizio dell'esame dei documenti contabili già nella mattina di martedì 6 dicembre. In base a questa previsione non ancora certa sono state fissate le tre sedute previste nell'ordine del giorno dei lavori della nostra Commissione; mi sono riservato tuttavia di verificare l'andamento dei lavori.

Detto questo, non ho alcuna difficoltà ad accogliere la proposta di sospensione avanzata dal senatore Battello. Mi sembra anzi obbligatorio sospendere i nostri lavori, visto che siamo chiamati in Aula per ascoltare il responso della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi ed eventualmente a votare in caso non sia stata raggiunta l'unanimità sulle modifiche al calendario dei lavori.

Sospendo quindi brevemente la seduta.

*I lavori vengono sospesi alle ore 10,50 e sono ripresi alle ore 12,03.*

PRESIDENTE. In base alle decisioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e a quanto da noi testè stabilito, la Commissione è convocata per oggi pomeriggio alle ore 16,30.

Il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè della tabella 5, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,05.*

---

**GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1988**  
(Pomeridiana)

**Presidenza**  
**del Presidente COVI**

*I lavori hanno inizio alle ore 16,40.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» (1442)**, approvato dalla Camera dei deputati

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991» (1443)**, approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989  
(Tab. 5)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio

1989-1991 - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Prima di passare alla discussione generale, do lettura di una lettera fatta pervenire ai Presidenti delle Commissioni permanenti del Senato dal Presidente del Senato, senatore Spadolini:

«Nel momento in cui il Senato si accinge all'esame dei documenti finanziari per il 1989, ritengo opportuno - come già venne fatto in occasione delle passate sessioni di bilancio - richiamare la sua attenzione sul particolare regime che hanno, in ragione delle specifiche norme del Regolamento della nostra Assemblea, gli emendamenti relativi sia alla legge finanziaria, che al bilancio di previsione.

In particolare, in base al primo comma dell'articolo 128 del Regolamento, gli emendamenti, di iniziativa sia parlamentare che governativa alla legge finanziaria, debbono essere presentati esclusivamente alla Commissione bilancio; ove respinti, possono essere ripresentati in Assenblea anche dal solo proponente.

Gli emendamenti al bilancio, invece - e, anche in questo caso, sia quelli di iniziativa parlamentare sia quelli di iniziativa governativa - debbono essere presentati nelle Commissioni competenti per materia; qualora accolti da queste, vengono trasmessi, come proposte della Commissione, alla Commissione bilancio; gli emendamenti respinti, sia in seno alle Commissioni competenti per materia sia in sede di Commissione bilancio, possono essere ripresentati in Assemblea anche dal solo proponente.

Ne consegue pertanto che, salva la facoltà del Presidente di cui all'ultimo comma del citato articolo 128, in Assemblea non possono essere presentati emendamenti - di iniziativa sia parlamentare che governativa - che non siano stati preventivamente sottoposti all'esame delle Commissioni permanenti nei modi sopra ricordati.

Al riguardo richiamo la sua attenzione sul termine inderogabile stabilito dalla Conferenza dei Capi Gruppo per la presentazione degli emendamenti in Assemblea, come risulta dal calendario allegato.

Ricordo infine che, ai sensi del comma sesto del nuovo articolo 128 del Regolamento, sono inammissibili gli emendamenti, di iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e al disegno di legge finanziaria che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria o estranei all'oggetto della legge di bilancio o della legge finanziaria, come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato».

Dichiaro aperta la discussione generale.

CORRENTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il nostro Gruppo formulerà una serie di notazioni al disegno di legge finanziaria e a quello di bilancio con un'organica esposizione da parte del capogruppo in questa Commissione senatore Battello, esposizione che sarà integrata da alcune nostre considerazioni e troverà poi compendio in alcuni ordini del giorno, di cui anticipo la presentazione ai fini del buon andamento dei lavori della Commissione, ed emendamenti che saranno presentati per competenza così come raccomandato nel messaggio del Presidente del Senato testè letto. Le notazioni che formulerò sono necessariamente

sintetiche perchè non era assolutamente capziosa la dichiarazione da noi fatta circa la ristrettezza assoluta di tempo per prendere seria cognizione di tutti i documenti e soprattutto degli allegati al bilancio e della relazione del signor Ministro.

Le considerazioni che possono essere fatte si originano da una definizione, usata dallo stesso Ministro guardasigilli nella sua relazione, della giustizia intesa come servizio. Noi vorremmo aggiungere che si dovrebbe parlare di servizio principale che, così come ci pare di cogliere in un *excursus* di storia repubblicana, appare sempre più deteriorato. Questo servizio ci sembra ancora gestito con una logica di emergenza e di rincorsa a tamponamento di falle sempre più preoccupanti. La nostra Commissione ha da pochissimo tempo varato un provvedimento legislativo teso ad integrare in via straordinaria l'organico dei magistrati e degli ausiliari al di fuori di un quadro programmatico che ancora non conosciamo e che speriamo di poter conoscere presto. Dico ciò per esemplificare come il servizio di cui stiamo parlando ci dia piuttosto la sensazione di un disservizio quando invece esso è uno di quegli attributi civili che connotano un paese che si vanta della sua cultura giuridica.

Il bilancio della Giustizia è, in parte corrente, pari ad un ottavo di quello della Difesa e, per bocca dello stesso Ministro, pari all'uno per cento del bilancio statale. Questo è l'ordine di grandezza e di peso che diamo a tale primario servizio civile. Da un po' di tempo - e in questo senso riprendo una locuzione usata ancora questa mattina dall'onorevole relatore - è invalsa l'abitudine di definire la giustizia come azienda, definizione che ci dà un po' da pensare nel senso che può essere vera se riferita ad una gestione moderna e al complesso degli uffici giudiziari, mentre ci pare del tutto inopportuno l'uso di questo neologismo in materia se lo si riferisce al concetto di azienda in senso tradizionale. Infatti se un'azienda dovesse essere gestita in questi termini avrebbe bisogno innanzitutto della riforma del codice di fallimento perchè se azienda vuol dire non solo logica di profitto ma gestione in termini di produttività, la valutazione circa la produttività dell'azienda giustizia è francamente molto negativa. Il termometro di questo profondo disagio aziendale è dato dai tempi processuali. La stampa si è un po' divertita, a volte anche con riferimenti tecnici apprezzabili, ad illustrare la durata media di un giudizio civile nel nostro Paese. Si tratta di uno studio statistico che va letto in modo ponderato come tutte le medie perchè quando affermiamo che un giudizio civile nei suoi tre ipotetici gradi si conclude in otto anni intendiamo dire che in talune sedi giudiziarie, oltre che presso la Corte di cassazione, la procedura si può concludere anche in tempi minori mentre in altre i tempi sono addirittura più lunghi. Personalmente provengo da una esperienza professionale terribile, da un tribunale dove l'udienza civile ormai non esiste più, dove si celebrano attualmente processi penali per fatti risalenti al 1975-76.

Questo quadro indica l'esistenza di carenze che certamente non possono essere risolte con leggi episodiche, bensì con un'attività che vorremmo individuare in due filoni principali: un'attività di coordinamento e razionalizzazione e un'attività di controllo. Per quanto riguarda la prima, a noi sembra che la definizione delle circoscrizioni giudiziarie sia tra i provvedimenti più urgenti da prendere. Nella relazione del Ministro abbiamo trovato questa indicazione e l'abbiamo ripresa anche dalle parole del relatore dal quale ci vogliamo cortesemente scostare rispetto ad una affermazione che però mi

pare egli facesse a titolo personale, cioè che l'indirizzo di sopprimere piccoli tribunali non è particolarmente apprezzabile perchè in quelle sedi l'amministrazione della giustizia è ancora rapida e a misura d'uomo. Tuttavia, se è vero che vi sono piccoli tribunali efficienti, è del pari vero che ve ne sono altri dove non si fa assolutamente nulla. Anche in questo caso cito tribunali in cui l'udienza penale si fa ogni tre settimane e in cui vengono iscritti a ruolo pochissimi processi.

Sul piano della razionalizzazione e della programmazione vi è l'estrema urgenza della introduzione del giudice di pace. Si potrebbe osservare che si tratta di un impegno governativo. Valutiamo, però, il problema nella logica parlamentare. Io sono l'ultimo degli arrivati come esperienza in questa Commissione, ma posso affermare che, in quattro mesi, ci siamo occupati di ogni specie di quelle che in gergo chiamiamo «leggine» e non ho ancora avuto il piacere e l'onore di imbartermi in disegni di legge di significativo respiro. Mi auguro che provvedimenti di maggior impianto trovino al più presto approdo al Parlamento.

Inoltre, un'ulteriore preoccupazione riguarda l'applicazione del nuovo codice di procedura penale che dovrebbe avvenire entro l'anno venturo. Ci pare di osservare che vi sono notevoli spinte a che questo non avvenga e ci pare anche di osservare che queste spinte si ammantano di motivazioni culturali diverse. Devo affermare, a nome del mio Gruppo, l'assoluta negazione di tesi di questa natura. L'applicazione del nuovo codice di procedura penale non può slittare e dunque il Ministro di grazia e giustizia deve farsi carico di dotare gli uffici di tutti gli strumenti necessari, affinché non vi siano giustificazioni per coloro che non vogliono dare corso ed applicazione al nuovo codice di procedura penale. In effetti, ancora mancano molti strumenti operativi, anche quelli più elementari. Nei nostri uffici giudiziari si scrive ancora con macchine da scrivere vorrei dire «vetuste», quando anche nell'ultimo degli studi professionali si usano macchine modernissime e *computers*. Nell'amministrazione può anche avvenire che, scrivendosi ancora le sentenze a mano e non potendo pretendere sempre una buona grafia anche dal più preciso magistrato, a volte occorre presentare ricorsi per capire cosa è scritto in alcune sentenze. Ancora, non vi sono stenografi, come in Parlamento, che registrano in tempo reale ed è particolarmente penoso attendere la registrazione di lunghi processi in corte d'assise. Pertanto, le vecchie strutture non sono compatibili con il nuovo processo penale.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria vi sono, poi, grandi problemi che non mi pare trovino risposta nella proposta formulata dal Governo. In alcuni luoghi gli edifici giudiziari mancano del tutto, in altri sono fatiscenti; vi è una totale mancanza di comunicazione tra il Ministero e i Municipi interessati, tanto che non viene neppure rappresentata l'esigenza di deliberare per la costruzione di nuove strutture, nonostante che su questo piano, nè in investimenti, nè in conto capitale, vi siano particolari problemi, se è vero, come è vero, che i residui passivi sono di notevole consistenza.

Passiamo a considerare il filone del controllo. Io intendo il controllo come un'attività diretta a garantire produttività. E non è vero che vi sia soltanto carenza di organici. Bisogna trovare il coraggio di affermare che spesso vi sono incontrollate disfunzioni, che vi sono utilizzazioni di libertà mal interpretate e accanto a valorosi e impegnati magistrati vi sono grandi assenze e troppe licenze. Abbiamo avuto modo di costatare con quale

puntualità il Ministro guardasigilli sappia avviare le azioni disciplinari, anche se qualche volta su queste azioni non ci siamo trovati del tutto d'accordo. Ora, pensiamo che su questi temi l'azione del Ministro guardasigilli debba essere estremamente attenta e incisiva, valendosi di quell'Ispettorato il cui lavoro dà buoni frutti, ma che ci pare debba essere potenziato e al quale debbano essere date nuove direttive, vorrei dire, aziendali; infatti, non è più sufficiente stabilire che un magistrato ha 300 giudizi pendenti, perchè possono rappresentare banalità. Bisogna, quindi, impegnare il controllo nella direzione del contenuto.

Un'ultima considerazione va fatta sul gratuito patrocinio. L'approvazione della relativa normativa non può più attendere. Con la introduzione del nuovo codice di rito non è più pensabile che il gratuito patrocinio sia limitato a soggetti in situazione di assoluta indigenza che, per accedervi, devono percorrere l'impervia via della procedura attuale. Vi anticipo che a questo proposito formuleremo un apposito emendamento; ma se è vero che ciò comporterà la proposta di alcuni incrementi di spesa è anche vero che sarebbe possibile realizzare qualche risparmio. Per esempio - consentitemi la semplicità di lessico - abbiamo «riempito» gli uffici giudiziari di automobili di servizio assolutamente inutili. Io ne ricordo sei costantemente ferme presso un palazzo di giustizia e se si considera che ogni macchina ha necessariamente un autista addetto, un ripensamento sulle spese che tutto ciò comporta sarà senz'altro utile.

Un'ultima considerazione conclusiva attiene ai residui passivi, la cui consistenza è in termini un po' diversi da quelli esposti dal relatore. Recuperando l'osservazione, peraltro garbata, della Corte dei conti, la consistenza in riferimento al Dicastero è di 1.272 miliardi. Questo vuol dire che l'«azienda della giustizia» ha anche difficoltà a spendere e, sempre riferendo le osservazioni della Corte dei conti, risulta che ben poco riguarda l'edilizia giudiziaria, laddove l'intermediazione procedurale dei comuni può obiettivamente cagionare ritardi; ma vi sono residui addirittura in parte corrente. Bisogna assolutamente impegnarsi affinché la diminuzione dei residui, che, in effetti, si comincia a notare, venga ulteriormente incrementata.

ONORATO. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, lascerò da parte le annotazioni marginali che pure mi sono venute in mente leggendo la relazione alla tabella 5 del bilancio; alcune di esse riguardano tra l'altro la puntualità della relazione che parla di un parere non definitivo e ancora non dato dalla Commissione parlamentare quando invece ad agosto tale parere era stato già espresso e quindi non si comprende l'affermazione contenuta nella relazione che è datata 30 settembre 1988. Un'altra inesattezza è relativa alla legge sulle ispezioni parziali che però in effetti è stata varata dopo il 30 settembre.

Passando a considerazioni sostanziali, inizio il mio intervento partendo dal rilievo della Corte dei conti che è stato almeno in parte richiamato anche dal collega Correnti e che è stato ripreso anche dalla relazione ministeriale. È questo un punto che merita un minimo di riflessione e che può chiarire anche la distanza politica che separa l'impostazione di bilancio del Ministero dalla nostra visione che ci spinge a criticare tale impostazione. La Corte dei conti dice che se si vuole rendere concreti la polemica ed il dibattito sullo scarso livello degli stanziamenti di cui alla tabella 5 bisogna notare che il

Ministero ha una scarsa capacità di spesa. Vi è cioè un distacco tra impegni di spesa e stanziamenti di bilancio per cui non si vede a che pro aumentare gli stanziamenti quando poi la capacità di spesa è inferiore.

A queste affermazioni il Ministro replica dicendo che è però aumentata la massa spendibile e che il rilievo della Corte dei conti è limitato all'edilizia giudiziaria. L'incapacità di spesa non è quindi tanto imputabile al Ministero di grazia e giustizia quanto a quello dei lavori pubblici o agli enti locali che sono competenti nella fase gestionale ed esecutiva per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria e quella giudiziaria.

In riferimento all'affermazione secondo cui è aumentata la massa spendibile, non credo che essa possa in qualche modo giustificare un difetto di capacità di spesa. Noto che, a prescindere dall'aumento o meno della capacità di spesa, il Ministero non è attrezzato per rendere esecutivi gli stanziamenti in materia di edilizia. Manca attualmente al Ministero, anche per colpa di tutta una politica ministeriale che ha preceduto la gestione del ministro Vassalli, una politica che gli inglesi chiamerebbero di implementazione delle risorse. Quando a questo proposito la relazione afferma che gli *inputs* riformatori sono in pratica svuotati a livello amministrativo affermano una cosa a mio parere esatta, ma questa affermazione la ribalto contro il Ministro perchè vi sono riforme legislative che non dico siano neutralizzate, ma comunque languiscono a livello di implementazione e di copertura non solo finanziaria ma anche amministrativa.

La seconda affermazione che intendo criticare è più particolare ma ugualmente significativa. Nella relazione si dice che l'incapacità di spesa riguarda l'edilizia penitenziaria e giudiziaria. Personalmente direi che non è così perchè i residui passivi degli stanziamenti di edilizia penitenziaria e giudiziaria sono sì addebitabili agli enti erogatori delle spese, cioè il Ministero dei lavori pubblici per l'edilizia penitenziaria e gli enti locali per quella giudiziaria, ma per quanto riguarda gli impegni di spesa, cioè una fase precedente all'erogazione, la competenza è del Ministro. Credo quindi che la Corte dei conti si riferisca allo scarto fra stanziamento ed impegno non a quello fra impegno e pagamento. Quest'ultimo, infatti, è sì imputabile ad altri organi, ma il primo è imputabile al Ministro di grazia e giustizia. Sono quelli che si definiscono residui impropri o di stanziamento tra impegno ed erogazione effettiva.

L'incapacità di spesa del Ministro rivela un *deficit* di attenzione verso la politica di attuazione e di implementazione delle riforme. Certo non posso qui fare un lungo elenco anche per ragioni di preparazione personale sui documenti contabili non avendo analizzato dettagliatamente gli aspetti contabili. Mi limiterò quindi a toccare solo alcuni punti.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, ad un certo punto della relazione si dice che bisogna adeguarla alle esigenze di sicurezza e di trattamento dei detenuti. Se ciò è vero, sono nettamente a favore di una scelta che sia contraria alle macroconcentrazioni penitenziarie. Invece assistiamo allo smantellamento, in alcuni casi anche giustificato, di piccoli penitenziari e alla realizzazione di grandi concentrazioni peraltro sovraffollate. Do atto comunque al Ministro che è stata avviata la ristrutturazione, per lo meno con una delega al provveditorato, del palazzo Buontalenti di Firenze e, da fiorentino, non posso che compiacermi di ciò.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, leggendo i dati forniti dalla relazione mi ponevo una domanda che ora rivolgo al Ministro. L'edilizia

giudiziaria vede un coordinamento tra gli stanziamenti e gli impegni di spesa ad essa relativi e le esigenze di riscrivere la geografia giudiziaria? In questo senso vi è un impegno del Ministro, ma la politica edilizia è coordinata con il programma di revisione delle circoscrizioni oppure rischiamo che vengano costruiti edifici giudiziari oggi che magari costituiranno domani un ostacolo per la revisione della geografia giudiziaria? Per quanto riguarda la trasformazione delle preture mandamentali io sono d'accordo, però per quanto riguarda il secondo profilo, cioè la revisione in corte d'appello, mi chiedo sinceramente se è utile lo strumento della legge delega o se è più utile e corretto, politicamente, lo strumento della legge ordinaria, con successivo regolamento di attuazione. Non vorrei, infatti, che una legge delega fosse così elastica da concentrare nella fase del decreto delegato di attuazione, quindi in capo al Ministero, tutte le pressioni campanilistiche, il che finirebbe con il bloccare la possibilità di una riforma. In realtà, io credo, signor Ministro, che nonostante le resistenze, ci voglia una maggiore volontà politica, un maggior coraggio che, ritengo, troverebbero maggiori possibilità in sede parlamentare.

Sono d'accordo per quanto riguarda il giudice di pace, non solo dal lato funzionale ma anche territoriale. Bisogna, però andare avanti nella riforma di questi organi; la riforma del giudice di pace a questo punto diventa veramente prioritaria. Le iniziative parlamentari sono diverse e di una di esse sono anche io presentatore.

Non mi trattengo per ragioni di tempo su altri argomenti, come quello della contrattualistica che è materia che deve essere senz'altro rivista perchè vi è una realtà commerciale che va avanti quale quelle del fallimento, dei contratti di *leasing*, dei contratti di *factoring*, dell'adeguamento comunitario in materia di società, e via di seguito. Vi sono ormai molti aspetti che vanno al di là del nostro prevalente interesse penalistico. Un settore da responsabilizzare è quello dei giudici civili; essendo aumentato il peso ed il ruolo della magistratura, non può non aumentare il peso anche sotto il profilo della responsabilità e della professionalità. È questo un ultimo punto da svolgere: si parla di professionalità sia dei magistrati che del personale ausiliario della magistratura, ma per il suo recupero, il suo rilancio si prospettano soltanto interventi di normale amministrazione, si prospetta la «famigerata» scuola superiore di formazione della magistratura in sede di reclutamento e, infine, qualche corso di aggiornamento per il personale ausiliario. A mio avviso, signor Ministro, la professionalità richiederebbe interventi di ben altra natura, prima di tutto perchè vi è una modifica del contenuto stesso della professionalità nella giurisdizione, nel senso che vi è ormai una vera esigenza di entrare in sintonia con le trasformazioni, le metamorfosi della società. Questo da un lato e, inoltre, da un altro lato abbiamo il nuovo codice di procedura penale e, pertanto, vi è veramente bisogno di un aggiornamento culturale dei magistrati anche nelle nuove procedure penali.

Per concludere, io ho tratto una sensazione che posso riassumere nel seguente modo. Abbiamo varato una riforma che è stata definita nella stessa relazione ministeriale la prima riforma istituzionale della Repubblica: la riforma del processo penale. Ebbene, di fronte ad una riforma istituzionale così incisiva, mi si consenta di dire che abbiamo una relazione alla tabella 5 che sembra la fotocopia di quelle precedenti. Sembra che gli uffici abbiano ripreso le vecchie relazioni soltanto aggiornandole nelle cifre e la tabella non

è altro che la prosecuzione incrementata dalle tabelle del 1987, del 1986 e così via. Io credo che la riforma del codice richiederebbe un salto di qualità anche nella fase della copertura finanziaria. Ora, il salto di qualità non esiste e ciò, se non è imputabile alla persona squisita del Ministro, è imputabile agli uffici e, comunque, è imputabile ad un *deficit* di politica. La mia critica vuole essere costruttiva perchè dobbiamo renderci conto che è necessario sottolineare l'importanza ormai determinante del momento della copertura amministrativa e finanziaria. Da questo punto di vista, le mie preoccupazioni aumentano se guardo la proiezione pluriennale. Va intanto rilevato che gli stanziamenti relativi al 1989 e al 1990 non hanno il carattere di autorizzazione alla spesa o all'entrata che hanno, viceversa, le dotazioni di bilancio del 1988; si tratta soltanto di programmazione finanziaria o di previsione contabile. Ebbene, in una fase che richiede un salto di qualità e proprio negli anni in cui il salto di qualità dovrebbe avere più peso, cioè negli anni 1989 e 1990, si hanno previsioni, differenze di stanziamento che esprimono una sottovalutazione dell'impatto del nuovo codice nella realtà sociale.

Chiedo scusa del mio lungo intervento e delle critiche che ho espresso; non spero certo di cambiare la politica ministeriale, ma spero almeno di essere riuscito a mettere a fuoco la sostanza vera e reale delle nostre critiche ai documenti presentati.

LEONE. Signor Presidente, sarò come al solito brevissimo. Per quanto riguarda l'attività legislativa del Governo, ferma restando la mia stima per il Guardasigilli e il mio riconoscimento che egli fa l'impossibile per poter superare i gravi problemi, rimane comunque il fatto che il nuovo codice di procedura penale è nato monco. Mancano infatti le disposizioni che riguardano il cosiddetto maxiprocesso, che è invece la materia più urgente e più grave da regolare. Così pure mancano molte disposizioni che sono state tolte rispetto al vecchio codice senza essere però sostituite.

Faccio un esempio relativo al pubblico ministero in quella cosiddetta fase delle indagini preliminari che io chiamerei istruzione preliminare per dare una certa dignità a quell'attività; si è voluto fare in modo che il pubblico ministero fosse maltrattato anche nella denominazione della sua attività. Quando il pubblico ministero ritiene di essere competente a compiere delle indagini e una della parti contesta questa sua competenza, egli ha la possibilità di poter sbagliare, ha il potere di ricorrere a qualcuno oppure deve subire l'arbitrio e la sopraffazione di un sostituto che vuole mantenere presso sé un processo e non lo vuole lasciare al collega competente? E questo è solo uno dei tanti esempi.

Domandavo poco fa in privato al Guardasigilli perchè il Governo non ha apprestato una tabella di raffronto tra gli articoli ancora vigenti e gli articoli del nuovo codice di procedura penale che dovranno entrare in vigore entro un anno. Ciò renderebbe molto più facile la consultazione per coloro che dovranno applicarli, ma anche per noi studiosi.

Sempre per quanto riguarda la formulazione delle leggi, vorrei pregare il Guardasigilli di essere come sempre molto attento alla dizione letterale: spesso le leggi sono fatte con i piedi, spesso vengono usate espressioni quasi ininterpretabili e comunque formulazioni equivoche ed ambigue.

Proprio in queste ore stiamo assistendo ad un fenomeno significativo circa la legge per il risarcimento dei danni civili causati dal magistrato: come

sapete, tale normativa è stata investita da una serie di ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale che io mi auguro vengano accolti perchè fui contrario a quella legge, specialmente a quella norma che sa quasi di burattinesco, quasi di rappresentazione allegra, in base alla quale il magistrato deve scrivere su un pezzo di carta il dispositivo e poi deve riferire come hanno votato i singoli membri del collegio giudicante. Oltretutto in questo modo non si tiene conto della perdita di tempo: pensate ad un dispositivo lungo due pagine, come accade spesso; il magistrato deve copiarlo e poi annotare le singole decisioni rompendo il segreto istruttorio che è la cosa più sacra del processo, perchè questo si fa scrivendo il nome dei singoli votanti accanto al verdetto espresso. Inoltre bisogna vedere dove vanno poi a finire queste buste e comunque se esse rappresentano una tutela soddisfacente per il segreto. Il segreto è segreto e quindi non si può trasferire in qualche documento o comunque in qualche altro strumento perchè, così facendo, non è più tale. Così esce dall'ambito del personale di chi ha compiuto una certa azione.

Passo per un momento alle questioni attinenti al bilancio vero e proprio. So che il Guardasigilli ha fatto l'impossibile per poter ampliare la portata del bilancio. Al riguardo sono d'accordo con il professor Vassalli quando invita a diminuire il numero dei convegni e delle riunioni. La stessa cosa vorrei dire ai miei colleghi giuristi: piantiamola di fare ogni settimana un convegno, magari pagato o sponsorizzato da qualche azienda commerciale. Infatti, quando ci rechiamo ad un convegno in cui è tutto pagato (come si dice), questo è a spese di questa o di quella azienda produttrice di mozzarelle o di acqua minerale.

Inoltre, sempre a proposito delle spese, vorrei ricordare all'onorevole Ministro che non basta aumentare di un miliardo le entrate della giustizia. Lo dissi già al suo predecessore, l'onorevole Rognoni, il quale mi pare molto suscettibile quando si scaglia contro il suo successore, lui che ci ha fatto credere per tanti anni che con il suo pacchetto avrebbe risolto i problemi della giustizia: quando ha visto che l'attuale Ministro ne risolveva qualcuno in più si è irritato. Non occorre un piccolo aumento, occorrono spese enormi per far fronte alla voragine delle esigenze di questo Dicastero. Si tratta di una voragine che non potrà mai essere riempita con le entrate ordinarie. Si potrebbe pensare, per esempio, ad una tassa sulla giustizia analoga alla cosiddetta tassa sulla salute. Lo so bene che l'imposizione di scopo non è ammessa dalla dottrina, però faccio rilevare appunto l'analogia con la già istituita tassa sulla salute. A mio giudizio, occorrerà fissare un'aliquota possibilmente in base al reddito a favore della giustizia, altrimenti, continuando ad agire così, si perde solo tempo.

Per rimanere nel tema delle spese, vorrei sapere dal ministro Vassalli se è stato assunto qualche stenografo. Avete per caso provato a cercarli sulla piazza di Roma? Io ne ho trovati a 200.000 lire l'ora. Avete trovato persone preparate ad assumere il ruolo di cancelliere? Avete trovato magistrati che si siano già impadroniti o per lo meno si siano cominciati ad impadronire del nuovo sistema processuale, fatto apposta per imbrogliare quelli che lo devono applicare? Infatti, mentre si sarebbe potuto mantenere lo schema del vecchio codice modificando solo gli articoli, si è creata confusione e si è introdotta una commistione di norme per cui coloro che intendono studiare il nuovo codice di procedura penale, come sto facendo io, si trovano in grande imbarazzo e non c'è - come facevo rilevare prima - una tabella di raffronto tra le vecchie e le nuove norme processuali.

In conclusione del mio intervento chiedo espressamente al Governo che stabilisca una tassa sulla giustizia in misura tale da poter colmare in tempo utile la grossa voragine attualmente esistente e che oggi si è ulteriormente allargata.

BATTELLO. Signor Presidente, già questa mattina intervenendo brevemente sull'ordine dei lavori, avevo fatto riferimento alla circostanza che ci troviamo in seconda lettura. L'evocazione di tale circostanza non era del tutto priva di significato nella misura in cui comportava ed ancora comporta la domanda se la seconda lettura debba ridursi o meno ad una pura formalità. Non è retorica questa perchè la nostra storia parlamentare anche recente conosce seconde letture in cui sono state apportate modificazioni ai testi in esame. Ricordo che lo scorso anno, proprio in relazione agli stanziamenti per la giustizia, la Camera dei deputati ha incrementato le risorse che con tanta fatica in prima lettura eravamo riusciti, previa loro individuazione, ad accantonare. Tale domanda non è rivolta solo al Presidente della Commissione o al Ministro, ma a tutti noi in quanto membri di una Commissione che non deve ridursi, se ci si colloca nell'ottica di una contestazione di un'eventuale riforma in senso monocamerale, ad una mera sede di ratifica; tanto più che è *in itinere* una linea di tendenza che a me sembra possa essere sottolineata, senza derivarne ipotesi traumatiche, secondo cui il rapporto tra i due rami del Parlamento perciò che riguarda la produzione legislativa e specificatamente quella afferente al nostro settore, non è fluida come dovrebbe essere.

A chi, studioso della materia, si affacciasse per esaminare queste problematiche verrebbe dato di riscontrare che vi è un andamento di binari quasi paralleli destinati ad incontrarsi raramente, nel senso che la nostra produzione legislativa viene trasmessa alla Camera dove, indipendentemente dai contenuti, dato che la sovranità delle due assemblee è costituzionalmente garantita, non sempre essa viene tempestivamente introdotta nel circuito talchè allo stato attuale possiamo contare 11 disegni di legge da noi approvati che giacciono presso l'omologa Commissione dell'altro ramo del Parlamento, la quale invece, evidentemente nel quadro di una programmazione da essa stessa stabilita, procede all'esame di altri disegni di legge. La seconda lettura che stiamo svolgendo, per quello che ci compete, intendiamo renderla effettiva e non solo in senso generale, ma anche nello specifico perchè è di questo che, a nostro avviso, il settore di cui ci occupiamo ha bisogno.

Fatta questa premessa, occorre aggiungere che ci troviamo di fronte ad un bilancio che, per la seconda volta, si riporta all'attività di direzione politica dell'onorevole ministro Vassalli. Vi è cioè una continuità che ci dà modo di evitare il rischio, al quale certe volte soccombiamo, di fare una valutazione del bilancio in sé senza inserirlo in una prospettiva temporale che lo ricolleggi al bilancio precedente e che lo proietti verso quello futuro. Siamo cioè in grado di valutare la politica del Ministro non soltanto come espressione di una linea di tendenza ma all'interno di una linea di formalizzazione contabile; una linea che oltre al Ministro coinvolge il Governo nel suo complesso. Ciò non significa che riteniamo che il Ministro sia figura residuale all'interno del sistema che alcuno potrebbe vedere gravitante piuttosto intorno al Consiglio superiore della magistratura come organo di gestione riservando al Ministro soltanto quello che resta. Al

contrario per noi il Ministro, anche alla luce di un'interpretazione costituzionale cui teniamo, continua ad essere il referente politico non soltanto per l'organizzazione di servizi, il che è costituzionalmente imposto, ma anche per quella politica giudiziaria che, pur se riportata alla politica generale del Governo, comunque ha una sua autonomia. In sostanza non riteniamo che il Ministro di grazia e giustizia debba ridursi ad essere residualmente un gestore di servizi, ma deve continuare ad essere considerato soggetto cui spetta la definizione della politica giudiziaria nel senso di enunciazione di linee di politica legislativa nel campo della giustizia e di suo coordinamento.

Rifuggo in questo momento da questioni di supremazia perchè è questione di equilibrio, che occorre mantenere e sviluppare per l'organizzazione e il mantenimento del servizio della giustizia. In questo caso è evidente che il Ministro ha la responsabilità degli atti che compie, anche nel campo disciplinare, per esempio, di fronte ai quali il problema semmai è di contenuto, giammai di contestazione. Si può discutere nel merito, senza drammatizzare, valutando caso per caso. Per noi la sede di discussione del bilancio ha questa pregnanza politica e, quindi, ci attendiamo che anche la replica sia una replica politica. Poichè il servizio della giustizia è uno dei momenti «forti» attraverso i quali si realizza la modernizzazione del Paese, per usare espressioni molto generali, e poichè la rilevanza del settore è tale, al di là delle emergenze che possono riguardare una, due o tre Ragioni, per la civiltà, per la tutela dei diritti, per la concretezza ed effettività del diritto alla giustizia, per tutti questi motivi noi ci riportiamo, anche per dedurre criteri di valutazione, alle dichiarazioni programmatiche del Governo e, di fronte a quell'enunciazione noi misuriamo ciò che con questo bilancio si ritiene di voler e di poter fare. Ora, con una chiarezza che rispetto all'altr'anno ci qualifica, noi riteniamo il Governo gravemente in mora sull'insieme di questi problemi. Il Governo è gravemente in mora perchè non bastano le enunciazioni programmatiche, non bastano le dichiarazioni di principio, ma occorre lo stanziamento di mezzi che, al di là delle buone parole, è il segno della sola ed unica volontà politica che conta e che è quella che si impatta con la realtà.

Uno degli elementi di giudizio tradizionalmente evidenti, è quello dei fondi globali che sono destinati a finanziare i provvedimenti legislativi che si prevede troveranno sbocco. Ora, il Ministro, secondo il suo stile, dice con chiarezza nella nota preliminare che i 3.813 miliardi che costituiscono l'insieme delle spese si devono valutare a fronte dei 4.612 miliardi che lo stesso Ministero aveva richiesto. Allora, abbiamo il seguente dato di valutazione: il Ministero della giustizia ha valutato, tra la primavera e l'estate, in 4.612 miliardi gli stanziamenti necessari per il proprio bilancio, si concorda con il Tesoro 4.018 miliardi, ma poi in bilancio si scende a 3.813. Ripeto, in agosto vi era stata una nota preliminare del Ministero, poi vi è stata la famosa circolare della Presidenza del Consiglio, fatto sta che gli stanziamenti, alla fine, sono diminuiti e lo stesso Ministro ci dice che a ciò si è giunti forzatamente ma considerando che vi era un'esuberanza di residui di stanziamento e che per quanto riguarda il personale vi sarebbe stata una distanza di tempo tra provvedimenti ed espletamento dei concorsi, così come per gli altri settori vi sarebbe stata differenza di tempi di decorrenza dei singoli provvedimenti.

La mia conclusione per ciò che riguarda il bilancio, senza entrare in

termini specifici - presenteremo alcuni emendamenti su alcuni capitoli - rimandando al dibattito che si è svolto alla Camera, dove abbiamo presentato molti emendamenti tutti respinti, è di constatazione che per la tabella 5 il Ministro, rispetto a una previsione iniziale, ha accettato una diminuzione di stanziamenti.

Per quanto riguarda le assegnazioni in fondo globale, risulta dalla stessa nota preliminare che per il 1989 il Ministero aveva richiesto per la parte corrente 397 miliardi e per la parte capitale 125 miliardi.

In questa «finanziaria», su 397 miliardi di parte corrente inizialmente richiesti dal Ministero, il Governo aveva previsto appena 218 miliardi. Questi ultimi, dopo il dibattito svoltosi alla Camera e in base alla dialettica politica in cui il nostro Gruppo è stato parte attiva, sono diventati 295 miliardi. Le 13 finalizzazioni di partenza sono diventate 14 perchè all'interno di una finalizzazione globale si è enucleato un ulteriore specifico intervento per i tossicodipendenti con una proiezione di 15, 20 e 20 miliardi nel triennio. Tuttavia i 397 miliardi che il Ministero aveva ritenuto assolutamente necessari nel fondo globale del 1989 devono essere inseriti in quella diacronia di cui ho detto e non possono essere considerati in sè e per sè.

Da questo punto di vista dobbiamo considerare che nella «finanziaria» del 1987 la proiezione per il 1988 in fondo globale era di 626 miliardi. Ci ricordiamo tutti cosa è successo, tutti lo abbiamo ben presente. A fronte di una proiezione per il 1988 di 626 miliardi la «finanziaria» presentata dal Governo l'anno scorso in prima battuta qui al Senato non aveva alcun appostamento. La situazione era drammatica. Adesso, passato l'anno, sembra che dobbiamo cominciare da capo. Non c'era un appostamento in fondo globale nella passata «finanziaria» e solo attraverso la battaglia svolta qui in Commissione e la coraggiosa relazione - nonostante i limiti politici - del senatore Pinto eravamo riusciti a strappare 136 miliardi che in Aula sono diventati 302 e, in seconda lettura alla Camera, 391.

Ricordo tutto questo perchè nella «finanziaria» dell'anno scorso era pure contenuta una proiezione di 489 miliardi per il 1989, quindi superiore alla richiesta che il Ministero ha avanzato nel disegno di legge finanziaria di quest'anno. Va sottolineato quindi che la richiesta del Ministero è inferiore alla proiezione per il 1989 della legge finanziaria del 1988.

Questi 397 miliardi sono diventati tali nella «finanziaria» di quest'anno dopo il dibattito svoltosi alla Camera, visto che inizialmente erano 218. Quindi non erano i miliardi della proiezione fatta nel 1988, non erano quelli richiesti dal Governo, ma erano soltanto 218 e solo attraverso l'esame dei documenti di bilancio alla Camera sono arrivati a 295, ancora inferiore, del resto, a ciò che il Ministero riteneva necessario.

Ho voluto fare questo *excursus* sui fondi globali attraverso tre finanziarie per concludere che la situazione di fronte alla quale ci troviamo coinvolge la responsabilità del Governo, ma dimostra pure come il Governo, anche tenendo conto della manovra che deve fare (e guai se non la facesse, anche se si possono compiere diverse manovre), non considera come dovrebbe il settore della giustizia. È questa la conclusione perchè il settore di cui ci occupiamo - torno a ripeterlo - è uno di quelli cosiddetti forti al di là delle emergenze della Calabria, della Sicilia o della Campania, è uno di quei settori in relazione ai quali si misura la civiltà, la modernità e il progresso di un paese.

Nè si può dire che rispetto all'anno passato sia stato fatto molto dal punto

di vista della spesa. Infatti la produzione legislativa riguardante la giustizia in quest'anno, per un'analisi che ho potuto fare, è la seguente: il Senato ha approvato 33 disegni di legge e di questi 15 sono diventati effettivamente legge; a loro volta tra queste 15 leggi ve ne sono soltanto 3 di spesa. Esse riguardano i provvedimenti per il personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, la responsabilità civile dei magistrati e i provvedimenti urgenti per il personale della giustizia. Le altre 12 leggi non hanno comportato spese in quanto sono leggi di ordinamento, di indirizzo, di normazione.

Non si può allora dire che l'appostamento in fondo globale di quest'anno può essere congruamente inferiore a quello dell'anno scorso perchè nel frattempo abbiamo speso molto di quanto era stato previsto nel 1987 e, avendolo speso, si può ridurre la previsione di spesa per quello che resta da fare. A parte il fatto che in qualche caso quei fondi globali destinati alla giustizia sono finiti in altre direzioni (tanto è vero che per parte dei 3 provvedimenti di spesa abbiamo dovuto ricercare la copertura altrove), occorre fare una brevissima parentesi sui residui passivi, sui quali vi è la ineludibile relazione della Corte dei conti e sui quali si è già intrattenuto il collega Correnti.

La questione dei residui passivi, onorevole Ministro, va affrontata in modo diverso da quello della nota preliminare alla tabella del Ministero di grazia e giustizia. Ho fatto un esercizio di lettura comparando la nota preliminare dell'anno scorso con quella di quest'anno e, siccome si tratta di poche righe e quindi non porterò via tempo, vorrei leggervele. L'altr'anno la consistenza dei residui passivi presunti del Ministero di grazia e giustizia al 1° gennaio 1988 è stata valutata in circa 688 miliardi. Si diceva poi che rispetto al volume dei residui passivi si evidenziava una diminuzione. Leggo ora la nota preliminare di quest'anno: «La consistenza dei residui passivi presunti del Ministero di grazia e giustizia al 1° gennaio 1989 è stata valutata in milioni 775.017,0 (...). Rispetto al volume dei residui passivi di pertinenza del Ministero di grazia e giustizia in essere al 1° gennaio 1988, (...), si evidenzia una diminuzione». Si continuano ad usare delle clausole di stile, modificando solo le cifre. Ciò è poco significativo. Non vi sono analisi e l'unica nostra fonte è appunto la relazione della Corte dei conti. Su questo punto, pur rendendomi conto di tutte le difficoltà e dei tempi amministrativi, credo che forse ci vorrebbe una managerialità di analisi maggiore, se così si può dire.

La nota preliminare concerne la seconda ed ultima parte del mio intervento. A differenza dello scorso anno la nota preliminare al nostro esame si incorpora nel documento. I colleghi certamente ricordano che lo scorso anno ci era stata sottoposta la tabella 5 con una cosiddetta nota preliminare che in realtà comprendeva appostazioni di bilancio, residui passivi, eccetera. La parte politica di enunciazione di linea non era nel corpo della tabella, ma era contenuta in un testo a parte che ci venne distribuito e sul quale elaborammo le nostre considerazioni. Quest'anno invece fa corpo con la tabella 5 e ciò può significare che, mentre lo scorso anno vi era una nota legislativa *ad hoc*, quest'anno è stata fatta una scelta diversa che potrebbe diventare di *routine*, cioè che da adesso in poi le tabelle relative allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia saranno sempre accompagnate da note preliminari contenenti enunciazioni di linea politica oltre che spiegazioni di alcuni dati contabili. Anche in questo caso occorre riflettere sulla «routinarietà» che contraddistingue l'uso dei nostri documenti. Se confrontate

le due note preliminari, quella attuale e quella dello scorso anno, scoprirete che esse sono sostanzialmente identiche in molte loro parti.

La prima parte della nota preliminare corrisponde ad uno schema neutro riempito con cifre diverse nei due anni. Su ciò *nulla quaestio* in quanto lo schema può senz'altro essere utilizzato per note preliminari di anni diversi dato che occorre evidenziare i flussi relativi agli stanziamenti. La seconda parte, che enuncia le linee di politica giudiziaria, può anche essere impostata sulla base di uno schema di questioni, ma i contenuti dello schema, se è vero che la realtà si modifica, dovrebbero coerentemente cambiare. Invece, per molta parte, quella di quest'anno ricalca la seconda parte della nota preliminare dello scorso anno. È interessante compiere questa analisi perchè attraverso di essa possono essere colti certi momenti inerziali che invece non dovrebbero esistere, laddove si dovrebbe ritenere che l'aderenza alle esigenze che si modificano, pur nella permanenza di certe linee di fondo in cui consiste la coerenza della politica giudiziaria, dovrebbe portare anche ad una modifica dei contenuti. Invece, tanto nel lessico che nella struttura, si ripete quanto detto lo scorso anno per quello che riguarda l'informazione giudiziaria, l'ingiusta custodia, l'impugnazione penale. Si fa riferimento alla contumacia che nel frattempo ha visto un provvedimento approvato qui al Senato e in attesa di approvazione alla Camera dei deputati; si ripete inoltre quanto affermato lo scorso anno per quanto riguarda il gratuito patrocinio. A quest'ultimo proposito, va detto che se esiste un'emergenza in relazione al nuovo processo penale nonchè in vista della riforma del processo civile, essa è costituita proprio dal gratuito patrocinio ed invece nulla è cambiato nella redazione della nota preliminare al nostro esame. Si rileva soltanto un lievissimo aggiornamento per quanto riguarda la parte sostanziale del codice penale. Si fa riferimento all'istituita commissione per lo studio delle modifiche da apportare al vigente codice penale e vi è un aggiornamento nel campo della procedura civile nel senso che si fa riferimento all'esigenza di approntare un disegno di legge di anticipazione sulla base dei risultati della commissione di studio. Per quanto riguarda la professione forense, si ripete quello che veniva detto lo scorso anno. Vi è qualche parola in più per ciò che riguarda il codice di procedura penale, la libertà personale in riferimento al disegno di legge che nel frattempo è diventato legge dello Stato, il codice civile; lo scorso anno vi era l'elencazione delle tre intuizioni relative alla locazione degli immobili urbani e all'equo canone, al fallimento e al recepimento delle direttive CEE in materia societaria; oggi si aggiunge la rivisitazione dell'intera materia delle clausole generali di contratto. Inoltre vi è un riferimento, leggermente aggiornato nei contenuti, allo stato del disegno di legge in materia di disciplina dei magistrati. Niente di nuovo, invece, per quanto riguarda la professionalità cosiddetta forte degli operatori giudiziari, la geografia degli uffici, la revisione delle circoscrizioni. L'unica novità consiste nel fatto che si fa riferimento al disegno di legge che riguarda le preture mentre si ripete quanto detto lo scorso anno per quanto riguarda il giudice di pace.

Per molta parte della nota preliminare vi è quindi una tralaticia riproposizione di contenuti già enunciati, all'interno dei quali si appiattiscono anche alcune emergenze. Faccio riferimento al gratuito patrocinio, alla revisione delle circoscrizioni, al giudice di pace, tutti argomenti che costituiscono delle vere e proprie emergenze in relazione al lavoro che è stato compiuto sul codice di procedura penale e a quello che verrà fatto in

ordine al nuovo processo civile. Avremmo preferito che nella nota preliminare si fosse preso atto che il gratuito patrocinio è una priorità assoluta perchè se non si interviene su di esso il processo penale rischia di avere un impatto negativo all'interno di una realtà in cui soltanto una parte di cittadini potrà accedere alla tutela penale. È significativo rilevare quanto è detto nella nota preliminare a proposito della tossicodipendenza. Quest'ultimo problema è diventato, da qualche settimana a questa parte, l'emergenza, tant'è vero che l'unica modifica è costituita dallo sdoppiamento all'interno della finalizzazione unitaria «tossicodipendenza-AIDS» con un incremento di risorse. Tuttavia al momento della stesura della nota preliminare - e non è trascorso molto tempo da allora - nessuno si era accorto del problema per il quale è stata spesa soltanto una riga. Questo significa che si risponde a ciò che la realtà fa emergere senza un'opportuna opera di analisi, di selezione e di valutazione?

Il vero punto nuovo, importante ma che rischia di essere l'unico, della nota preliminare riguarda i cosiddetti nodi procedurali. Questa è la vera parte nuova anche nell'enfasi con cui viene posta e nel modo di aggredire il problema. Mi riferisco in particolare alla temporaneità degli incarichi direttivi, alla reversibilità delle funzioni, alla regolamentazione degli incarichi stragiudiziali, alla disciplina dei fuori ruolo, ai due disegni di legge che nel frattempo sono stati approvati dal Senato e che ora sono all'esame della Camera dei deputati: applicazioni infradistrettuali e ispezioni parziali.

Questo è il quadro che ci troviamo di fronte. Noi riteniamo che le linee di politica giudiziaria enunciate in questo modo siano appiattite su un unico scenario e che non si enuncia con forza una scala di priorità. Probabilmente, proprio per questo fatto, non c'è stata quella tensione politica che avrebbe permesso di realizzare o anche di giustificare dal punto di vista dell'impegno politico una maggiore consistenza di stanziamenti. È questo il senso di una lettura che ho creduto di poter fare dei documenti di bilancio, sia della tabella 5 che del disegno di legge finanziaria. Naturalmente in questo quadro vi sono delle incertezze anche su aspetti minori che devono essere comunque superate.

L'organico dei magistrati, stando ai dati di quest'anno e di quello passato, prevedeva 7.352 unità. Quest'anno la copertura è di 7.198 unità e quindi vi è un aumento rispetto all'anno scorso. Ebbene, fino a che punto i dati sono aggiornati e sono all'altezza della situazione? È su queste cifre che occorre discutere per valutare quell'ipotesi di incremento di organico del quale il Ministro parla nella nota preliminare. Egli fa riferimento anche ad un reclutamento straordinario sul quale occorre però un chiarimento. Non siamo pregiudizialmente contrari a nulla, ma necessitiamo comunque di un chiarimento.

Restano anche delle ambiguità per ciò che riguarda non tanto l'edilizia giudiziaria quanto quella penitenziaria per la quale sono stati fatti dei tagli. Mi ricollego a ciò che il collega Forleo puntualmente ha detto in un intervento alla Camera facendo riferimento a due specifici luoghi dei documenti contabili. Già prima, anche la relatrice Fumagalli, non in riferimento all'edilizia ma ad altri stanziamenti, aveva fatto una puntuale rilevazione. Per l'edilizia giudiziaria c'è una riduzione di stanziamento; chiediamo all'onorevole Ministro, in sede di replica, di anticiparci una risposta perchè poi con un ordine del giorno pretenderemo anche quella relazione annuale che egli è tenuto a fare in base all'articolo 10 della legge

n. 404 del 1977 sullo stato dell'edilizia penitenziaria. Non so se nell'espressione «istituti di prevenzione e pena» utilizzata dalla legge n. 1133 del 1971, che ha impostato il piano dell'edilizia penitenziaria, rientrino anche le case mandamentali. Chiedo comunque al Ministro di dirci se e in quanto, secondo la sua valutazione, egli ritiene che esistano tagli o riduzioni di stanziamenti per ciò che riguarda l'edilizia penitenziaria e che ci chiarisca anche la politica del Ministero sulle case mandamentali perchè, mentre nella nota preliminare - ma già prima in alcune occasioni di dibattito - credevamo di avere percepito un favore del Ministero, il Sottosegretario incaricato in questa sede ha recentemente detto invece che la linea del Ministro prevede una riduzione della case mandamentali.

In conclusione chiediamo che l'onorevole Ministro nella replica ci chiarisca, oltre a questi dati specifici sui quali abbiamo richiesto notizie e in relazione ai quali abbiamo ravvisato indecisioni e ambiguità, il senso complessivo che la politica della giustizia ha all'interno del governo non tanto e non solo dal punto di vista delle enunciazioni sulle quali abbiamo bisogno di chiarimenti, ma anche dal punto di vista della traduzione contabile di tali enunciazioni nei documenti di bilancio. È evidente infatti che con queste premesse il nostro giudizio non può che essere fortemente critico.

FILETTI. Signor Ministro, signor Presidente, colleghi, in apertura di questo mio breve intervento vogliate permettermi un ricordo del tempo che fu, non è un ricordo nostalgico, bensì un ricordo del tempo in cui frequentavo l'università. Il professore di diritto internazionale ogni anno era chiamato a celebrare il 24 maggio e iniziava il suo discorso in questa maniera: «Come ho detto l'anno scorso». Poi tirava fuori il foglio che aveva in tasca e leggeva il discorso dell'anno precedente.

Ora mi trovo in questa condizione: sono intervenuto a parlare sul bilancio della Giustizia sin dal 1968 e quindi sono indotto a ripetere quanto ho detto da quell'anno in poi e, così come fanno gli avvocati nel *conclusum*, dovrei dire: «Insisto in tutto quanto ho detto nel 1968 e ripetuto negli anni successivi». Cercherò pertanto di dire qualche cosa che possa suonare nuova, ma mi è molto difficile in questa reiterata occasione.

Quello che mi pare di dover constatare è che dalla relazione preliminare emerge una certa difficoltà che si può tradurre con una espressione latina forse inventata: *sine pecunia nihil* oppure *sine pecunia quanto meno pauca*. Infatti dalla tabella 5 ricaviamo il convincimento che, ad onta della buona volontà del Ministero di grazia e giustizia e del suo Ministro, poco si è potuto fare in favore della giustizia. Dovremmo ripetere quanto è stato detto da altri colleghi, in particolare da quelli della Camera, facendo riferimento ancora una volta al fatto che il bilancio della giustizia corrisponde soltanto all'1 per cento di quello dello Stato. È questa una constatazione divenuta rituale che comporta certamente un'inadeguata dotazione di risorse a favore del settore della giustizia. Se poi vogliamo venire ad un'analisi più approfondita, per ragioni di brevità mi limiterò a richiamare la tabella B allegata alle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato sotto la voce «Indicazione delle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente», laddove dobbiamo constatare che le previsioni iniziali risultavano più ridotte rispetto a quelle contenute nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati. Ad esempio, per quanto concerne gli effetti delle sentenze penali

italiane si parte da una previsione di 60 milioni per ciascuno degli anni dal 1989 al 1991 mentre il testo giunto dalla Camera reca una previsione di 1.060 milioni per il 1989 e di 2.060 milioni per ciascuno dei successivi due anni; così per altre voci relative alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore onorario e l'istituzione del giudice di pace, laddove si passa dai 5.000 a 25.000 milioni nel 1990 e per il 1991. Altrettanto è previsto per la delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura civile e modifica della nuova legge fallimentare dove si passa per il 1989 da 2.000 a 5.000 milioni. Potrei continuare in questo elenco di voci; fra queste le voci relative ai detenuti tossicodipendenti, al gratuito patrocinio in materia penale, agli aumenti organici della magistratura e del personale della cancelleria, alla costituzione delle preture circondariali e agli interventi per l'attuazione del nuovo codice di procedura penale.

Sono questi dati inconfutabili che denotano non un miglioramento di previsione ma addirittura una riduzione in relazione a temi molto importanti ai fini del funzionamento della giustizia.

A questo punto ritengo di dover formulare due interrogativi. Perché la crisi della giustizia? Quali problemi occorre affrontare sollecitamente al fine di attenuare tale crisi? A me pare anzitutto che non sia imputabile soltanto alla magistratura o all'avvocatura la lentezza della giustizia e il carico dei processi giudiziari. Questo fenomeno di inceppamento della giustizia è dovuto all'elefantiasi e alle imperfezioni delle leggi così come vengono formulate da molto tempo, il che ha comportato certamente un aumento notevole del carico giudiziario; basta tener conto, ad esempio, delle numerose leggi che si sono accavallate in tema di locazione di immobili urbani, alla legge relativa all'affitto dei fondi rustici e a tutti i provvedimenti inerenti all'urbanistica e all'edilizia per accorgersi che il carico giudiziario proprio deriva specificatamente, in molte preture e in molti tribunali anche amministrativi, proprio da queste leggi e particolarmente da quelle riguardanti l'urbanistica e l'edilizia. Basta recarsi in una qualsiasi pretura per accorgersi che il 50 per cento o più dei processi che sono portati all'udienza riflettono la mancata attuazione di norme di carattere urbanistico o edilizio. Abbiamo trasferito agli enti locali il diritto di legiferare con tutti i piani regolatori, con i programmi di fabbricazione, con i regolamenti edilizi che variano da comune a comune e che spesso comportano delle difficoltà interpretative ed attuative di notevole rilevanza; ne consegue l'inceppamento della giustizia.

Ci siamo spesso occupati dell'esigenza di incrementare gli organici dei magistrati e degli ausiliari della giustizia. È sufficiente segnalare l'esigenza dell'aumento di organici? Non si tratta forse anche di scarso rendimento dei magistrati e degli ausiliari stessi? Non è forse necessaria una maggiore sorveglianza da parte di chi presiede, di chi dirige, al fine di indurre i magistrati e gli ausiliari giudiziari ad adempiere ai loro doveri e ad accelerare l'iter dei procedimenti? Dicevo in altra occasione che recandomi in Cassazione per sollecitare la pubblicazione di una sentenza di poche righe, dichiarativa di inammissibilità di un ricorso, la risposta che mi è stata data nel mese di settembre fu che la sentenza stessa non poteva essere copiata prima del successivo mese di febbraio. A tutt'oggi quella sentenza non è stata pubblicata ad onta delle mie sollecitazioni. Ciò non dipende certamente dal cosiddetto eccesso di lavoro, ma dalla mancata volontà di adempiere anche ai lavori più facili in tempi brevi.

È certo comunque che occorre lamentare la carenza delle strutture edilizie, di mezzi moderni, di strumenti informatici, di personale specializzato, tutti aspetti verso i quali dobbiamo indirizzarci al fine di accelerare l'iter dei procedimenti sia civili che penali. Da queste deficienze deriva la lentezza della giustizia che si avvia verso la paralisi. Quello che è peggio è che a ciò si aggiunge la carenza di credibilità della giustizia per cui spesso, anziché ricorrere all'autorità giudiziaria, si è costretti a dirimere controversie mediante la cosiddetta giustizia privata.

I mali della giustizia, inoltre, risiedono nei mali della cosiddetta partitocrazia che sono da rinvenire maggiormente nella formazione e nel funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, nella prevalenza degli interessi delle correnti esistenti tra i magistrati rispetto al regolare funzionamento della magistratura e all'adempimento dei doveri da parte di ogni singolo magistrato. Si è varata la legge sulla responsabilità dei giudici; siamo ancora in attesa della sentenza della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della legge. Però, indipendentemente da quello che sarà il giudizio della Corte costituzionale, mi sembra che quella legge sia inutile, perché quando si stabilisce che il magistrato dovrà eventualmente rispondere per un'esigua somma a distanza di venti anni, circa, dalla commissione del fatto, è evidente tale inutilità. Se si vuole evitare l'incostituzionalità, si faccia una legge diversa.

Vi è anche da registrare il conflitto tra potere politico e magistratura; conflitto che in effetti esiste e che è augurabile che non persista.

Dopodiché, rispondendo così al primo degli interrogativi, mi pare di dovermi inoltrare, per sintesi, in quelli che sono i problemi che vanno affrontati con una certa sollecitudine. Mi devo richiamare al principio *repetita jvant*, cioè sottolineare ancora una volta l'esigenza della riforma dell'ordinamento giudiziario, della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, della istituzione del giudice unico, il quale ultimo, a mio avviso, risolverebbe molti problemi, ed ancora, dell'aumento degli organici dei magistrati e del personale ausiliario. Già è stato riformato il codice di procedura penale; è augurabile che nei termini previsti possa divenire operante. Per la verità ho qualche dubbio, perché in difetto delle strutture necessarie non mi sembra che questo codice, così come è formato, possa divenire efficiente nonché operante nei tempi brevi.

Per quanto concerne, poi, il codice di procedura civile sono dell'avviso che quello del 1942 è tuttora idoneo a consentire un regolare iter dei procedimenti civili. Basterebbero soltanto alcune modificazioni, quale ad esempio quella relativa al sequestro giudiziario, quella relativa al conflitto di competenza, quella concernente la disciplina delle esecuzioni mobiliari e immobiliari. Ma per fare in modo che il procedimento civile possa effettivamente camminare celermente è necessaria la verbalizzazione stenografica. Non è ammissibile, infatti, che il verbale delle udienze continui ad essere affidato al cancelliere che scrive lentamente, tanto più che da tempo alcuni magistrati, mentre prima consentivano che i verbali fossero scritti dagli avvocati, ora impongono sempre la verbalizzazione da parte del segretario. Tutto questo comporta ritardi enormi nello svolgimento dei processi.

I colleghi che mi hanno preceduto si sono richiamati alle esigenze inerenti al patrocinio gratuito per i non abbienti. Purtroppo, anche su questo punto ci siamo accorti che invece di miglioramenti vi sono stati

peggioramenti. Oggi la giustizia costa molto ed evidentemente chi non è in condizione di sopportare spese onerose non può far valere i propri diritti. Ad evitare ciò ecco la necessità del patrocinio gratuito.

Sussiste ancora il problema della riparazione degli errori giudiziari e dell'ingiusta detenzione; ne abbiamo parlato tante volte, ma fino a questo momento il parlarne è stato come una voce che grida nel deserto.

Desidero brevemente soffermarmi sulla magistratura onoraria, cioè sui conciliatori e sui vice pretori. Anche questo è un problema sul quale tante volte si è parlato. Non è ammissibile che vi sia una prestazione di attività, che potrebbe divenire molto rilevante specialmente per quanto concerne i vice pretori, senza alcuna retribuzione. Non mi sembra di poter condividere l'annunciata rotazione dei vice pretori, perchè anche questo è un problema da esaminare e risolvere *cum grano salis*. Infatti, non pare che sia opportuno licenziare coloro i quali abbiano svolto un'ottima attività e abbiano acquisito una notevole esperienza nel corso di tanti anni.

Ho già detto che non pochi magistrati danno prova di assenteismo e di carente operosità per le quali è opportuno porre in luce l'esigenza di concreti provvedimenti disciplinari.

Per quanto concerne l'avvocatura siamo ancora al punto di dover esaminare e licenziare la nuova legge professionale. Dovrebbe essere eliminata la figura dei patrocinatori legali ed istituita soltanto la figura dell'avvocato. Speriamo di arrivare a trattare il problema entro tempi brevi.

È stato accantonato il problema delle società professionali. Ricordo che alcune legislature orsono, la Commissione giustizia del Senato prese in esame un disegno di legge, del quale però non si è più parlato.

Non vorrei aggiungere altro se non richiamare anche la necessità di procedere al riordino della materia fallimentare.

Il senatore Misserville integrerà il mio intervento e presenterà emendamenti e ordini del giorno a nome della mia parte politica.

Vi ringrazio per avermi cortesemente ascoltato; ascolterò attentamente quanto meglio di me diranno gli altri colleghi e ne trarrò certamente insegnamento e profitto.

ACONE. Non ho l'anzianità di servizio del senatore Filetti, e quindi posso ripetere soltanto quello che ho detto l'anno scorso, però mi pongo il problema in termini a mio avviso giusti e corretti dicendo che qui bisogna istituire un rapporto tra l'emergenza giustizia, come normalmente la chiamiamo, e la politica finanziaria del Governo. Infatti, se non istituimo un tale rapporto, tutte le cose che sono state dette diventano arbitrarie e noi siamo ancora più arbitrari nel sostenere che si possono fare delle cose che in realtà non si possono fare. Per parafrasare il detto arguto del senatore Filetti, senza soldi non si cantano messe, dico che con i soldi che ci sono il miglior cuoco è quello che riesce a dare una pietanza almeno presentabile: ma non si può fare di più. È veramente ingeneroso, come si fa da parte del Gruppo comunista, sostenere che in quest'anno non si sia fatto nulla e che queste proposte di programma solo addirittura una copia al ricalco delle note introduttive alla finanziaria e al bilancio dell'anno scorso.

Non è così. Non sono nemmeno d'accordo con l'esperienza ventennale del senatore Filetti perchè ritengo che in questo periodo molte cose sono state fatte. Non è vero che siamo rimasti fermi al palo; sono stati fatti

importanti passi avanti - e potrei farne un elenco - che hanno reso più moderno il nostro sistema giudiziario. Non so quali sono le forze che si adoperano a tal fine e quali invece le forze che tutelano privilegi, talvolta corporativi, e quindi si oppongono a questa modernizzazione e considerano il diritto a comodo loro. Questo dovrebbe essere un tema da affrontare seriamente.

Naturalmente si può e si deve fare di più. Il problema della giustizia è una delle questioni fondamentali delle quali il Governo e le forze politiche nel loro complesso devono prendere coscienza. Se invece noi, in questa sede, siamo costretti ad istituire una correlazione tra la crisi o l'emergenza della giustizia e la politica finanziaria, dobbiamo mestamente accorgerci che tale correlazione condiziona tutta la problematica. Se quest'anno vi fosse qualcuno che intendesse recriminare, questi dovrebbe essere proprio il Ministro perchè ha sfornato decine di disegni di legge concernenti il settore della giustizia, e sarebbe bene che nella replica egli ne facesse un elenco perchè si sappia una volta per tutte da che parte si lavora. Credo sarebbe bene fare una ricognizione delle proposte presentate al Parlamento nel 1988, un anno che si caratterizza per un evento di straordinaria importanza, anche se preparato negli anni precedenti: la pubblicazione, con la differita entrata in vigore, del nuovo codice di procedura penale. Inoltre quest'anno si caratterizza per alcune leggi importanti che non enumero, visto che molte di queste sono state discusse nell'Aula della nostra Commissione. Alcune tendono all'aggiornamento dell'ordinamento giudiziario (ultima è quella sull'aumento degli organici). Tali leggi sono state approvate compatibilmente con le previsioni di bilancio e sono puntualmente elencate nella nota preposta alla tabella 5, che quindi non può essere la stessa dell'anno scorso, non foss'altro perchè tiene conto di tutte le cose accadute nel 1988.

Detto questo, non credo che noi dobbiamo chiudere gli occhi di fronte alla realtà. Non sto facendo una esaltazione del Ministero e, del resto, mi pare che il Ministro sia il primo a non farla. Ciò vuol dire che facciamo tutti quanti lo stesso mestiere sia pure con finalità ed intenti diversi sul piano politico.

BATTELLO. Nemmeno noi abbiamo fatto una demolizione del sistema.

ACONE. Non mi esalto, ma nello stesso tempo penso che abbiamo davanti a noi una serie di iniziative, quasi tutte governative, sulle quali possiamo misurarci dividendo la discussione tra il settore delle riforme e quello dei mezzi e delle strutture.

Nel settore delle riforme abbiamo di fronte non solo la legge sulle misure urgenti per il codice di procedura civile, sulla quale la Commissione del Senato sarà impegnata non appena avremo esaurito il dibattito sul bilancio, ma anche il disegno di legge sul patrocinio dei non abbienti, che mi pare sia all'esame della Camera. Indipendentemente dagli stanziamenti, cerchiamo di arrivare, al riguardo, almeno a quella legge che manca dal 1927, perchè alla fine la carenza degli stanziamenti può diventare solo un comodo alibi.

Sul patrocinio dei non abbienti non dobbiamo confondere il problema della difesa d'ufficio nel processo penale: si tratta di questioni completamente diverse, sulle quali sono stati presentati distinti disegni di legge. Se non c'è la volontà politica complessiva per affrontare il tema del patrocinio dei non abbienti, così come la Corte costituzionale da tempo ci ha invitato a fare con

sentenze che suonano monito al legislatore affinché prenda in esame con urgenza questo profilo che attiene ad un diritto costituzionalmente garantito in base al terzo comma dell'articolo 3 della Costituzione, ebbene almeno approviamo il disegno di legge sulla difesa d'ufficio nel processo penale che deve entrare in vigore quanto meno all'unisono con il nuovo codice di procedura penale. Si tratta di un processo anche più costoso dell'attuale perchè richiede un impegno costante e personale del difensore nelle varie fasi del procedimento, che, a sua volta, può risolversi in procedimenti diversificati.

Abbiamo saputo dalle note informative che sono di imminente presentazione due disegni di legge molto importanti nel settore civile, uno dei quali concerne la riforma delle procedure di fallimento.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. È praticamente pronto.

ACONE. Al riguardo chiedo al Ministro, nei prossimi giorni, di fornirci qualche notizia in più perchè si tratta di un settore processuale in gravissima crisi; è addirittura uno di quei settori che rendono molto più oneroso il lavoro non solo dei magistrati ma anche delle cancellerie.

Inoltre mi sembra vi sia anche una proposta di legge concernente l'arbitrato, un altro settore che può consentire alla giustizia ordinaria di avere un sollievo. Infatti numerose controversie finiranno per essere incanalate in un procedimento come quello arbitrale che potrà avere una fioritura che attualmente non ha.

PRESIDENTE. Si tratta di vedere se si può arbitrare anche una parte della giustizia «maggiore», mentre l'introduzione di un arbitrato irrituale molto semplice potrebbe servire anche per una giustizia «minore».

ACONE. Sono grato al Presidente per questa interruzione che mi consente di fare due riflessioni ulteriori. La prima è che bisogna stabilire per legge i compensi per gli arbitri, altrimenti la giustizia minore non potrà mai essere incanalata verso l'arbitrato. Inoltre occorre fare attenzione all'arbitrato irrituale perchè potremmo dar luogo ad una giustizia di tipo sommario e neppure statuale, alternativa rispetto a quella dello Stato. Dobbiamo considerare anche i risvolti negativi del proliferare dell'arbitrato irrituale. Quelle che ho indicato mi sembrano comunque le iniziative più importanti da attuare sul piano delle riforme nel settore civilistico.

Nel settore penalistico, e più in generale dell'ordinamento giudiziario, vanno ricordati due provvedimenti fondamentali. Innanzitutto quello di riforma delle circoscrizioni giudiziarie, rispetto al quale affermo con forza che è arrivato il momento di stabilire che quei tribunali e quelle preture che non hanno ragion d'essere devono essere eliminati; non ci vuole molto coraggio per farlo, anche se poi vi saranno deputati e senatori che si recheranno al Ministero per protestare, così come stanno facendo in questi giorni per l'abolizione di 35 carceri. Se non cominciamo ad operare in questo modo, davvero non si potrà riformare nulla nel nostro Paese. Non si tratta di un problema finanziario, ma di convinzione generale da parte di tutti noi che dobbiamo decidere se vogliamo che il sistema funzioni e sia moderno e adeguato, quasi una vera e propria azienda, o se vogliamo restare fermi alle nostre nostalgie, ai nostri riferimenti dell'età giovanile. Anche qui, signor

Ministro, occorre coraggio, senza guardare in faccia ad alcuna realtà particolare, indicando i criteri generali sui quali poggiare l'intera riforma che non presenta dei costi, ma anzi li recupera.

Anche per quanto riguarda l'eventuale legge sulle preture mandamentali, va detto che essa può essere accettata solo se costituisce un primo assaggio di una riforma più generale delle circoscrizioni giudiziarie. Se così non fosse sarei profondamente contrario; se fosse un modo per far passare altri 30 anni, soltanto al termine dei quali giungere alla riforma dell'ordinamento giudiziario, una legge del genere sarebbe inaccettabile.

Per quanto riguarda l'informatizzazione, qualcosa è stato fatto. In particolare è stata approvata una legge importante, certamente parziale, che però costituisce un primo passo per dare la possibilità di snellire e velocizzare l'attività dei magistrati.

Ho sentito parlare di inflazione legislativa. Effettivamente questo problema esiste. Vi è il problema dei testi unici che non si fanno, quello della razionalizzazione delle disposizioni comunitarie e internazionali che hanno effetto diretto nel nostro ordinamento, disposizioni che i magistrati spesso non conoscono neppure. Questi ultimi, tra le tante battaglie che conducono, a mio avviso dovrebbero combattere in modo più deciso quella della conoscenza delle fonti normative. Essi invece combattono battaglie che non attengono al sapere da parte di chi deve giudicare. Vi è quindi un problema di razionalizzazione delle fonti normative. Credo che questo sia un tema che il Ministro è in grado di cogliere nel suo aspetto essenziale. Propongo una iniziativa del Ministero di grazia e giustizia, con l'elaborazione di pubblicazioni periodiche che servano ai magistrati non solo per la conoscenza delle fonti normative interne, ma anche di quelle comunitarie ed internazionali, nonché delle legislazioni regionali di immediata applicazione nei giudizi.

Certamente vi sono delle inadempienze da parte del legislatore, in alcuni casi anche gravi. Mi riferisco al gratuito patrocinio che costituisce il caso più eclatante, ma vi sono inadempienze soprattutto nel settore del processo amministrativo. Innanzitutto è necessario che il processo amministrativo divenga parte integrante delle competenze del Ministero di grazia e giustizia, quantomeno ai fini delle riforme, altrimenti queste ultime non verranno mai realizzate. Il processo amministrativo è malato ancor più di quello civile; le sentenze di merito arrivano quando le parti non hanno più alcun interesse a vedere decisa la causa, per cui l'intero procedimento resta sempre vuoto, formale ed inefficiente.

Vi è poi un problema molto delicato: quello dell'utilizzazione dei giudici non togati. Sappiamo che vi sono dei vice pretori onorari ed anche dei conciliatori che, per il lavoro che hanno svolto, per la serietà del loro impegno e per la passione che hanno portato nella loro attività, meriterebbero di essere chiamati giudici molto più di alcuni magistrati togati. Accanto a questi però vi è una pleora di personaggi introdotti surrettiziamente, per le ragioni più disparate e attraverso pratiche e procedure non sempre lineari, negli uffici giudiziari. È necessaria una ricognizione di questi personaggi allo scopo, se possibile, di selezionarli attraverso una sorta di colloquio per valutare i requisiti minimi ai fini di un inquadramento nei ruoli dei magistrati.

Il nostro giudizio è quindi positivo sulla proposta relativa al lavoro che dovremo svolgere nel prossimo anno. Ho invitato il Ministro a fare un elenco delle attività che si attende vengano compiute dal Parlamento. Ciò è

necessario in quanto in Italia si parla molto ma si ricorda poco quello che viene fatto. E allora è bene che questo elenco venga fatto. Si tratta di disegni di legge importanti. Ma il giudizio positivo da parte del Gruppo socialista - è sarà espresso dal Capo gruppo in sede di dichiarazione di voto - è tale nell'ambito di quella che è la correlazione tra l'emergenza della giustizia e la politica finanziaria. Se, invece, vogliamo parlare fuori di questa correlazione e quindi parlare di quello che si doveva fare, allora possiamo dire che le inadempienze del legislatore sono in larga parte inadempienze del Governo, non del Ministro. Ad esempio la legge sull'equo canone non doveva essere fatta dal Ministro di grazia e giustizia, ma dal Ministro dei lavori pubblici. La legge sulla espropriazione e sul regime dei suoli doveva ugualmente essere fatta dal Ministro dei lavori pubblici. Cito solo questi due esempi, ma si tratta di inadempienze molto gravi. Questa è una verità che va ristabilita. Ripeto, ci troviamo di fronte a due inadempienze del Governo e del legislatore, la prima delle quali tende a ripristinare un regime di proroghe sotto la surrettizia applicazione della legge n. 392 del 1978, ricadendo nella incostituzionalità che la Corte costituzionale dichiarò fin da prima che venisse approvata la legge n. 392. Su questo punto occorre che si faccia chiarezza. Se ripetiamo la litania delle proroghe, possiamo essere sicuri che si faranno immediatamente eccezioni di incostituzionalità, che io ritengo siano più che fondate.

L'assenza di una legge sulla espropriazione dei suoli esprime una volontà complessiva, che io non condivido, di mantenere lo *statu quo* in un settore in cui i procedimenti espropriativi sono quasi sempre illegittimi per responsabilità specifiche dei pubblici amministratori che lasciano trascorrere i termini, che non emettono i provvedimenti nei tempi stabiliti, che così realizzano surrettiziamente rendite di posizione per i privati. Dico questo provocatoriamente, perchè è scandaloso che nel nostro Paese, a distanza di quattro anni dalla dichiarazione di incostituzionalità di una legge, ancora non sia stata emanata una legge sostitutiva. Spero che una legge corretta arrivi presto, perchè si tratta - non solo a mio giudizio - di uno degli aspetti più inquietanti di tutta la vicenda politica italiana. Qui vorrei fare una piccola polemica con il collega, senatore Battello, sul rapporto tra il potere politico e la magistratura. Fanno parte del mondo della giustizia le pronunce dei magistrati, ma difficilmente, a mio avviso, possono far parte del mondo della giustizia certe polemiche tra magistrati che sono apparse in questi mesi sui giornali italiani. Voglio dire, però, che nella polemica tra il potere politico e il potere giudiziario - e lo dico per profonda convinzione - ci troviamo di fronte, finalmente, ad una presa di posizione del potere politico chiara, inequivoca, espressa con parole evidenti sui limiti nei quali anche il potere giudiziario deve stare, affinchè il nostro ordinamento costituzionale sia correttamente impostato e abbia una vita democratica trasparente. Io non sono per l'invasione dei politici nelle istituzioni giudiziarie, ma non sono neppure per l'invasione dei giudici nelle istituzioni politiche. Ognuno deve avere la propria sfera di attività, nella quale deve muoversi con autonomia. Così come non accetterei che si chiedesse da parte dei giudici alla Corte costituzionale di dichiarare incostituzionale l'articolo 16 della legge sulla responsabilità civile dei giudici, non sarei d'accordo se i politici volessero insegnare ai giudici ad emanare le sentenze. Proprio perchè abbiamo ristabilito i termini corretti del discorso, nonostante l'effervescenza che in questi giorni si è creata sull'argomento, spero che l'importante avvenimento

del 1988 - la legge sulla responsabilità civile del magistrato - rimanga fermo a testimonianza che lo Stato democratico difende le proprie prerogative.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè della tabella 5, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 19,05.*

---

**VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988**

**Presidenza  
del Presidente COVI**

*I lavori hanno inizio alle ore 10,45.*

«**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)**» (1442), approvato dalla Camera dei deputati

«**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991**» (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione generale, sospesa nella seduta di ieri.

CASOLI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, ritengo doveroso esprimere un ringraziamento al relatore, senatore Di Lembo per la perspicua ed esauriente esposizione, e a tutti i colleghi che mi hanno preceduto, per il contributo che hanno dato alla discussione, mantenendola ad un elevato livello.

Ci accingiamo ad esaminare, anche quest'anno con le consuete riserve, il bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Tuttavia questa volta le riserve sono temperate da un certo ottimismo poichè, pur perdurando lo stato di disagio che come una malattia cronica affligge l'Amministrazione della giustizia, si intravedono prospettive di positiva

evoluzione e di rimozione della situazione di stallo che sembrava irreversibile.

Invero fino a qualche anno fa i problemi della giustizia sono stati prevalentemente affrontati con criteri settoriali, diretti soprattutto a realizzare correttivi nei punti di maggior frizione ed incongruenza, e non invece a modificare con coerente organicità un sistema normativo ed organizzativo che non risponde più alle esigenze della nostra società e alla cultura del nostro tempo.

È in atto invece una significativa inversione di tendenza che rivela una rinnovata attenzione verso i problemi della giustizia e soprattutto un modo nuovo di affrontarli nel quadro di un programma finalizzato a precisi obiettivi. Ciò è dovuto al personale impegno di molti colleghi che si sono fatti promotori e sostenitori di interessanti iniziative in settori nevralgici, nonché alla sollecitazione degli organismi degli operatori associati della giustizia, laddove si sono fatti interpreti del generale interesse piuttosto che di istanze corporative.

Tale positiva evoluzione si è accentuata e ha assunto una sua tipica connotazione con l'insediamento al Ministero di grazia e giustizia del senatore professor Vassalli, profondo conoscitore dei problemi che per molti decenni ha vissuto da protagonista come studioso, come docente, come avvocato e come parlamentare impegnato ai massimi livelli di responsabilità.

Sotto la sua guida - e lo dico per doveroso riconoscimento e non per piaggeria - il processo di ammodernamento dell'apparato giudiziario e di adeguamento dell'amministrazione della giustizia alle esigenze di una società profondamente cambiata, ha subito un impulso di accelerazione che ha consentito di portare a compimento, con inusitata celerità, iniziative precedentemente avviate, di adottare significative innovazioni, di predisporre efficaci strumenti operativi, di promuovere una serie di interventi legislativi che, pur diretti a fronteggiare l'emergenza, si pongono in logica coerenza con un preciso orientamento di riforma complessiva e di ampio respiro.

Purtroppo il terreno delle riforme è impervio perchè incrostato di pregiudizi culturali e politici ed imbrigliato da resistenze non sempre sollecitate dal generale interesse.

Da un lato una diffusa diffidenza verso il giudice porta ad irretire il suo operato in una serie di regole che, mentre dovrebbero assicurare migliori garanzie ai cittadini, di fatto si traducono in inefficienza, in lungaggini e, in definitiva, in squilibrata se non denegata giustizia.

Dall'altro lato incomunicabilità, sospetto, incomprensione e sfiducia caratterizzano i rapporti tra giudice, cittadini ed istituzioni, con conseguenti straripamenti di attribuzioni ed assunzione di ruoli vicari che non sempre competono e che vengono gestiti senza la necessaria sensibilità e competenza. Inoltre ciò genera conseguenti resistenze verso innovazioni condotte in nome di una mal intesa difesa dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, valori saldamente acquisiti e radicati nel nostro ordinamento che, a livello costituzionale ed ordinario, assicura le massime garanzie.

In questo contesto è ben difficile perseguire un obiettivo di rinnovamento e far maturare la convinta accettazione che per realizzarlo è necessario in primo luogo un giudice diverso per formazione culturale, professionale ed umana. È necessario cioè un giudice che ispiri fiducia per la sua maturità intellettuale e culturale, per il suo equilibrio, per la sua sensibilità nel

cogliere le sollecitazioni e le esigenze del contesto socio-politico nel quale è chiamato ad operare. In sintesi, un giudice che sappia gestire la discrezionalità in funzione dell'efficienza e dell'equità senza rischi di arbitrio.

Naturalmente nessuno intende proporre un modello idealizzato ed irrealizzabile. È però possibile creare i presupposti perchè, in limiti di umana e giuridica accettabilità, questo obiettivo possa essere raggiunto, muovendo dalla constatazione che l'attuale sistema di reclutamento, di attribuzione degli incarichi e di progressione nelle funzioni non garantisce in modo soddisfacente il perseguimento di questo scopo. Bisogna quindi agire mediante un intervento riformatore in questi punti nevralgici.

Il reclutamento attraverso concorso garantisce soltanto - e non sempre - una preparazione tecnico-giuridica, necessaria ma non sufficiente per giudicare di situazioni complesse ed articolate e di rapporti aventi spesso valenza ed implicazioni di rilevante portata pubblica e collettiva che non possono essere adeguatamente apprezzati senza l'ausilio concorrente di altre esperienze e di altri apporti culturali.

Il reclutamento per concorso tende inoltre a burocratizzare ed omogeneizzare i magistrati convogliando nell'ordine giudiziario soggetti di analoga e tipicizzata formazione culturale (cioè di formazione tecnico-giuridica), quindi scarsamente portati a recepire parametri di valutazione e modelli organizzatori che non siano strettamente funzionali alla tradizione giuridica formale.

In sostanza il reclutamento per concorso - così come oggi è concepito - tende ad acquisire e a consolidare esperienze monodirezionali inadeguate ed insufficienti per calarsi in funzione del giudizio nella moderna realtà, alla quale male si adattano valutazioni condizionate, in misura soverchiante, dal tecnicismo giuridico.

Questa carente connotazione porta ad accentuare la separazione culturale e il distacco dell'ordine giudiziario dalla società civile, che sempre meno si riconosce nei suoi giudici. Un opportuno correttivo potrebbe essere dato dall'apporto di soggetti di diversa estrazione culturale e comunque di altre esperienze professionali, sociali ed umane, da inserire nell'ordine giudiziario mediante una diversa forma di reclutamento.

Sono pertanto favorevole, come più volte sostenuto, ad una più diffusa applicazione dell'articolo 106, commi 2 e 3, della Costituzione, ad un ampliamento della utilizzazione della magistratura onoraria e di soggetti «laici» nei collegi per trattazione di materie socialmente rilevanti che possono particolarmente giovare dell'apporto di non giuristi.

L'attribuzione degli incarichi avviene oggi tenendo in scarso conto le attitudini e la specializzazione (per realizzare la quale ben poco viene fatto) essendo per lo più determinata da esigenze contingenti (copertura di posti) o dalla anzianità degli aspiranti. La progressione nelle funzioni è ancorata essenzialmente al criterio dell'anzianità, con correttivi che si prestano al contenzioso e ad odiose discriminazioni.

Orbene, una società sempre più meritocratica e sempre più bisognosa di competenze specializzate e di alta professionalità non può accettare che il delicatissimo ingranaggio della giustizia, che incide profondamente in ogni settore della vita, con conseguenze ed implicazioni di grande rilievo, e che presenta sempre maggiori difficoltà di gestione, venga affidato ad un apparato gerontocratico che non consente - se non occasionalmente - di esprimere al meglio attitudini e competenze.

Allo scopo di rivalutare il merito e di dare il dovuto rilievo alle attitudini e alle specializzazioni occorre avere il coraggio di reintrodurre il concorso per esami per accedere alle funzioni superiori e a quelle direttive.

Il problema non si pone soltanto per la progressione nelle funzioni, ma riguarda anche il conferimento delle stesse, dopo il concorso iniziale, al quale dovrà seguire un seminario di studio - almeno lo auspico - utilizzabile anche per la professione forense e notarile.

Il perseguimento dell'obiettivo trattenuto presuppone altresì una nuova disciplina dell'istituto della inamovibilità del magistrato, la cui anacronistica ed irrazionale applicazione è fonte di tanti inconvenienti.

La progressione automatica della carriera, oggi di fatto condizionata dalla sola anzianità, consente ai magistrati che lo vogliono e che non siano sollecitati dall'aspirazione dell'esercizio di diverse funzioni di rimanere tutta la vita nello stesso ufficio e nella stessa sede, con gravissime conseguenze in termini di funzioni organizzative e di razionale utilizzazione dei magistrati stessi.

Naturalmente nessuna riforma dell'ordinamento giudiziario può prescindere da una riforma del Consiglio superiore della magistratura. L'argomento è delicato ed implica una approfondita disamina che non è possibile compiere in questa sede, ma che è necessario riprendere anche in prosecuzione di un dibattito che si era aperto con una proposta di *referendum* sul sistema elettorale e nella convinzione (che esprimo a titolo personale) che proprio l'attuale sistema elettorale sia una delle principali cause degli inconvenienti che tutti siamo in grado di registrare. Un organo elettivo rispecchia il tipo di meccanismo elettorale che presiede alla sua composizione: se i componenti sono eletti sulla base di liste concorrenti ideologicamente qualificate, è inevitabile che l'organo nel suo complesso si ponga come rappresentante ideologicamente qualificato del suo corpo elettorale, ed i conflitti con altri organi ed istituzioni a legittimazione politica sono tanto più probabili quanto meno l'elettorato ed i suoi rappresentanti rispecchiano le proporzioni esistenti nel paese tra le varie forze ideologizzate. Per queste considerazioni di mero approccio al problema è auspicabile un approfondito dibattito sull'argomento.

La realizzazione dell'obiettivo di rinnovamento al quale facevo in precedenza riferimento comporta anche un secondo tipo di intervento, mirato all'attuazione di un diverso aspetto organizzativo dell'apparato giudiziario, sia in termini di strutture che in termini di tecnologia avanzata, sia in termini di personale qualificato che in termini di strumenti processuali ed organizzativi. Questo intervento si pone, a mio avviso, come prioritario.

Orbene, sembra doveroso ricordare e dare atto al Ministro di grazia e giustizia di aver svolto e di aver promosso un'attività legislativa di grande intensità ed efficacia: nel campo della lotta alla criminalità organizzata la legge sui poteri dell'Alto commissario, il disegno di legge sulla riforma della «legge Rognoni-La Torre», lo studio della riforma della legislazione sulla droga; in altri settori, dove esistono indifferibili aspettative, la nuova normativa sulle società, la nuova disciplina del fallimento, la nuova legislazione sugli arbitrati, le misure anticipatrici della riforma del processo civile, i disegni di legge sulla istituzione del giudice di pace, e così via; nel campo delle riforme di grande respiro il nuovo codice di procedura penale, il gratuito patrocinio, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Purtroppo a questo fermento di iniziative fa negativo riscontro l'esiguità dei mezzi messi a disposizione per realizzarle, con il rischio che proprio

questa carenza in un momento nevralgico, delicato e di grandi aspettative, vanifichi la loro validità e il loro successo.

Sono consapevole che, accanto all'«emergenza giustizia», esiste una «emergenza finanziaria» che però, a mio avviso, giustifica solo in parte la scarsità delle risorse destinate a questo importante settore, a torto non inserito nelle priorità di importanza strategica cui accordare particolare rilievo, indicate dal Governo nella sua collegialità. Non è ragionevole infatti che gli stanziamenti si aggirino appena intorno all'1 per cento della spesa globale dello Stato e siano pressochè fermi su questo dato da anni, malgrado l'insostenibilità evidente di una situazione sull'orlo del collasso e l'avvio di un processo di risanamento che può decollare non solo con l'apporto di buona volontà e di felici intuizioni, ma anche e soprattutto con l'ausilio di cospicui mezzi finanziari. Mi riferisco in particolare all'ormai prossima entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, in ordine al quale sussiste l'esigenza prioritaria di potenziare lo sforzo di spesa e l'impegno in settori complementari le cui carenze hanno o possono avere effetti paralizzanti. Ed infatti inadeguate appaiono le dotazioni per gli interventi per le strutture necessarie all'attuazione del nuovo codice, interventi ai quali deve porsi mano sin da ora per non arrivare in ritardo, occorrendo tempi lunghi per fronteggiare le nuove esigenze edilizie. Mi riferisco in particolare allo stanziamento in conto capitale previsto in 50 miliardi per il 1989 e comprensivo anche della revisione e del potenziamento degli uffici di conciliazione e della sistemazione dei locali ai consigli dell'Ordine degli avvocati.

Pur dando atto dello sforzo compiuto per incrementare da 50 a 70 miliardi per il 1989 e da 70 a 86 miliardi per il 1990 e il 1991 il fondo di parte corrente destinato ad interventi per l'attuazione del nuovo codice, non possono non rilevarsi ritardi e inadeguatezze che si estendono anche agli organici della magistratura e soprattutto al personale delle cancellerie, in vista anche della costituzione delle procure circondariali e delle diverse qualità che si richiedono sia per i magistrati che per gli ausiliari nella gestione del nuovo processo, che richiede a sua volta una diversa mentalità, una diversa cultura, una diversa formazione professionale, una diversa specializzazione anche nel campo dell'informatica.

Gravi ritardi e gravi carenze si ravvisano poi in materia di gratuito patrocinio e di rifondazione dell'istituto della difesa. Il nuovo processo presuppone parità effettiva tra accusa e difesa ed una costante ed effettiva partecipazione del difensore a tutte le fasi del processo, difettando la quale la posizione delle parti, specialmente per il limitato potere di intervento del giudice sempre più «terzo», rischia di rimanere squilibrata, con ulteriore compromissione proprio delle parti più deboli o meno abbienti.

Non voglio dire che il nuovo processo è un processo per ricchi che possono pagare un buon avvocato, ma è certo che, se non si provvede ad assicurare una adeguata difesa a tutti, l'ingiustizia apparirà più stridente e dolorosa. Per tali motivi la tematica della difesa, forse ancora più urgentemente di quella della formazione di un giudice nuovo, si pone in termini cruciali. A questo proposito il meccanismo previsto dal Governo in materia di gratuito patrocinio restringe l'ambito di applicazione dell'istituto a pochi casi, mentre gli stanziamenti previsti globalmente (e non più solo per il gratuito patrocinio in materia penale) in 22 miliardi per il 1989, in 40 per il 1990 e in 50 per il 1991 appaiono largamente inferiori al necessario.

A mio avviso - e torno a fare appello alla sensibilità del Ministro - occorre una riconsiderazione globale dell'istituto del gratuito patrocinio e più in generale dell'istituto del difensore, al quale si richiedono sempre più professionalità, cultura e qualificazione, qualità queste non assicurate dal vigente sistema di accesso alla professione che non consente una adeguata selezione e la garanzia del possesso dei requisiti necessari per svolgere l'altissima funzione defensionale. Da qui la necessità di una pregnante, tempestiva riforma.

In questa direzione, preziosa potrà essere la collaborazione sensibile e attenta degli ordini forensi cui è necessario conferire maggiori prerogative.

La necessità della presenza del difensore durante tutto l'*iter* processuale presuppone altresì una nuova organizzazione degli studi professionali. Dovrà pertanto essere favorita la costituzione di studi associati, il che, a mio avviso, gioverà anche alla qualità degli avvocati, favorendo l'aggregazione *intuitu personae* e reciprocamente fiduciaria, nonchè di controllo.

Sempre con riferimento all'argomento della difesa, deve essere sviluppata ogni iniziativa intesa a favorire una nuova deontologia professionale ed una nuova consapevolezza della funzione dell'avvocato, qualità queste che possono essere incentivate mediante interventi a vario livello (reclutamento, selezione, controlli disciplinari e simili), ma che devono essere garantite anche attraverso interventi legislativi direttamente operanti sugli istituti processuali. Mi limito a fare un esempio. Il successo del nuovo processo è legato anche ai tempi brevi e alla collaborazione data dalla difesa per l'accesso a procedure abbreviate e per il ridotto accesso alla procedura dibattimentale. Orbene, una tale collaborazione potrebbe non essere incoraggiata dalla prospettiva della prescrizione di altre cause estintive del reato, legata ai tempi lunghi del processo. A tal fine, io ed altri colleghi abbiamo presentato un disegno di legge che prevede l'aumento del tempo necessario a prescrivere, in caso di impugnazioni proposte dall'imputato.

Ho ricordato quanto sopra a titolo esemplificativo, solo per indicare una possibile serie di iniziative collaterali per favorire il successo del nuovo processo penale.

Con particolare favore rivolgo la mia attenzione alle voci di spesa concernenti gli interventi per i detenuti tossicodipendenti e per la prevenzione e cura dell'AIDS, per la revisione della normativa concernente i custodi di beni sequestrati per misure antimafia, per le indennità spettanti ai custodi, ai testimoni e agli esperti, categorie di persone alle quali, fino ad ora, sono stati chiesti eccessivi sacrifici non adeguatamente compensati.

Pur ravvisando carenze sul piano della entità degli stanziamenti, è significativa, anche perchè testimonia una rinnovata sensibilità ed attenzione, la considerazione riservata al settore penitenziario, sia come interventi finalizzati a migliorare l'edilizia carceraria, sia come interventi finalizzati ad incentivare il lavoro dei reclusi ed il loro reinserimento esterno.

In merito al personale di custodia, ferma restando l'indifferibile esigenza di una complessiva e razionale riforma, debbono essere valutate favorevolmente le iniziative intese a fronteggiare l'emergenza e a sistemare l'incerta posizione dei precari, ai quali il Senato ha dedicato sensibile e realistica attenzione, cui non sembra abbia fatto riscontro l'atteggiamento della Camera. Vorrei che il Ministro su questo argomento ci fornisse qualche elemento più preciso, perchè sono stato avvicinato dalle organizzazioni sindacali, le quali hanno manifestato profonda preoccupazione per le

modifiche che, recentemente, sarebbero state apportate al disegno di legge sui precari dalla Camera dei deputati. Mi faccio portavoce delle categorie interessate che, attraverso un sistema di reclutamento, così come sembra essere stato approvato dalla Camera, rischierebbero di perpetrare ancora la situazione di incertezza dei precari, in quanto sarebbero lasciate fuori persone che sarebbero così ingiustamente e discriminatamente penalizzate.

Il bilancio della giustizia offre moltissime altre occasioni di riflessione, ma a questo punto ritengo di poter concludere esprimendo un giudizio ad esso sostanzialmente favorevole, sia pure auspicando gli incentivi e le sollecitazioni di cui, io ed altri colleghi, ci siamo fatti portavoce. Sono certo che il Ministro, con la sua sensibilità, si adopererà per venire incontro alle aspettative, non soltanto degli operatori della giustizia, ma soprattutto degli utenti della giustizia, in un momento delicato come quello che stiamo attraversando.

Con questo auspicio, rinnovo il ringraziamento al senatore Di Lembo, ai colleghi, al Presidente, al Ministro, cioè a tutti coloro che hanno avuto la pazienza di ascoltarmi.

CORLEONE. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, devo dire che la discussione al Senato del bilancio e del disegno di legge sulla finanziaria quest'anno si svolge in un particolare clima di rapidità che, mi auguro, non si risolva in una pura formalità.

Credo che vi sia anche la difficoltà di utilizzare una nuova modalità, per la quale non siamo ancora pronti come tempo e strumenti. Quest'anno voteremo prima il bilancio; e affrontare prima le questioni del bilancio vuol dire avere la capacità di andare a vedere all'interno di tutte le voci discrezionali che esistono nei vari settori. In questa occasione, però, non abbiamo ancora nè il tempo, nè gli strumenti per avere la giusta capacità di analisi. Quindi corriamo il rischio di fare un dibattito tutto politico, cioè di valutazioni politiche in un'occasione in cui si dovrebbe dare invece molta più attenzione alle cifre, ai numeri e alla concretezza di quello che questi numeri vogliono dire. Purtroppo, siamo nella contingenza di aver avuto i documenti molto tardi, ma soprattutto di non avere ancora le strutture, come Parlamento, come Gruppi, come singoli senatori, per un esame che deve entrare nel merito delle singole questioni. Infatti, io credo, che non ci potremo più accontentare, con la riforma della sessione di bilancio e la riforma del regolamento, di ripetere le solite cose, su cui siamo sempre d'accordo, sui residui passivi, sulla capacità o non capacità di spesa del Ministero e via di seguito. Dovremo, viceversa, avere la capacità di vedere le singole voci e capire se lo strumento dei capitoli, dei troppi capitoli di spesa, è ancora adatto per governare ed esercitare un controllo di gestione che è sempre più necessario per calibrare l'efficienza, l'efficacia, i costi e i benefici di quello che si va a mettere in bilancio. Ora, poichè ancora ci troviamo in una situazione nuova, rischiamo di recitare un dibattito già svolto l'anno scorso, anzi marzo scorso, perchè specialmente per la finanziaria il dibattito è senz'altro ripetitivo. In questa situazione devo ringraziare il relatore, il quale ha svolto la sua relazione dando, comunque, rilievo ai fatti nuovi, cosa non facile, perchè sarebbe stato più comodo adagiarsi in una ripetizione ritualistica.

Detto questo, voglio anche aggiungere che abbiamo parlato molto dei problemi della giustizia, perchè indubbiamente una serie di altri provvedi-

menti quali la legge sulla responsabilità civile dei magistrati hanno tenuto occupato il Parlamento per molto tempo. Ora, mi pare che questo da una parte provochi nel Ministro una insofferenza per la ripetitività delle argomentazioni; dall'altra mi sembra dimostri che vi è una forma di disuso non ancora superato.

Con il bilancio al nostro esame è necessario compiere un salto di qualità: dalle parole bisogna passare ai fatti, varando provvedimenti che complessivamente dimostrino che si sta agendo in questa direzione. Sono rimasto sconcertato dal fatto che nella relazione introduttiva al bilancio vi fosse la riproposizione dell'immagine della giustizia come azienda, la cui paternità va attribuita al ministro Rognoni. Ritengo che questa sia un'immagine fuorviante: infatti, se così fosse, potremmo aspettarci anche che della giustizia si interessi una persona come Schimberni; consentitemi questo riferimento.

Il problema della giustizia non è un problema di azienda. Se concepiamo tale settore in questo modo rischiamo di non affrontare seriamente le ragioni culturali, di preparazione, di impegno e di rapporti umani che sono alla sua base.

Se consideriamo la giustizia come azienda rischiamo di generare dissesti estremamente gravi che oltre tutto danneggeranno i diritti dei cittadini.

Certamente la giustizia ha dei problemi enormi. Non si tratta soltanto della scarsità delle risorse, anche se da questo punto di vista deve essere fatta una riflessione in termini generali, cioè in termini politici. Dobbiamo fare un rimprovero al Governo, non soltanto al ministro Vassalli: il Governo deve farci capire se la giustizia, al di là di posizioni retoriche, è considerata un'emergenza. Ritengo, invece, che la giustizia debba assicurare la normale convivenza fra i cittadini.

Se non viene chiarito questo punto rischiamo, come ha già detto il senatore Battello, di batterci soltanto sulle cifre. Anzi, a proposito delle cifre devo ricordare che a favore dell'ANAS vi è una previsione di molte migliaia di miliardi per la costruzione di nuove strade. Contesto totalmente una simile previsione. Il Governo, anzi tutta la classe politica deve precisare che, pur leggendo continuamente sui giornali che la giustizia vive in un momento di emergenza è che vi è il rischio di uno sciopero dei magistrati, si preoccupa di prevedere stanziamenti consistenti a favore dell'ANAS.

Certamente la minaccia di sciopero dei magistrati è un fatto istituzionalmente molto grave, ma di certo è meno grave delle minacciate dimissioni di tutti i componenti del Consiglio superiore della magistratura. In quel caso si sarebbe veramente potuto parlare di *golpe* bianco. È quindi estremamente grave il fatto che noi, di fronte a queste minacce, siamo costretti a lottare per ottenere stanziamenti irrisori.

In un paese in cui sarebbe opportuno smettere di costruire autostrade e di edificare palazzi, registriamo la previsione di migliaia di miliardi a favore dell'ANAS. Non dobbiamo dimenticare che la cementificazione ha distrutto il nostro paesaggio; non possiamo prevedere simili stanziamenti. Invece lottiamo e continueremo a lottare per ottenere stanziamenti maggiori nel comparto della giustizia. Voglio anzi ricordare che le nostre richieste sono comunque inferiori alle previsioni fatte lo scorso anno in riferimento al 1989. La giustizia rischia veramente di trovarsi in una situazione di miseria.

Sono state anche sollevate alcune critiche nei confronti del Ministro per

la mancata presentazione di un disegno di legge che riformasse complessivamente il settore, ma a mio parere il problema è un altro. Si tratta infatti di comprendere se il Governo abbia operato una gerarchia delle priorità per gli interventi da compiere nel settore della giustizia. Ho voluto fare queste precisazioni perchè ritengo che sia necessario dare un senso concreto al nostro dibattito per comprendere cosa avviene in un bilancio dello Stato la cui principale voragine non è di certo costituita dal settore della giustizia.

Pensare che esista un'emergenza nella giustizia e poi compiere dei tagli in questo settore a mio parere è un grave errore politico. Nell'esaminare questo bilancio mi sono accorto che la Commissione sanità si è posta come obiettivo un confronto con il ministro Donat-Cattin per chiarire le dichiarazioni da lui rilasciate. Egli infatti non solo ha assolto, ma ha portato in trionfo sia le unità sanitarie locali che le regioni, che a mio parere hanno gravi responsabilità nel disastro del settore sanitario. Questo però ci dimostra che non esistono coordinate precise per la discussione del bilancio. Se mancano tali coordinate rischiamo di creare obiettivi sbagliati e oltretutto fuorvianti.

Ho perciò l'impressione che stiamo vivendo in un periodo di gravi contraddizioni. In termini generali vi sono dei positivi provvedimenti di ampliamento dei diritti e delle libertà dei cittadini, ma d'altra parte vi sono provvedimenti di carattere emergenziale. Il senatore Casoli ha espresso un giudizio positivo sui provvedimenti concernenti l'attribuzione dei poteri all'Alto commissario per la lotta alla mafia o per quelli concernenti la lotta contro la droga. A mio parere tali provvedimenti sono il chiaro esempio che è necessario far fronte ad emergenze più o meno realistiche. Dico questo poichè ritengo che la situazione della droga sia ormai una normalità, non più un'emergenza. Infatti ci troviamo in questa situazione ormai da decenni; occorre perciò anzitutto valutare le scelte politiche compiute in questi anni. Invece, almeno per quanto sappiamo, poichè non abbiamo ancora esaminato tale provvedimento, per combattere la droga si tenterà di riproporre, anche se in forma aggravata, soluzioni già sperimentate e fallite. Mi auguro che si cambi modo di agire.

Non è possibile camminare su un doppio binario, da una parte prevedendo un'ampliamento delle garanzie e dall'altra proponendo provvedimenti che contraddicono con questi. Infatti così rischiamo di avere sempre un doppio regime con un nuovo processo penale, magari, per le cause meno importanti, e con processi speciali per quelle più importanti. Si potrebbe così avere il rito accusatorio per i piccoli reati e la grande istruttoria per i reati commessi dalla criminalità organizzata. Ritengo che questa politica del «doppio binario» concettuale, con una ricaduta a due livelli sul piano pratico, rischi di essere estremamente pericolosa.

Un altro punto che può apparire una premessa è il seguente. Al contrario di quanto fanno altri - è un dibattito comunque aperto - da una lettura dell'articolo 110 della Costituzione non in senso limitativo; attribuisco, anzi, a questo articolo un notevole significato perchè esso fa riferimento non al Ministero, ma al Ministro di grazia e giustizia cui spettano l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Non appartengo quindi alla schiera di coloro che ritengono che tutto il potere debba essere nelle mani del Consiglio superiore della magistratura; anzi ritengo che debba essere fortemente valorizzata la previsione costituzionale dell'articolo 110.

Il Ministro deve esercitare questa funzione per dare impulso a molti settori, da quello legislativo a quello del controllo e della vigilanza. Mi

sembra che alcuni provvedimenti abbiano seguito questa strada, per esempio quello sulle ispezioni parziali. Mi ha stupito che al riguardo, nel dibattito svoltosi nella Commissione di merito della Camera, il collega Fracchia abbia espresso un giudizio quasi negativo. Ritengo invece che i numerosi magistrati laboriosi non debbano avere paura di questo strumento che costituisce per loro anche un incentivo. A mio parere quello è appunto un provvedimento da interpretare secondo la lettura de me indicata dell'articolo 110 della Costituzione.

BATTELLO. Infatti in Senato quel provvedimento è stato approvato da tutti.

CORLEONE. Ritengo che il collega Battello sia stato tra i più impegnati su questo punto.

Ho sottolineato questo aspetto non per polemica, ma solo per far capire come sui problemi della giustizia non esistono verità a cui tutti siamo tenuti. In realtà vi sono giustamente dei dubbi e delle visioni particolari per cui ognuno porta il suo contributo. Se questo è vero, dovrebbe esserci un'altra indicazione da parte del Ministro insieme ad altre occasioni di impulso e di rinnovamento sia per quanto riguarda i provvedimenti legislativi (quelli approvati e quelli da discutere), sia per quanto concerne quelle misure che diano il senso di un intervento coerente e non eccessivamente prudente. Quando affronteremo, per esempio, la questione relativa alla revisione delle circoscrizioni, il Ministro troverà più solidarietà e più appoggio nel Parlamento se presenterà un provvedimento rigoroso piuttosto che un provvedimento eccessivamente prudente.

Sarà poi importante che il Ministro chieda al più presto che venga approvato dalla Camera e trasmesso al Senato il provvedimento sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, perchè all'interno di quel disegno di legge vi sono anche delle misure fondamentali sulla questione degli arbitrati, su quella delle incompatibilità e su altre collegate, come la rotazione degli uffici. Ritengo che quel provvedimento debba rappresentare un segnale, così come credo che sia in contraddizione con tutto questo, continuare a portare al nostro esame provvedimenti minimi come quelli relativi all'aumento dell'organico del personale adibito alle auto di servizio. Nel periodo che ci attende dovrà essere compiuta una scelta al fine di discutere disegni di legge orientati verso il massimo rigore e non subalterni ad alcun interesse particolare.

Mi rendo conto dei tempi e anche del fatto che alcuni ritardi non sono dovuti al Ministro, bensì al calendario dei lavori parlamentari. Ritengo però che dovrà essere riacquistato il tempo perduto, anche se alcune grosse questioni necessitano comunque di un indirizzo del Governo. Prendiamo ad esempio il reclutamento dei giudici e la questione connessa della progressione automatica delle carriere in base all'anzianità come unico criterio di avanzamento: ritengo che tali aspetti debbano essere esaminati dal Parlamento con una chiara indicazione politica da parte del Ministro che dovrà fornire un quadro per l'insieme dei provvedimenti. Ritengo cioè che occorra dare una risposta concreta non alla magistratura associata, ma ai magistrati che vivono con disagio la loro situazione e ai cittadini che, con ancora maggiore disagio, non si rivolgono più alla giustizia. Infatti nella

giustizia civile si verificano ritardi e lungaggini processuali talmente forti che i cittadini non vi ricorrono più e questo è l'aspetto peggiore perchè siamo addirittura al di là della sfiducia. In alcune regioni d'Italia ciò comporta un rafforzamento del potere di arbitrato delle organizzazioni criminali, in quanto ci si rivolge ad altri soggetti per veder tutelati i propri diritti, veri o presunti che siano. Questo è un fatto di una gravità sconvolgente. Quando viene detto dal Capo della polizia all'Alto commissario Sica che le Regioni sono sottratte al potere dello Stato, ci deve preoccupare il fatto che le Regioni sono effettivamente sottratte alla giustizia e al rapporto tra i cittadini e la giustizia. Il fatto che la giustizia non funzioni, significa in realtà dare forza alle organizzazioni criminali anche nella vita quotidiana. Ritengo, quindi, che su questo punto sia necessario intervenire urgentemente.

Non farò l'elenco dei singoli provvedimenti che dovremo approvare come quello sul gratuito patrocinio, sulla riparazione della ingiusta detenzione e via di seguito. Desidero, però soffermarmi sulla riforma del Corpo degli agenti di custodia. Non possiamo avere uno stillicidio di provvedimenti per l'aumento degli organici di 1.000, 2.000 o 3.000 unità, senza varare la riforma. Io mi preoccupo per il tempo, perchè il testo di una riforma che non viene approvata invecchia e quando alla fine sarà approvata corre il rischio di non avere più significato. Siamo in una situazione delicatissima per quanto riguarda il Corpo degli agenti di custodia: ancora si fanno le assunzioni di persone che hanno come titolo di studio la licenza elementare. Nonostante norme contrarie, ciò ancora avviene, non si sa come, ma avviene. Può succedere allora che la riforma nel tempo non avvenga neanche più e questo perchè alla necessità di un maggiore compenso si è data una certa risposta; infatti, ormai gli agenti di custodia guadagnano poco meno del maresciallo e più del direttore di carcere. Se poi continuiamo a rispondere alla richiesta di maggiore personale, con soluzioni e provvedimenti tampone, allora i problemi della categoria sembrano essere tutti risolti e la riforma potrebbe non apparire più necessaria, mentre invece la riforma è e rimane importante per gli agenti stessi e per la situazione carceraria che già è quella che è; se poi aggiungiamo i problemi della presenza di tossicodipendenti, sieropositivi e malati di AIDS, tanto più si conferma la necessità di personale che sia veramente preparato, secondo quanto è previsto dalla riforma. La riforma del Corpo degli agenti di custodia deve rendere possibili assunzioni diverse e riqualificare, in attesa del *turn over*, i vecchi concorsi di preparazione. Ora, io non mi iscrivo al partito dei critici del ministro Vassalli, ma devo dire che il Ministro dovrebbe stare attento a non perdere di vista la direzione giusta da seguire, in una riforma che riveste una particolare importanza.

Un altro punto riguarda il regolamento della riforma penitenziaria che è stato approvato dal Consiglio di Stato con notevole ritardo. Ciò significa che, concesse anche le lungaggini di tutti i tipi, ci troviamo ora ad affrontare le situazioni a grande distanza di tempo da quando si era verificata la necessità.

A proposito dell'edilizia penitenziaria ho sempre detto, e lo ripeto, che il problema non è solo della costruzione del nuovo, ma di come si costruisce il nuovo, per quale carcere, per quali funzioni e via di seguito. L'anno scorso si è inserita in bilancio la previsione di un miliardo per la costituzione di un ufficio tecnico che ancora non è stato costituito; rimane, inoltre, il problema della responsabilità da condividere con il Ministero dei lavori pubblici. Mi

pare che, continuando così, allontaniamo nel tempo la possibilità di avere nuove carceri, nuove soprattutto nel modo di essere concepite. Io non penso, infatti, che si possa facilmente decidere di chiudere San Vittore a Milano, per costruire un nuovo carcere a Bollate, senza prima decidere come sarà il nuovo carcere di Bollate. Dobbiamo prima concepire nuovi modelli, altrimenti rischiamo di ritrovarci con costruzioni falsamente efficienti e che, in realtà, non rispondono ai criteri della riforma.

Per concludere, dichiaro che in questa situazione presenteremo emendamenti già in parte presentati in passato. L'anno scorso alla Camera - che esaminava i documenti finanziari in seconda lettura - fu previsto un aumento. Mi auguro che quest'anno in Senato - cui spetta di esaminare i documenti finanziari in seconda lettura - vi sia nuovamente un aumento della dotazione per questo comparto.

Ritengo che le richieste siano estremamente irrisorie e che non possano turbare in alcun modo l'equilibrio finanziario del bilancio dello Stato. Credo però che sia indispensabile non fornire alibi. Infatti non possiamo invocare la mancanza di fondi per l'approntamento delle strutture, per l'attuazione del nuovo codice di procedura penale, in sintesi non possiamo creare alibi per rinviare l'entrata in vigore di questo nuovo codice.

La situazione della giustizia non può e non deve fornire alibi a qualcuno. Dobbiamo prevedere degli stanziamenti congrui e successivamente verificare la capacità di gestione del Ministero. Fino a quando i fondi saranno insufficienti si potrà affermare che, avendo poco da spendere, si perde molto tempo per decidere come agire. Dobbiamo perciò fare di tutto per mettere ognuno di fronte alle proprie responsabilità.

Preannuncio perciò che la mia parte politica presenterà alcuni emendamenti in questa direzione. Ritengo che la giustizia sia uno dei settori in cui è indispensabile intervenire. Dobbiamo porci come obiettivo la riduzione, non l'aumento delle competenze. Dobbiamo però decidere in che modo ridurre alcune competenze, soprattutto quelle concernenti gli incidenti stradali, i problemi previdenziali, i problemi relativi agli affitti, alle case e agli sfratti. Non dobbiamo caricare tutto questo nel comparto della giustizia; se lo facciamo, il Parlamento deve essere coscientemente responsabile delle sue azioni e non può successivamente lamentare il verificarsi di certi fatti. Ad esempio non possiamo lamentarci del fatto che in questi anni la magistratura si è rinforzata attraverso l'attribuzione di poteri straordinari concessi a causa di una particolare congiuntura vissuta dal nostro Paese; non possiamo lamentarci per il fatto che la magistratura è diventata un potere. È necessario certamente eliminare questa situazione, ma le forze politiche devono assumersi le proprie responsabilità senza delegare i problemi drammatici che si porranno anche per il futuro. In caso contrario rischiamo di incorrere in una palese contraddizione tra le nostre affermazioni e le relative azioni.

A mio parere vi sono certamente problemi complessi, ma non credo che si semplifichino affidandone la risoluzione alla magistratura. Ognuno deve fare la propria parte: il Governo e la classe politica devono assumere le proprie responsabilità; non è possibile continuare ad approvare leggi che affidano la risoluzione di tutti i problemi alla magistratura.

Se non agiamo in questo senso rischiamo di cadere in contraddizioni profonde. Infatti non vi sarà mutamento di leggi elettorali o di composizione del Consiglio superiore della magistratura che potrà restituirci ciò che tutti

auspichiamo, cioè che la magistratura sia un ordine e non un potere dello Stato.

MISSERVILLE. Signor Ministro, onorevoli colleghi, debbo dire sinceramente che mi trovo in imbarazzo ogni volta che devo prendere la parola in presenza del ministro Vassalli a causa dei legami di affetto e di amicizia che da tanto tempo ci uniscono.

In occasione della discussione del bilancio dello Stato sono costretto, infatti, a fare una serie di osservazioni che non considerano favorevolmente l'opera svolta dal suo Ministero. Quando il ministro Vassalli assunse la guida del Dicastero di grazia e giustizia vi era indubbiamente una grande attesa di novità di riforme e soprattutto di maggior peso dello stesso Ministero, data l'autorevolezza del personaggio e la limpidezza di impegno che lo avevano sempre contraddistinto. A distanza di un anno e mezzo dall'assunzione della guida di quel Dicastero da parte del professor Vassalli dobbiamo registrare una sensazione di delusione per le cose non fatte e di scontento ancora maggiore per le cose che invece sono state realizzate.

Non voglio criticare l'indirizzo attuato dal Ministro, ma più in generale l'indirizzo del Governo di cui purtroppo il Ministro è interprete diretto ed in qualche caso troppo condiscendente fautore.

I problemi della giustizia sono certamente complessi ed è necessario conoscerli in tutta la loro gravità, spesso nella loro drammaticità.

Ci aspettavamo dal ministro Vassalli un disegno lucido, come lucido è il suo pensiero sull'argomento. Ci aspettavamo cioè che la politica sulla giustizia non fosse fatta di improvvisazioni, di sporadici episodi di attenzione, di lampeggiamenti di intelligenza e di comprensione dei problemi, ma fosse disegnata in maniera sistematica nella direzione dell'ammodernamento e del buon funzionamento di questo delicato settore della nostra vita sociale. Pertanto la doglianza generale di inadeguatezza degli stanziamenti non può più essere diretta soltanto contro il Governo, ma deve necessariamente coinvolgere anche la persona del Ministro che in questo Governo non è nè una personalità di secondo piano nè una personalità con caratteristiche tali da poter sopportare sopraffazioni e ridimensionamenti. Non vedo perchè altri Ministri, anche della parte politica del ministro Vassalli, riescano ad ottenere nel quadro generale del bilancio dello Stato e in situazioni che non sono così gravi e così emergenti come quella della giustizia una maggiore riserva di fondi per spese, mentre il ministro Vassalli deve invece associarsi al coro generale delle lamentele che proviene da tutti quanti i settori rappresentati in questa Commissione quando si affronta il problema della giustizia e quello dell'inadeguatezza dei fondi che le sono riservati.

Nel quadro generale delle iniziative governative questo fare nulla o quasi per la giustizia rappresenta una scelta politica; vuol dire che nell'ordine delle priorità e delle emergenze questo Governo ha deciso che il settore della giustizia debba venire dopo altri settori. Il collega Corleone ne ha fatto una esemplificazione, ma se ne potrebbero fare molte altre leggendo il bilancio dello Stato. Ci viene così il dubbio che il Ministro sia sostanzialmente consenziente o quanto meno sopporti una situazione come quella da me delineata.

Il settore della giustizia presenta una crisi di strutture, di uomini e soprattutto di idee. La crisi delle strutture è universalmente conosciuta e coinvolge innanzitutto le strutture carcerarie, che in alcuni casi sono

fatiscenti, vecchie, delle quali dire che sono borboniche è fare un complimento. Basta andare una volta a visitare il centro clinico di Parma per rendersi conto che i malati lì ricoverati non guariranno mai nella situazione igienico-sanitaria in cui sono costretti; così come basta andare nel centro clinico di Regina Coeli per rendersi conto che la situazione è altrettanto insopportabile e pesante.

C'è poi il complesso problema delle sedi giudiziarie che va correlato anche a quella riforma della «geografia giudiziaria» di cui si parla ampiamente nella relazione; al riguardo credo di poter rilevare che da una parte vi è una inadeguatezza di fondi, dall'altra una dispersione degli stessi perchè non so quante strutture giudiziarie siano in piedi e quante siano in corso di costruzione per nuove preture che non serviranno assolutamente a niente. Infatti, con la riforma del codice di procedura penale queste sedi pretorili diventeranno sedi distaccate della pretura circondariale con la conseguenza che un settore di spesa verrà impiegato in un'opera o in più opere pubbliche delle quali si prevede l'assoluta ininfluenza nel sistema giudiziario e l'assoluta impossibilità di utilizzazione piena nel disegno di riforma del processo penale. So di molte preture che vengono costruite un po' dappertutto: vorrei vedere di queste opere di edilizia giudiziaria quanta parte è riservata a quelle preture mandamentali che dovranno essere degradate a sedi distaccate della pretura circondariale, con la conseguenza che, mentre la pretura circondariale non ha avuto strutture adeguate e sarà un ufficio complesso (che fra l'altro dovrà avere al suo lato anche un ufficio di procura), le preture distaccate, che avranno un ritmo di lavoro periodico, avranno a loro disposizione sedi assolutamente inutilizzabili in modo completo.

È stato poi sollevato più volte dal ministro Vassalli il problema dei mezzi di adeguamento informativo. Ne abbiamo ampiamente discusso, ma dal punto di vista della preparazione del personale tale questione si trova allo stato in cui era quando ne abbiamo parlato per la prima volta in questa Commissione. Le strutture della giustizia sono assolutamente inadeguate e, quel che è peggio, in qualche caso assolutamente inutili.

D'altra parte che non vi sia un impegno profondo in questa direzione è dimostrato dall'esistenza di una consistente massa di residui passivi. Leggo dalla relazione che i residui passivi per quest'anno ammontano a circa l'8,8 per cento dell'intero stanziamento di bilancio. Ora, residui passivi di questa consistenza stanno ad indicare che, mentre da un lato ci lamentiamo dell'inadeguatezza dei fondi a disposizione, dall'altro non spendiamo completamente quel poco che nel quadro di politica generale di Governo viene riservato al settore della giustizia. Sotto questo profilo credo che non abbia neppure giovato all'immagine della giustizia il fatto che lo scandalo nazionale più eclatante degli ultimi tempi sia accaduto proprio nel settore carcerario e in quello dell'edilizia penitenziaria, il che ci dà un quadro ampiamente deludente e che presta il fianco a numerose critiche, un quadro che, ad un esame analitico del bilancio, delle varie voci e dei vari stanziamenti, è del tutto negativo.

Il secondo settore nel quale la crisi della giustizia si nota ancora più sensibilmente è quello umano. Ci aspettavamo una legge di riforma, per esempio, della professione forense che tuttavia non c'è se non per una enunciazione di buoni propositi.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. È tutto pronto sino all'ultimo articolo. Ne stiamo discutendo - lo abbiamo fatto anche l'altro ieri - con il Consiglio nazionale forense, con il quale è in corso un braccio di ferro su due o tre punti. Vedremo che decisioni prendere. Se possibile, cercherò di trovare una soluzione di compromesso, altrimenti elimineremo di netto certe richieste del Consiglio nazionale forense. Quest'organo ci aveva inviato il suo progetto in agosto, dopo che l'aspettavamo da un anno, ma ora ci stiamo muovendo.

MISSERVILLE. Non possiamo dare sempre la colpa della crisi della giustizia ai magistrati. Rendiamoci conto che anche la classe forense nel suo complesso ha le proprie responsabilità. È disordinatamente organizzata (se così si può dire superando una contraddizione in termini) e soprattutto non ha quella qualificazione e quella dignità professionale che potrebbero venirle soltanto da un disegno serio di riforma dell'intera professione.

L'altro aspetto della crisi degli uomini riguarda la magistratura e qui se ne è ampiamente parlato, soprattutto da parte di quei colleghi che hanno più pratica giudiziaria. Credo che sia venuto veramente il momento di abolire la famosa «legge Breganze», la cui dannosità dal punto di vista funzionale è ormai assolutamente chiara. Abbiamo una categoria di dipendenti dello Stato che esercita una nobilissima funzione e che, a differenza di tutti quanti gli altri dipendenti, segue una carriera automatica e arriva senza infamia e senza lode (qualche volta più con infamia che con lode) ai vertici, senza che vi sia mai nè un controllo di qualità, nè un controllo della preparazione o dell'aggiornamento.

Noi continuiamo a parlare di meccanismo delle strutture con una preparazione assolutamente inadeguata ad una visione moderna; continuiamo a dibattere un problema in cui non si sa bene se sia prioritaria l'una o l'altra delle riforme da affrontare. D'altra parte, che questa classe di dipendenti dello Stato sia fortemente criticabile e censurabile è dimostrato da episodi verificatisi negli ultimi tempi. Non ci dimentichiamo che la corporazione dei magistrati ha elevato critiche nei confronti del Ministro, del Parlamento e del Governo; si è ribellata addirittura quando, con molti aggiustamenti, le è stato sottoposto un provvedimento come quello sulla responsabilità civile del giudice, del quale si poteva dire tutto tranne che fosse punitivo per la magistratura. Ci troviamo, dunque, in un settore, nel quale la crisi è profonda e rischia di diventare particolarmente vistosa. Gli episodi di magistrati in conflitto fra di loro, che usano la stampa per esteriorizzare il conflitto, che si appoggiano a questa o a quella parte politica per portare avanti le proprie idee, screditano tutto il settore della giustizia e lo fanno apparire come un settore sul quale bisogna incidere in profondità e con notevole energia. Credo che l'onorevole Ministro abbia queste capacità. È necessaria una visione moderna del dettato costituzionale, ma al di là della interpretazione della norma, il Parlamento ha perso una grande occasione, quando ha lasciato «appassire» la legge sulla responsabilità civile dei magistrati, che si è risolta in una autentica «burletta», perchè alla fin fine è stata la conferma di una situazione di privilegio nell'ambito della Pubblica amministrazione. Quando un Parlamento si dimostra così arrendevole e suggestionabile, così influenzabile da una corporazione come quella dei magistrati, è consequenziale che, poi, si assista ad episodi di ribellione e addirittura di intolleranza.

A questo punto la categoria dei magistrati deve essere senz'altro rinsanguata per garantire un rinnovamento. Noi avevamo presentato un emendamento in cui proponevamo che in vista dell'assunzione, nel corso del triennio, di 460 nuovi magistrati, destinati a coprire l'ufficio del pubblico ministero, si aprisse la porta agli avvocati con una adeguata qualifica professionale, una solida preparazione di base e che, pertanto, si trovassero nella condizione di entrare nella magistratura con un bagaglio di esperienza, ma soprattutto con una ventata di novità. In un settore sempre più «refrattario e chiuso» diventa estremamente difficile portare una ventata di giovinezza, di idee nuove, soprattutto perchè i magistrati hanno occupato spazi che non erano loro riservati e non è facile farli tornare all'alveo naturale della loro funzione e della loro qualificazione all'interno dell'apparato statale. Continuiamo ad assistere ad episodi di pretori che vogliono fare i sindaci, di magistrati che si sostituiscono alle pubbliche amministrazioni indirizzandone le scelte con il terrorismo giudiziario. Esiste un gran numero di organi dello Stato o delle amministrazioni locali che si muove secondo gli umori della magistratura territorialmente competente. Questo significa che si è creata una anomala categoria direttiva in campo politico; il che non può essere consentito.

Anche per quanto riguarda il Corpo degli agenti di custodia devo dire che le osservazioni del senatore Corleone sono giuste, ma non tengono conto del fatto che gli agenti di custodia non vogliono più essere un corpo militare e vogliono diventare un corpo civile. Ciò comporta problemi di arruolamento, di preparazione, di carriera, di competenze e via di seguito. Non è escluso che dovremo assistere anche allo sciopero degli agenti di custodia, con tutte le conseguenze che si ripercuoteranno nel settore. In questo campo non ci si può limitare alle possibilità di assunzione dei precari; oggi, infatti, per sopperire alla inadeguatezza numerica degli agenti di custodia si ricorre all'espedito di far entrare nel Corpo i giovani di leva a 25 anni, con una ferma di un anno e con una preparazione, sempre nel corso dell'anno, della durata di un mese e mezzo, non di più, presso qualche centro; dopodichè vengono impiegati, o meglio vengono «buttati», nell'ambiente carcerario che è un ambiente difficile e delicato, con problemi che diventano sempre più scottanti.

La riforma del Corpo degli agenti di custodia, oltre all'ampliamento degli organici, deva anche prevedere una preparazione specifica e un adeguato addestramento. Non è assolutamente un mistero, ad esempio, che il carcere è il luogo in cui si annida il maggior focolaio di propagazione dell'AIDS e quando dovremo affrontare il problema, e dovremo affrontarlo al più presto, sarà un'operazione complessa che interesserà i Ministeri della giustizia, dell'interno e della sanità. Nei confronti di questa malattia moderna si potrebbero usare gli stessi sistemi di prevenzione e di catalogazione che si usavano per la prevenzione e la cura della tubercolosi. Penso che si dovrà arrivare a rendere obbligatorio il *test* di sieropositività dell'AIDS e, ad esempio, ritengo che il servizio di leva sia una occasione per stendere una mappa generale della situazione di questa malattia dei tempi moderni, della cosiddetta «peste del 2000».

Un terzo settore di crisi è quello del processo civile. Già per la riforma del codice di procedura civile ci sono voluti circa 40 anni. Ora credo che il momento della riforma processuale civile non possa più essere rimandato.

Il Ministro, se non altro, avrebbe dovuto sollecitare in questo settore

un'azione parlamentare più incisiva e presentarci almeno questa iniziativa che dal punto di vista del costo, passando dalla fase di progetto a quella di studio concreto, non comporta grandi spese e soprattutto rientra nel quadro organico della riforma e dell'ammodernamento della giustizia.

Il nuovo codice di procedura penale è diventato un po' come l'araba fenice. Finalmente c'è, ma tutti sosteniamo che mancano le strutture per la sua completa attuazione. È quindi evidente che avrebbe dovuto essere previsto e approntato un piano di strutture in questo senso. Inoltre, a mio avviso, si è mancata l'occasione per acquisire operatori di giustizia che fossero particolarmente preparati e competenti e quindi in grado di portare una sostanziale novità in una materia che non può rinnovarsi soltanto dal punto di vista legislativo ma assume caratteri di vera riforma anche da quello degli uomini che devono attuarla. Debbo dire che sotto questo profilo siamo veramente delusi, così come lo siamo della caratteristica generale che contraddistingue questo bilancio della giustizia, dal quale emerge la considerazione di un settore in cui necessariamente si deve operare con lentezza, attraverso progressivi adeguamenti, senza mai fare decisivi passi in avanti.

Per questo presenteremo degli emendamenti e per questo il nostro giudizio sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia non può che essere sostanzialmente negativo.

Devo dire di essere personalmente molto dispiaciuto nel dover muovere delle critiche al ministro Vassalli, a mio avviso paragonabile a un Maradona che giochi in una squadra di terza categoria. Lei, signor Ministro, fa parte di un Governo che non compie scelte e che non apprezza e valorizza giustamente le qualità degli uomini che ne fanno parte. Questo Governo, quindi, è come una cattiva squadra che rende inutile anche il singolo giocatore. Ma un giocatore che si rende conto di far parte di una squadra di infimo livello dovrebbe avere il coraggio e il senso di responsabilità di compiere la scelta di andarsene. Lo stesso dovrebbe fare lei, signor Ministro, che non merita certo di far parte di una compagine governativa che non prende serie iniziative, non si assume responsabilità e continua a considerare di secondo ordine il problema della giustizia rispetto ad altri problemi sui quali pure non brilla certamente per decisione ed adozione di concrete misure. E a questo proposito sarebbe necessario affrontare con estrema durezza un discorso generale sulla politica complessiva del Governo. Pertanto, pur esprimendo tutta la mia stima al ministro Vassalli, che ho sempre reputato persona degna della massima fiducia, non posso non rilevare come egli non sia del tutto indenne da responsabilità in quanto il suo comportamento è stato in effetti condizionato dalla sua appartenenza a questo Governo.

Ribadisco pertanto che non è per noi possibile concedere la nostra approvazione a questa tabella di bilancio, anche perchè le attese che il Ministro sia come socialista che come uomo di legge e come professore universitario aveva suscitato in tutti quanti noi si vanno stemperando di fronte agli interventi di piccolo cabotaggio cui si è limitata la sua azione, interventi che non sono oltretutto all'altezza della sua capacità operativa.

**PRESIDENTE.** Signor Ministro, credo che dalla puntuale ed approfondita relazione del senatore Di Lembo e dagli interventi che si sono succeduti, tutti elevatissimi, lei abbia già abbondantissima materia per la sua replica.

Non credo, quindi, di dover aggiungere molto, anche se desidero anch'io in questa occasione, che è fondamentale per prendere in esame i punti focali delle questioni attinenti all'amministrazione della giustizia, aggiungere qualche breve considerazione.

Non mi soffermerò sulla crisi della giustizia e sulla sua genesi, perchè credo che su questo sia già stato detto tutto, non solo qui e non solo oggi ma già da molti anni in sedi qualificate - oltrechè in Parlamento, dal Consiglio nazionale forense, dai congressi nazionali forensi e dalle varie associazioni dei magistrati nel corso degli innumerevoli convegni che con cadenza quasi settimanale si svolgono sul tema della giustizia - e anche perchè credo che sui rimedi che devono essere affrontati per risolvere i problemi della giustizia in Italia vi sia una sostanziale concordanza fra tutte le forze politiche e anche tra gli operatori della giustizia. Questa concordanza è maturata attraverso un lunghissimo dibattito. Direi che forse il momento più alto in cui questo accordo si è manifestato è stato quello della Conferenza nazionale della giustizia che si è svolta a Bologna, se non erro, il 30 novembre 1986. Purtroppo da quella data sono passati un anno e sette mesi esatti e ancora molti problemi non sono stati affrontati. Già in occasione della citata Conferenza era strisciante la questione dei *referendum* non solo in tema di giustizia, ma anche in tema di energia nucleare. Siamo arrivati poi allo scioglimento anticipato delle Camere, dopodichè si è tenuto il *referendum* nel mese di novembre 1987, in conseguenza del quale vi è stata la necessità di far fronte al vuoto legislativo provocato dallo stesso per cui è stata approvata la legge sulla responsabilità civile dei magistrati, il cui *iter* si è concluso nel marzo di quest'anno. Sono stati quindi persi, in un certo senso, un anno e sette mesi. Tuttavia, credo che sia giusto dare atto al Ministro di non aver integralmente perduto i primi nove mesi del suo incarico al Ministero della giustizia, malgrado questo periodo sia stato turbato proprio da quegli eventi ai quali ho fatto cenno, e in questo senso vi sono indicazioni significative. In primo luogo, il fatto di aver portato a termine la riforma del codice di procedura penale, presentata nell'esatto termine previsto dalla legge-delega di riforma, e la preparazione, che nel frattempo è avvenuta, dei vari provvedimenti che poi sono stati presentati in Parlamento, dei quali dirò poi, senza per altro perdere neanche l'occasione di interventi di carattere legislativo più limitato, tra i quali ricordo il decreto-legge n. 356 del 1987, convertito dalla legge 27 ottobre 1987, n. 436, per non perdere gli stanziamenti previsti per il 1987 in materia di interventi per gli uffici giudiziari e per l'informatizzazione degli stessi. Devo dire, quindi, che, sotto questo aspetto, il Ministro è riuscito a non perdere tempo, malgrado gli eventi cui ho fatto cenno, e ciò è venuto a riflettersi nell'attività di questa Commissione. A questo proposito, mi pare di aver colto qualche cenno di sottovalutazione di quello che è stato fatto dalla Commissione giustizia durante questo periodo, un cenno da parte del senatore Battello, anche se per la verità riferito al fatto che i provvedimenti che abbiamo approvato non erano tali da cogliere le disponibilità reali di intervento, e un cenno anche da parte del senatore Correnti, che, forse perchè da poco membro di questa Commissione, ha detto che ci siamo dedicati esclusivamente a provvedimenti di poco momento. Ho qui davanti a me lo stesso elenco di provvedimenti citato dal senatore Battello, elenco dal quale emerge che l'attività della nostra Commissione è stata dedicata all'approvazione di ben 33 provvedimenti, al di là del provvedimento sulla responsabilità civile dei magistrati. A

mio parere, tra questi provvedimenti ve ne sono alcuni che rappresentano momenti importantissimi di carattere legislativo. Vorrei farne un elenco anche perchè in questo modo ho l'opportunità di esprimere considerazioni di carattere generale.

Anzitutto desidero richiamare le nuove norme in tema di violenza sessuale, che la nostra Commissione ha approvato in tempi brevi anche perchè un lavoro di approfondimento era stato già compiuto durante la IX legislatura. Si trattava di un problema estremamente delicato, che la nostra commissione è riuscita a risolvere pervenendo - ripeto in tempi brevi - ad una soluzione equilibrata.

Voglio inoltre ricordare il disegno di legge relativo ai mandati da cattura, quello per la depenalizzazione degli illeciti valutari, la disciplina sanzionatoria degli assegni bancari, la revisione della disciplina della contumacia. Quest'ultimo provvedimento era stato già approvato dalla Camera, ma il Senato lo ha modificato in relazione alla normativa contenuta nel nuovo codice di procedura penale.

È da rilevare che la nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari ci ha impegnato a fondo; si tratta di un provvedimento molto importante e va sottolineato ancora una volta il lavoro estremamente approfondito svolto dalla nostra Commissione. Abbiamo poi approvato il provvedimento sull'applicazione e sull'aumento degli organici dei magistrati, approvato pochi giorni fa dalla Commissione, ed il provvedimento sul personale di custodia.

La Commissione ha quindi svolto un lavoro importante, approvando in breve tempo molti disegni di legge, alcuni dei quali di notevole rilievo. È poi da ricordare il lavoro svolto in ordine alla riformulazione dell'articolo 710 del codice di procedura civile, per il quale indubbiamente il Governo - nella persona del ministro Vassalli - ci ha assistito e stimolato.

Questo elenco di provvedimenti mi consente di fare alcune considerazioni specifiche, anzitutto con riferimento ai provvedimenti concernenti gli illeciti valutari e l'assegno bancario. Colgo l'occasione per ricordare che il provvedimento sull'assegno bancario sarà approvato dall'Aula al termine della discussione sul bilancio dello Stato.

Ritengo che la situazione della giustizia italiana non possa essere presa in considerazione esclusivamente sotto il profilo di interventi di carattere organizzativo, come ha già precisato nel suo intervento il senatore Corleone. Ciò che si deve anche fare è di non sovraccaricare la giustizia sia in materia penale che in materia civile.

La depenalizzazione degli illeciti valutari e il provvedimento sull'assegno bancario sono ispirati dalla lodevole finalità di sgomberare il campo della giustizia penale da una infinità di procedimenti che rendono difficoltoso l'esercizio della giustizia stessa. A mio parere, però, in questo campo è necessario fare qualcosa di più, soprattutto in materia tributaria.

Pochi giorni fa ho apposto la mia firma ad un disegno di legge (di cui è primo firmatario il senatore Mazzola) che si propone di affrontare l'annosa questione della criminalizzazione di coloro che ritardano il versamento della ritenuta di acconto. Voglio ancora ricordare sempre a questo proposito che, anche in base ad un suggerimento della nostra Commissione, è stata avanzata la proposta di modifica regolamentare per prevedere l'obbligatorietà del parere della Commissione giustizia su tutti i provvedimenti recanti sanzioni penali o amministrative e relative modifiche. Tale obbligatorietà, sancita in

sede di modifica del Regolamento del Senato, purtroppo non potrà essere totalmente operativa. Infatti, il parere espresso dalla Commissione giustizia non possiede la stessa vincolatività di quelli espressi dalla 1<sup>a</sup> e dalla 5<sup>a</sup> Commissione per le materie di rispettiva competenza.

A mio parere sarebbe stato più opportuno rendere vincolante il parere espresso dalla 2<sup>a</sup> Commissione. Infatti in tal modo si sarebbe limitato quel fiorire di reati a cui purtroppo abbiamo assistito negli scorsi anni, che ritengo sia uno degli elementi che ha inciso in maniera estremamente negativa nel campo della giustizia penale. Tra l'altro la suddetta fioritura di reati spesso porta alla previsione di sanzioni che risultano assolutamente inadeguate rispetto agli interessi in gioco.

Le deviazioni dal dettato della legge sarebbero a mio avviso punite in modo migliore attraverso sanzioni di carattere amministrativo o di decadenza da benefici. Dico questo tenendo conto della realtà dei fatti. Cioè considerando che in Italia l'attività economica è assistita in tutti i campi. Ovunque si prevedono contributi su interessi o contributi in conto capitale; perciò, ad esempio, prevedere la decadenza dal diritto di ricevere i suddetti contributi conseguirebbe certamente più effetti che non l'imposizione di sanzioni penali, che troppo spesso finiscono nel nulla dal punto di vista detentivo a causa dei provvedimenti di amnistia, sempre troppo frequenti. Certamente speriamo che di simili provvedimenti non ve ne siano più, ma ci rendiamo conto che in Italia questa speranza è vana, soprattutto considerando, ad esempio, che in materia tributaria si torna a parlare di un nuovo condono.

Nella stessa linea dobbiamo agire in campo civilistico. Voglio richiamare alcune considerazioni emerse nel corso della discussione svoltasi ieri e nella relazione introduttiva svolta dal senatore Di Lembo. Dobbiamo favorire il ricorso a forme di arbitrato irrituale, dando efficacia esecutiva alle sentenze emesse in questa sede. Dobbiamo fare ricorso a ciò non tanto per far fronte alle grandi questioni di elevato contenuto economico, che autonomamente vengono preferibilmente discusse in sede di arbitrato irrituale poichè possono sopportare i costi di questa giustizia privata, che tra l'altro dà maggiore affidamento. Dobbiamo sviluppare il ricorso all'arbitrato irrituale anche per le controversie più semplici e di minore rilevanza economica. Tra l'altro questo tipo di arbitrato potrebbe svolgersi anche sotto l'egida delle organizzazioni commerciali e delle associazioni dei produttori, prevedendo l'introduzione di clausole tipo nei contratti che hanno carattere ripetitivo, naturalmente fissando nello stesso tempo tariffe di compenso per gli arbitri che rendano percorribile questa strada.

Un altro punto che deve essere risolto riguarda le controversie relative alla circolazione stradale nel caso in cui vi siano stati soltanto danni a cose. Potrebbe in questo caso essere resa obbligatoria una perizia per quanto riguarda l'*an* sulla responsabilità, naturalmente facendo salvo il ricorso alla magistratura ordinaria. Infatti la maggior parte di queste controversie sono affidate a valutazioni di carattere tecnico e non vi è bisogno di ricorrere all'autorità giudiziaria.

Signor Ministro, voglio ricordarle che proprio lei propose una modifica dell'articolo 102 della Costituzione nel senso di consentire l'istituzione di giudici speciali per far fronte alle controversie che non coinvolgessero i diritti di libertà dei cittadini. La Commissione Bozzi, con il contributo del Ministro, ha lavorato molto in questo senso, soprattutto in considerazione del

fatto che il comma 2 dell'articolo 102 della Costituzione impedisce la creazione di giudici speciali. Tale norma però ha una precisa datazione storica: era stata predisposta con riferimento al tribunale speciale per la difesa dello Stato del periodo fascista. Comunque essa impedisce di creare giurisdizioni speciali che invece, per determinate materie, potrebbero essere estremamente utili.

Per riprendere il discorso sull'attività del Ministero, vorrei rispondere anche a quanto ha detto poco fa il senatore Misserville. Anche nella materia della procedura civile il Ministero non è stato fermo. È stato presentato (mi pare due mesi fa) un disegno di legge contenente la prima anticipazione della riforma generale; tale scelta non abbandona il disegno di riforma del codice di procedura civile, ma rappresenta una scelta meditata che non è maturata solo nell'ambito dell'ambiente governativo, bensì anche in sede dottrinale nella convinzione che una legge delega per la riforma del processo civile avrebbe comportato tempi lunghissimi, anche sulla base dell'esperienza che abbiamo fatto con il nuovo codice di procedura penale. Si è pensato così che si potesse compiere un intervento serio anche attraverso un disegno di legge ordinaria che attaccasse i punti fondamentali della questione per cercare di rendere più sollecita la procedura. Siamo pronti, non appena sarà terminata la sessione di bilancio, a prendere in esame questo disegno di legge di cui sono relatori il senatore Lipari e il senatore Acone, che hanno già depositato la loro relazione. In Ufficio di presidenza mi riservo poi di fare una proposta organica per dare un corso il più celere possibile, anche se dopo un dibattito approfondito, a questo disegno di legge, utilizzando magari anche la settimana antecedente a quella dell'apertura ufficiale del Senato dopo le vacanze natalizie, se troverò il consenso di tutti i Gruppi.

Non è attualmente al nostro esame, bensì presso la Commissione di merito della Camera dei deputati, il progetto di legge relativo alle circoscrizioni giudiziarie. Vorrei quasi ripetere alla lettera le parole pronunciate ieri a questo proposito dal senatore Acone: signor Ministro, questo è un provvedimento legato all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, ma il problema delle circoscrizioni giudiziarie va affrontato certamente in modo molto più radicale, anche occupandosi della distribuzione territoriale dei tribunali. Infatti, se è vero che alcuni piccoli tribunali forse oggi forniscono un servizio migliore di quello reso dai grandi tribunali, è anche vero che esistono tribunali che non hanno proprio più ragion d'essere perchè non hanno una vera e propria materia di competenza. Vorrei allora sapere perchè si tiene in piedi una struttura di questo genere. È ovviamente un discorso difficile: occorre trovare i criteri in forza dei quali si deve provvedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ma bisogna affrontare tale aspetto con metodi che non debbano subire violenze per ragioni companilistiche nè in sede parlamentare, nè in sede governativa.

Vi è poi il provvedimento relativo alla responsabilità disciplinare dei magistrati che per la verità affonda ormai le sue radici a 7-8 anni fa. Se non erro, la prima presentazione del disegno di legge risale al Governo Spadolini del 1981. Anche a questo riguardo siamo forse in dirittura di arrivo alla Camera dei deputati e anche questo è un provvedimento di cui abbiamo estremo bisogno.

Un aspetto che dobbiamo affrontare veramente a fondo è quello relativo all'ordinamento giudiziario, soprattutto per quanto concerne l'accesso alla carriera della magistratura e la progressione nella carriera stessa. Il Gruppo

repubblicano ha presentato un disegno di legge che prevede un piccolo passo in avanti sotto il profilo dell'accertamento della preparazione professionale per chi accede alla carriera di magistrato, in quanto istituisce una prova d'esame, dopo il periodo di uditorato, per raggiungere il grado di magistrato di tribunale. Tale esame dovrebbe essere di tipo pratico e di verifica anche delle attitudini degli uditori giudiziari ad entrare definitivamente nella carriera da loro prescelta.

Anch'io desidero insistere perchè si affronti la questione dell'ordinamento forense. Al riguardo abbiamo due disegni di legge, uno del Gruppo comunista e uno del Gruppo democristiano; non li abbiamo inseriti nell'ordine del giorni dei nostri lavori in attesa del provvedimento governativo, ma c'è un impegno dell'Ufficio di presidenza affinché, subito dopo aver esaurito il tema delle anticipazioni del nuovo processo civile, venga affrontata tale questione cardine. Attendiamo il disegno di legge governativo perchè sappiamo che esso trae origine anche da quei punti di convergenza che si sono trovati nell'assemblea di Rimini nel 1982, sui quali i consigli dell'Ordine hanno meditato. Si è provveduto alla stesura utilizzando anche l'apporto di una commissione composta da avvocati provenienti da tutto il territorio nazionale. Si tratta quindi di un disegno di legge che trae alimento dal consenso dell'Ordine.

Infine vi è la questione relativa alla difesa dei non abbienti. È l'unico punto su cui mi soffermo in ordine alla appostazione di cui alla tabella B del disegno di legge finanziaria. Effettivamente le previsioni al riguardo sono del tutto insufficienti a soddisfare le esigenze prospettate. Nei giorni che seguiranno, in quanto membro della Commissione bilancio, cercherò di adoperarmi per ottenere che il relativo accantonamento nel fondo speciale di parte corrente venga adeguatamente incrementato nei limiti del possibile. Ritengo che le due voci che dovranno essere tenute presenti siano quella relativa alla difesa dei non abbienti e quella relativa alle strutture in relazione all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Certo è che la questione della difesa dei non abbienti deve essere affrontata sollecitamente non solo perchè ormai ne siamo in attesa da tanti anni, ma anche perchè essa è ormai diventata ineludibile di fronte al nuovo processo penale. Teniamo presenti a questo proposito anche le sentenze della Corte costituzionale che hanno affermato che bisogna provvedere alla difesa dei non abbienti: di fronte al nuovo sistema processuale esse potrebbero essere non più sentenze di monito, ma potrebbero direttamente incidere sulle norme processuali. L'intervento che dobbiamo compiere è quindi veramente urgente.

Vorrei ora spendere qualche parola sulla questione delle strutture giudiziarie e sulla capacità di spesa, anche in relazione ai residui passivi. In materia di edilizia concordo sostanzialmente, onorevole Ministro, con quanto esposto a pagina XX della relazione, là dove si riportano anche le osservazioni della Corte dei conti. Ritengo che la costituzione di un ufficio tecnico all'interno di un Ministero rappresenti un passo in avanti, ma temo che sia un passo non risolutivo della questione. Mi sembra infatti che vi sia proprio un problema di razionalizzazione dell'intera materia, vista la confusione di competenze tra Ministero di grazia e giustizia e Ministero dei lavori pubblici per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria. A mio avviso è ancora più grave, poi, la confusione di competenze tra il Ministero di grazia e giustizia e i comuni per quanto concerne l'edilizia giudiziaria.

Lo dicevamo sommessamente fra noi, con lei, onorevole Ministro: una

delle cose che più ci ha colpito nel momento in cui siamo entrati nella professione forense è stato il venire a conoscenza che i palazzi dove si amministra la giustizia sono di competenza dei comuni, mentre rientrano nella competenza fondamentale dell'amministrazione statale. Questa situazione si appalesa in modo particolare nella legge che sta per essere varata alla Camera, la quale si affianca alla «finanziaria» di quest'anno e prevede che i comuni dovranno provvedere con mezzi propri salvo la contribuzione dello Stato nella misura del 7 per cento agli interessi dei mutui. A questo punto non vedo come ci si potrà disbrigare là dove l'edilizia giudiziaria rientra in tutto il coacervo dei mutui che i comuni possono assumere e, quindi, con molta probabilità saranno i comuni stessi a scegliere le opere che saranno per loro di maggiore interesse. Ritengo che su questo punto sarebbe necessaria un'approfondita meditazione da parte del Ministero. Mi riservo di presentare un ordine del giorno per invitare ad un vero riordino di questa materia, che elimini l'intreccio di competenza per cui i residui passivi finiscono per essere palleggiati tra un Ministero e l'altro, impedendo anche un adeguato controllo del Parlamento sulle eventuali responsabilità. Se mi è permesso, vorrei aggiungere che qui non si tratta soltanto di un ufficio tecnico per la materia giudiziaria; ho l'impressione che occorre rivedere anche qualche aspetto della struttura burocratica del Ministero. La questione non è di affermare se sia giusto usare il termine «azienda giustizia» ma di affermare che sotto l'aspetto organizzativo della macchina giudiziaria bisogna introdurre criteri che rispondano alla buona tecnica della organizzazione aziendale. Se così è non possiamo, però, addossare i problemi di organizzazione esclusivamente ai magistrati. Noi stessi, infatti, possiamo riconoscere tranquillamente che la capacità giuridica non comporta capacità manageriale ed organizzativa. Perciò è necessario occuparsi della struttura burocratica del Ministero. Consapevoli di ciò, io credo che bisognerebbe avere più coraggio e utilizzare in altri punti dell'organizzazione servizi esterni e privati. Ad esempio le copie delle sentenze, soprattutto in Cassazione, sia civili che penali, vengono redatte dopo dieci, dodici mesi e tanto tempo bisogna attendere, anche se si può conoscere il contenuto della sentenza tramite le confidenze dell'uscieri; perchè, a questo punto non si affida la redazione della copia ad un servizio esterno che potrebbe svolgere il lavoro, io credo, nel giro di 10, 15 giorni? Lo stesso ragionamento ritengo che possa essere applicato alla questione degli stenotipisti. Infatti, con l'assunzione in ruolo di personale specializzato il Ministero si troverebbe ad affrontare problemi di carattere burocratico, nell'ambito della funzione pubblica, mentre potrebbe, in primo luogo, istituire una scuola di stenotipia e, poi, favorire la creazione di società corporative o società di servizi, che potrebbero prestare la loro opera, sia alla amministrazione del Ministero della giustizia, sia in altre sedi, realizzando in tal modo un rilevante risparmio di spesa piuttosto che un aumento.

Concludo, onorevole Ministro, esprimendole tutta la mia fiducia nella sua opera, fiducia che traggo non solo dalle sue qualità personali, dal suo impegno e dalla passione con la quale svolge il suo compito, ma anche da un'atmosfera di carattere generale. Certo che questa sensazione di fiducia deve essere condivisa anche in sede di Governo. Noi siamo conosciuti come aderenti ad un partito, il Partito repubblicano, che guarda molto al rigore in materia finanziaria; ma rigore significa soprattutto capacità di scelta. Credo che di fronte ad un bilancio in cui l'assistenza ad ogni tipo di attività di

carattere economico, anche la più banale, è supportata da infinite appostazioni, lo Stato deve stare attento e non perdere di vista quelli che sono i suoi compiti istituzionali e l'amministrazione della giustizia è uno dei compiti istituzionali fondamentali di un Governo democratico.

Con questa fiducia, il Gruppo repubblicano dichiara di esprimere parere favorevole sulla tabella 5 del bilancio.

GALLO. Sarò breve e sintetico. A mio parere la tabella 5 deve essere oggetto di un giudizio positivo. È vero che vi sono non pochi aspetti che sono ben lontani dall'essere entusiasmanti, ma questo certamente non per colpa del Ministro o del Governo - non voglio nemmeno pensarlo -, ma per la difficoltà a cui faceva opportunamente riferimento ieri il senatore Acone di conciliare le emergenze, i bisogni dell'apparato della giustizia con la cornice generale della manovra economica del Governo. Le possibilità finanziarie sono quelle che sono e sarebbe una politica da «fumatori d'oppio», fuori della realtà, prospettare ampliamenti e maggiorazioni che non abbiano alcuna possibilità di essere approvati, salvo quei ritocchi che, come il presidente Covi accennava, si rendessero in seguito realizzabili.

In modo particolare devo esprimere il mio favore e la mia ammirazione per il taglio che la nota illustrativa alla tabella 5 dà alla serie di problemi che in essa sono affrontati, laddove si parla della combinazione da una parte delle iniziative rivolte ad adeguare le regole di diritto alla domanda di giustizia che viene dalla collettività - sul punto si sono dette parole illuminanti che per il fatto di essere state più volte ripetute non cessano di avere una loro perentoria efficacia e io credo nella validità del luogo comune, che rispecchia ciò che effettivamente è - dall'altra del potenziamento delle strutture necessarie ai meccanismi di giustizia. Sono questi i due poli fra i quali si deve muovere la nostra analisi della previsione che per il 1989 viene effettuata in questa nota illustrativa.

Chi vi parla, essendo stato indegnamente chiamato a presiedere la Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative al nuovo codice di procedura penale e avendo avuto la grande fortuna di una collaborazione quanto mai fervida e intensa di tutti i membri di detta Commissione, ha scritto, in termini forse non consueti al linguaggio parlamentare, nei due pareri che sono stati dati, che il nuovo codice di procedura penale sta o cade con l'impegno che si prenderà in ordine alla strutturazione di tutto ciò che serve per l'applicazione della nuova normativa, e una seconda volta, addirittura eccedendo, ha detto che se così non fosse noi faremmo l'operazione più colossale di autoipnosi che la nostra storia giuridica possa segnalare. Ciò vuol dire che questo codice di procedura penale, che rappresenta - come è stato ripetuto più volte - il primo codice dell'Italia repubblicana e che soprattutto, al di là di questa che è una singolarità di ordine cronologico, è il primo codice interamente ispirato ai principi fondamentali della Carta costituzionale, relativamente ad una materia che con tanta energia e con tanta forza impinge ai suoi principi costituzionali, ha bisogno di mezzi, di materiali, di strumenti, di edifici, di possibilità di concreto sviluppo e attuazione in mancanza dei quali questo codice segnerebbe un tonfo rispetto al quale tutte le energie e gli sforzi che da parte del Governo, del Ministro in particolare, e del Parlamento sono stati dedicati a questo compito risulterebbero vanificati, il che apparirebbe veramente triste.

Signor Ministro, se un'unica, che non è nemmeno forma di rilievo, ma appassionata richiesta io posso rivolgerle per quanto concerne quello che lei avrà a dire e alla Camera dei deputati e nell'Aula di questo Senato, è che desidererei che i colleghi fossero tutti quanti posti di fronte a questa esigenza irrinunciabile, che si rendessero conto che è la credibilità di tutta una classe politica, la credibilità di tutta una serie di magistrati, avvocati, studiosi del diritto, che hanno fortissimamente creduto in questo codice, che ne va di mezzo. Altrimenti avremmo parole, nero scritto su bianco, che fermerebbero le cose al punto in cui oggi stanno probabilmente aggravandole, probabilmente venendo incontro a quelle previsioni negative o addirittura assolutamente pessimistiche di chi il nuovo codice di procedura penale non vuole. C'è in questo momento nel nostro Paese uno spartiacque che percorre il mondo delle cose del diritto ed è quello tra chi crede e vuole il nuovo codice e chi rispetto a questo nuovo codice nutre sentimenti di sfiducia. Non avvaloriamo le conclusioni cui questi rispettabilissimi rappresentanti di un certo clima di opinione, che non è però quello del Paese, ma è ristretto a particolari cerchie, sono giunti non attuando tutto ciò che deve essere attuato. E allora, che sia fatta innanzitutto la politica degli edifici giudiziari, perchè dobbiamo renderci conto che vi è una forte necessità di aule di giustizia, che non possono trovare ricetto in quelli che oggi sono gli uffici dei magistrati, perchè a cominciare dalla udienza preliminare si tratta di veri e propri tipi di procedimento - su questo punto dovrò ritornare - che esigono spazio e possibilità di pubblicità che siano le più convenienti possibili. Occorre poi provvedere alle esigenze di personale coadiutore, e su questo è inutile insistere. Le iniziative del Ministro sono state estremamente tempestive e provvide al riguardo, però bisogna andare avanti perchè occorre rendersi conto che l'adozione del sistema accusatorio, che è stato al centro della costruzione del nuovo codice di procedura penale, implica moduli di verbalizzazione i quali non siano quelli a cui purtroppo siamo abituati. E allora, se a questa verbalizzazione, senza la quale la oralità del processo accusatorio svanisce completamente, non verrà data pratica attuazione noi rischieremo di ripercorrere la triste *historia* di un codice tecnicamente pregevolissimo, molto avanzato rispetto ai tempi in cui fu varato, quello di procedura civile, che però ebbe l'applicazione che tutti quanti conosciamo proprio per carenza dei supporti necessari a vivificarlo.

Sempre sul filo di queste considerazioni, ritengo estremamente importante la linea politica che il Governo e il Ministro della giustizia hanno adottato di presentare una serie di leggi - mi riferisco per tutte a quella sui provvedimenti restrittivi della libertà personale - che rappresentano una sorta di anticipazione del codice di procedura penale. Ritengo sia estremamente importante perchè da un lato viene ad evitare l'impatto che sarebbe stato veramente assai forte se si fosse pervenuti ad un passaggio brusco da un sistema all'altro, e nello stesso tempo rappresenta, contrariamente a quanto si è detto - anche qui la malizia di chi non vuole il nuovo codice ha avuto modo di esprimersi - cioè che queste leggi sono un contentino che si dà per evitare poi l'entrata in vigore effettiva del nuovo codice, una tappa di avvicinamento a quello che è il risultato cui dobbiamo tendere.

Proprio con riferimento a questi provvedimenti, che sono stati presentati dal Governo e che sono stati ampiamente discussi in sede parlamentare, vorrei segnalare un profilo che è di grande importanza per la valutazione

iniziale decisamente positiva dell'operato del Governo e, per esso, del Ministro di grazia e giustizia.

Il Ministro, anche nella discussione dei suoi disegni di legge, è stato estremamente aperto a tutte le riflessioni di modifica, di cambiamento, di emenda qualche volta che sono pervenute dalle riflessioni delle Commissioni e poi del Parlamento. Non si è mai arroccato in nessun caso e questa è stata una esperienza di mestiere e umana tra le più belle che io abbia potuto riscontrare in questi ultimi anni. Abbiamo avuto tutti quanti il senso che il Parlamento, anche scandito in due Camere, non è puramente e semplicemente un luogo di verifica e sacralizzazione notarile di ciò che il potere esecutivo ha deliberato ma è il luogo in cui il prodotto normativo viene ad assumere la sua veste definitiva ed effettiva.

Ovviamente noi dovremmo muovere da questa partenza verso ulteriori obiettivi e tra questi ulteriori obiettivi, signor Ministro, io mi permetto (lei lo sa, sono tendenzialmente monomaniaco) di ricordarne ancora un altro che non ho visto, se non mi è sfuggito qualche passo della nota illustrativa che però ho letto con tutta attenzione, e che mi sembra di importanza decisiva: le norme transitorie tra il vecchio sistema processual-penalistico e l'attuale. Guai se si dovesse realizzare nel nostro sistema un doppio binario.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Io sono contrario. L'onorevole Violante lo vuole.

GALLO. Il signor Ministro sa quanto io sia personalmente affezionato al professor Violante che oltretutto è un mio allievo ma ritengo che il doppio binario difficilmente si sottrarrebbe ad una fondata censura di legittimità costituzionale. Pertanto queste norme debbono essere studiate, debbono essere messe a punto...

BATTELLO. Ma volevano la sperimentazione superando le obiezioni costituzionali.

GALLO. Quindi su questo passaggio mi permetterei di richiamare l'attenzione del Ministro perchè mi sembra di grande importanza. Quello che sarà il futuro del sistema processual-penalistico può dipendere in misura non piccola anche dallo studio di norme transitorie. Mi sono preso il piacere, perchè tutto sommato sono cose interessanti, di ripercorrere tutte le norme transitorie dei codici italiani dal 1800 ad oggi ed ho visto che sempre il legislatore italiano si è preoccupato di questo momento per così dire di saldatura tra un tipo di ordinamento settoriale ed un altro tipo di ordinamento settoriale qualche volta con soluzioni molto raffinate che potremo utilmente tenere presenti.

Sorvolo, perchè i colleghi ne hanno già abbondantemente parlato, su tutte le anticipazioni che sono, signor Ministro, non soltanto garantistiche ma sono anticipazioni di giustizia, sono anticipazioni che tendono a realizzare un modulo processuale che non vada contro principi che prima ancora che di garanzia sono - per ripetere un'espressione logora ed abusata ma che non ha perso il suo contenuto - principi di civiltà giuridica. E vorrei, sempre con riferimento a questo nuovo sistema, brevissimamente formulare una considerazione di fondo che è di tipo politico. Noi abbiamo ovviamente

discusso ed io sono del tutto consenziente con lei e con i colleghi che mi hanno preceduto, sul patrocinio dei non abbienti. Il presidente Covi ha ora detto cose che sottoscriverei dalla prima all'ultima delle parole, patrocinio dei non abbienti che non può confondersi con la difesa d'ufficio. Però mi sembra che si debba anche tenere presente un disposto di grande momento che dovremo rendere veramente operativo attraverso leggi di accompagnamento e che è quello che fa carico alla polizia di venire incontro non soltanto alle richieste dell'accusa ma anche della difesa. Il discorso del processo alla Perry Mason che si è trascinato per tanti anni e per tante sedi ultimamente mi sembra che sia assolutamente privo di fondamento. Qui non c'è bisogno di alcun Paul Drake: abbiamo un principio che in altri ordinamenti processuali come quello del Regno Unito è già stato attuato, come è quello già attuato in Unione Sovietica, rispetto al quale ci corre l'obbligo soltanto di non renderlo una declamazione di principio ma di corredarlo di opportuni strumenti ed allora ecco che il problema importantissimo soprattutto per quanto concerne la giustizia civile e quella amministrativa del patrocinio dei non abbienti in materia penale è non risolto, non eliminato, ma perlomeno ricondotto a limiti più sopportabili ed umani. Dicevo che c'è una considerazione di ordine politico che qui voglio esprimere con una chiarezza che maggiore, almeno da parte mia, non potrebbe essere. C'è un'altra fondamentale condizione che questo sistema processual-penalistico che stiamo per rendere vigente deve rispettare: tutto il discorso sulle garanzie del dibattimento è un discorso che si impernia sulla riduzione, attraverso l'adozione dei riti differenziati, delle procedure che arrivano poi al dibattimento conclusivo a un 10-15 per cento. Qui, signor Presidente, signor Ministro, la classe politica deve fare un'opzione veramente di fondo, deve relegare i provvedimenti di amnistia, non tanto quelli di indulto, anche quelli, ma soprattutto quelli di amnistia, a casi di assoluta eccezionalità. Si debbono porre come fatti del principe che ricorrono ogni 10-15 anni. Perché se così non fosse, se l'attuale *iter* dei provvedimenti di grazia dovesse continuare una volta entrato in vigore, chi di noi (il presidente Covi diceva giustamente che la maggior parte di chi è presente in quest'Aula è avvocato), consiglierebbe al proprio cliente un rito abbreviato che tutto sommato si basa sull'ammissione di responsabilità e quindi sul patteggiamento quando sia ragionevolmente prevedibile che dietro l'angolo c'è in attesa il provvedimento? Signor Ministro, le sarei veramente grato se ne potesse dare atto nel suo intervento alle Camere, dobbiamo forse utilizzare lo strumento del provvedimento di amnistia e grazia nel momento del passaggio dall'uno all'altro sistema perché mi sembra quanto mai giusto sfolire dei fatti di minore rilevanza l'oggetto delle attività giudiziarie. Però poi dopo no; allora, una volta conseguiti questi risultati, il ricorso al rito differenziato apparirà – anche se non nel primo anno – come la soluzione più equa e conveniente per ricondurre le procedure dalla sede dibattimentale vera e propria alla dimensione che noi assegniamo loro.

Esiste un problema che riguarda sia la giustizia penale che la giustizia civile: mi riferisco alle circoscrizioni giudiziarie. Chi vi parla è stato eletto in un collegio che è sede di un tribunale minore. Proprio perché sono stato eletto a Pinerolo ritengo di poter parlare con assoluta franchezza, ma anche con estrema consapevolezza, anche perché da ben 20 anni ho chiarito la mia posizione in proposito. In linea di principio, cioè, escludendo i casi estremi, non sono favorevole alla soppressione delle sedi giudiziarie cosiddette

minori. Sono piuttosto favorevole a un ridimensionamento del loro ambito territoriale.

Ad esempio, si può fare riferimento alla pretura di Moncalieri. Voglio ricordare che Moncalieri ha circa 100.000 abitanti, quindi si tratta di un grosso centro. Mi chiedo quindi perchè questo centro debba far capo al tribunale di Torino e non piuttosto ad uno dei cosiddetti tribunali minori, numerosissimi nelle immediate vicinanze. In questo caso si otterrebbe sia il risultato di affidare del lavoro ad un tribunale che potrebbe svolgerlo con assoluta probità professionale, cioè senza affrettare inutilmente i tempi, ma nello stesso tempo si alleggerirebbe il tribunale più grande. Soprattutto, nel caso specifico, si alleggerirebbe il lavoro del tribunale di Torino perchè ho vissuto in prima persona questa esperienza, ma credo che ciò possa ripetersi con riferimento a tutti i grandi tribunali italiani.

Ritengo perciò che sia opportuno ridefinire i limiti territoriali dei tribunali minori, richiamando anche le ragioni da me esposte in altra occasione in questa Commissione. Una città deve avere una parrocchia, può avere un istituto culturale o un istituto militare, può essere sede giudiziaria, ma comunque deve avere un tribunale. Se priviamo la città del suo tribunale la mortifichiamo e la mutiliamo, facendole perdere la sua fisionomia originale.

Signor Ministro, per quanto riguarda la revisione delle circoscrizioni, sono estremamente favorevole ad un potenziamento dell'istituto delle sezioni distaccate di corte di appello le quali, tenendo conto della competenza che ha la corte d'appello anche nei confronti dei reati pretorili, potrebbero alleggerire l'ingente massa di processi di appello che oggi convergono in un solo centro di riferimento. Ad esempio, il Lazio ha una sola corte di appello; potete immaginare l'entità del suo carico di lavoro.

La ragione di tanti *cahiers de doléance* che vengono così frequentemente proposti non sarebbe certamente eliminata del tutto, ma sarebbe convenientemente ridotta.

Per quanto riguarda il problema relativo all'ordinamento giudiziario, ritengo che sia necessario porsi nella prospettiva di un congruo aumento degli organici dei magistrati. Signor Ministro, lei sa che ero totalmente favorevole alla sua proposta di aumentare ulteriormente questo organico, senza limitarsi soltanto a prevedere 420 posti che, come diceva il senatore Di Lembo, possono far fronte ai problemi esistenti, ma certamente non a quelli futuri. Dobbiamo renderci conto che i confronti compiuti con paesi stranieri (ad esempio con la Germania federale) trascurano totalmente i ruoli che laici, avvocati o docenti universitari congruamente scelti svolgono sia nelle magistrature di appello che nelle magistrature superiori dei singoli *lander*. Tra l'altro questi soggetti non svolgono attività a tempo indefinito, cioè per tutta la loro vita, ma in base a contratti che li vincolano soltanto per un determinato periodo. Tale sistema potrebbe essere utilizzato per dare una boccata d'ossigeno - consentitemi l'espressione - ai nostri magistrati, per introdurre nuovi punti di vista e per ascoltare dialettiche nuove.

In ogni caso a mio parere deve essere incrementato il numero dei giudici, senza con ciò arrecare pregiudizio all'istituto del giudice di pace che, come ha esposto chiaramente il Ministro nella nota illustrativa al bilancio, riteniamo estremamente opportuno. Credo comunque che anche con l'istituzione del giudice di pace il problema dell'organico della magistratura non possa essere risolto.

Debbo fare alcune brevi considerazioni per quanto riguarda l'accesso alla carriera di magistrati. Dopo anni di ripensamenti lunghi e sofferti, debbo dichiararmi ancora favorevole al sistema dei concorsi per realizzare un incremento del numero dei giudici. Tra l'altro voglio ricordare che persone quali Rocchini hanno rappresentato molto spesso la crema della nostra magistratura. Debbo però sottolineare che all'epoca esisteva la prova di aggiunto, che oggi non è più prevista. Quel periodo di prova era considerato estremamente efficace e veniva vagliato per controllare il modo di svolgimento di determinate attività.

Ritengo che il sistema dei concorsi debba però essere reso più spedito. Questo, signor Presidente, signor Ministro, non significa renderli disinvolti o approssimativi. Continuerò a ripetere tale concetto fino alla nausea: i concorsi devono essere resi più spediti nominando diverse commissioni che lavorino in parallelo, naturalmente prevedendo l'estrazione a sorte dei componenti le varie commissioni. Inoltre tali commissioni devono avere una conferenza dei loro presidenti, che deve elaborare criteri di azione unitari. Voglio però precisare che l'unitarietà dei criteri rischia di trasformarsi in un feticcio se non viene adottata in una contestualità di tempo, come purtroppo oggi troppo spesso avviene. Ad esempio, non riesco a comprendere la differenza tra i criteri, definiti più severi, adottati nel concorso del 1980 e quelli, definiti meno severi, adottati nel concorso del 1984. La conferenza dei presidenti delle commissioni potrebbe evitare che siano scelti dei temi per il concorso non aderenti alle funzioni che il magistrato deve svolgere per espletare ordinariamente la sua attività.

Mi avvio rapidissimamente alla conclusione con alcune notazioni.

Signor Ministro, ho letto con grande piacere che è stata istituita una commissione per il codice penale. Non ne avevo notizia ufficiale e di conseguenza non so chi ne faccia parte. Forse sarebbe interessante che il Parlamento, attraverso le Commissioni di merito, fosse in grado di conoscerne la composizione; naturalmente è un potere del Ministro e il Ministro decide al riguardo: su questo mi sono già pronunciato altre volte in maniera categorica e lei lo sa. Non si tratta di esercitare un sindacato, ma semplicemente di sapere quali sono in prospettiva gli eventuali interlocutori con i quali, quando il prodotto di questa commissione sarà ultimato, dovremo discutere.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di un piccolo organo consultivo dell'ufficio legislativo per mettere a punto il disegno di legge delega. Non è una vera e propria commissione.

GALLO. Non è poca cosa, signor Ministro. Non intendiamo comunque assolutamente interferire.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. La vera commissione verrà istituita in un secondo momento.

GALLO. Ma già questo passo prodromico, che inevitabilmente finirà con l'influenzare i lavori della commissione vera e propria, è cosa della quale dovremmo essere portati a conoscenza e non per giudicare la scelta. Le assicuro sul mio onore che non so da chi sia costituita.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il professor Pagliaro ne è il Presidente. Vi sono poi i professori Bricola, Latagliata, Mantovani e Padovani. Vi ha poi partecipato per un certo periodo il professor Romano.

GALLO. Si trattava solo di sapere con chi avremo a che fare. Lei sa quanto stimi e apprezzi il professor Pagliaro, ma essere portati a conoscenza della composizione di questo organismo può essere importante. La ringrazio quindi per l'informazione.

Ritengo estremamente importante la prospettazione delle regole che devono sottostare all'entrata in vigore effettiva delle norme comunitarie nel nostro ordinamento.

Sono poi d'accordo con quanto viene prospettato in tema di arbitrato, riservato non soltanto alle grandi questioni, ma strutturato e disciplinato in modo da poterlo meglio conoscere. Credo che non si faccia torto a nessuno presupponendo una giustizia civile che sia giustizia degli organi statuali per le cause in cui si tratta di porre un principio guida. L'attuazione poi può essere convenientemente demandata, quale che sia il livello della questione giudiziaria, ad arbitrati, il che renderebbe più sollecito e scelto il servizio di giustizia, lo alleggerirebbe e riporterebbe la giustizia dello Stato alle decisioni sulle materie cardine, sui principi fondamentali, sulle regole guida.

Confesso di avere notevoli perplessità, signor Presidente e signor Ministro, sulla questione della temporaneità degli incarichi direttivi dei magistrati. Vorrei parlare con la maggiore schiettezza possibile. Non vorrei che le nostre corti di giustizia fossero trasformate in luoghi deputati a preparativi preelettorali in cui, appena entrato in vigore un certo consiglio giudiziario di organi direttivi, subito ci si muova per la preparazione e per la pianificazione dei successori. Ciò mi sembrerebbe assai pericoloso. Per quanto riguarda invece la disciplina degli incarichi extragiudiziari, ritengo che la saggezza del Ministro predisporrà e accoglierà tutte quelle forme di emendamento che renderanno non penalizzante, ma operativa una soluzione che ne delimiti l'ambito di applicabilità.

C'è infine - e ho finito - il problema relativo alle strutture del Ministero di grazia e giustizia. Il senatore Covi ha accennato ad altre competenze ma, per esempio, per gli istituti di prevenzione e pena le competenze fondamentali mi sembrerebbero quelle di un ufficio tecnico per gli alloggiamenti e la sistemazione.

PRESIDENTE. Si tratterebbe quasi di un albergatore.

GALLO. Non voglio dire questo. In caso contrario, signor Ministro, arriviamo a soluzioni come quella - e chiedo scusa se faccio riferimento di nuovo alla mia città - del carcere delle Vallette che è nato vecchio, già obsoleto e rispetto al quale le lagnanze e le doglianze sono innumerevoli.

Mi si permetta di concludere con un ringraziamento per tutto quello che lei ha fatto, signor Ministro, in questo anno e mezzo e per tutto quello che farà. Vorrei rivolgerle un ringraziamento personale, come Presidente della Commissione bicamerale per il parere sul nuovo codice di procedura penale, anche per il sobrio, ma esplicito riconoscimento che lei ha dato al nostro lavoro; esso viene incontro al ben conosciuto senso di modestia e di ritegno dei membri di quella Commissione.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, se non ci sono osservazioni, il seguito dell'esame dei disegni di legge, nonchè della tabella 5, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,35.*

MARTEDÌ 6 DICEMBRE 1988

**Presidenza  
del Presidente COVI**

*I lavori hanno inizio alle ore 10,45.*

«**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)**» (1442), approvato dalla Camera dei deputati

«**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991**» (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione generale, sospesa nella seduta del 2 dicembre.

SALVATO. Signor Presidente, ruberò pochissimo tempo in quanto desidero soltanto sottolineare alcune questioni di carattere preminentemente politico e soffermarmi nel merito di altre già sollevate dai colleghi del mio Gruppo che sono intervenuti.

Innanzitutto, vorrei fare una riflessione che credo sia già all'attenzione di tutti i colleghi senatori, ma che io personalmente avverto con grande forza. Non c'è soltanto il disagio di dover discutere in tempi così ristretti ed in maniera così affrettata; c'è anche, almeno in me personalmente, la consapevolezza di uno scarto grave tra le dichiarazioni programmatiche del Governo De Mita sulla priorità data alle tematiche della giustizia, impostazione della nota programmatica che abbiamo potuto scorrere, anche se molto

rapidamente, e le postazioni di bilancio che dobbiamo esaminare. Tale scarto, secondo me, diventa molto serio non soltanto perchè ce lo dimostrano gli avvenimenti delle ultime settimane (ad esempio, quanto ha fatto l'Associazione nazionale dei magistrati, con la minaccia dello sciopero, per riportare all'attenzione del paese la crisi della giustizia); ma anche perchè ognuno di noi che ha contatti con le varie realtà territoriali avverte l'esistenza di una crisi molto forte del sistema giudiziario.

Vorrei che il Ministro nella replica si soffermasse un momento su questo aspetto e ci informasse anche dei risultati dell'incontro che c'è stato tra lo stesso Ministro, il presidente del consiglio De Mita e l'Associazione nazionale dei magistrati, così come egli ha fatto nell'altro ramo del Parlamento. Devo infatti rivolgergli alcuni quesiti proprio nel merito della piattaforma che è stata presentata.

Personalmente ritengo che una tale piattaforma sia legittima e non leda alcuna autonomia, come pure era legittima quella con la quale gli stessi magistrati avevano inteso proclamare lo sciopero, in seguito rientrato. Quella attuale è realistica ma, come sempre nel realismo, vi è una certa riduzione della complessità dei problemi.

I temi che sono stati affrontati riguardano alcune iniziative di carattere legislativo, con una scelta di priorità che in parte condivido: soprattutto in merito ai provvedimenti urgenti per il processo civile e alle misure di carattere amministrativo. Tuttavia rispetto a queste ultime vorrei dal Ministro qualche ragguaglio maggiore, in particolare in relazione alla situazione del personale ausiliario. Non credo che in quell'incontro, come spesso accade (e l'esperienza politica ce lo conferma continuamente), siano state affrontate alcune questioni in maniera sufficientemente chiara; ad esempio, in merito al personale ausiliario sono state fatte alcune affermazioni che non credo sia possibile tradurre in realtà con questo bilancio e con questa legge finanziaria.

Se non sbaglio, si è parlato di un aumento del personale, soprattutto a livello dattilografico, di circa 2.000 unità. Il Ministro ha fatto un ragionamento interessante rispetto allo spostamento ad altre qualifiche del personale già impegnato all'interno dell'amministrazione giudiziaria; però sono convinta - e se mi sbaglio vorrei essere contestata, ma in maniera concreta - che, per quanto riguarda questo tipo di personale, esistono due problemi.

Il primo è l'aspetto quantitativo. L'assunzione di nuovo personale non è garantita dagli appostamenti previsti dal disegno di legge finanziaria. Inoltre, vi è un problema di qualificazione e di organizzazione della stessa amministrazione giudiziaria. Non vorrei quindi che impegni così chiaramente conclamati si riducessero poi a mere enunciazioni intraducibili nella realtà.

Nello stesso incontro di cui parlavo prima sono state sollevate altre questioni. Voglio soffermarmi solo su una, quella dell'edilizia giudiziaria nei grandi centri, rispetto alla quale occorre il concerto di più volontà. Innanzitutto è necessaria la volontà politica del Governo; inoltre devono sollecitarsi le disponibilità delle varie amministrazioni, non soltanto degli enti locali, ma anche delle varie altre amministrazioni interessate. Conosco benissimo le difficoltà del problema, ma anche su questo desidererei avere qualche ulteriore chiarimento dal Ministro, se è possibile.

A queste considerazioni (e i colleghi mi scuseranno se per un attimo soltanto espongo ad alta voce un'altra riflessione che desta in me grandi preoccupazioni) vorrei aggiungere altre.

Credo che la crisi del sistema giudiziario non dipenda soltanto dall'attuazione delle riforme delle regole e dei codici, ma sia soprattutto connessa a questioni di riforme di struttura. Credo però che esista anche una questione più complessa, che personalmente oserei definire una crisi di senso della stessa amministrazione giudiziaria.

Tale crisi oggi è tanto più problematica poichè da una parte vi è la sofferenza degli stessi magistrati, che ancora subiscono gli strascichi della vicenda referendaria, e l'attacco ai poteri non solo della magistratura, ma di tutto il personale che deve rispondere alla domanda di giustizia. Dall'altra parte vi è una crisi, che definirei più interna dello stesso metro giurisdizionale, soprattutto nei confronti della cresciuta coscienza del paese.

L'Italia infatti è un paese in cui si registra una notevole distanza tra società civile, società politica e istituzioni. Da noi vi è uno estremo bisogno di adottare forme di partecipazione e di autorganizzazione, imitando quelle adottate nei paesi che si sono resi fautori delle Carte dei diritti dell'uomo. Purtroppo, invece, la domanda di giustizia in Italia non trova adeguata risposta; è perciò necessario pensare ad una redistribuzione dei poteri e ad una amministrazione della giustizia che sia efficiente, non semplicemente efficientista.

Nella stragrande maggioranza dei casi nell'area meridionale del nostro Paese - ma non solo in questa - si deve addirittura parlare di denegata giustizia. Alcuni di questi problemi non possono certamente essere affrontati nel momento in cui si discute la manovra economica del Governo, ma anche in questa sede ad essi si deve dare un segnale positivo.

Voglio subito precisare che, anche attraverso la presentazione di ordini del giorno, il nostro Gruppo intende anzitutto insistere sull'attuazione del nuovo codice di procedura penale. Ho letto con interesse le puntualizzazioni rese dal Ministro nell'altro ramo del Parlamento e condivido il fatto che non è possibile procedere all'applicazione di questo nuovo codice in tempi successivi; è necessario applicarlo pienamente nei tempi stabiliti. Condivido le affermazioni del Ministro, ma voglio precisare che è indispensabile compiere i passi necessari per agire coerentemente di conseguenza. Solo in tal modo si riuscirà a mantenere l'impegno preso da tutto il Parlamento.

A nostro parere vi è infatti l'impegno a stabilire determinate priorità che purtroppo non vedo riflesso nei disegni di legge finanziaria e di bilancio attualmente al nostro esame. Mi riferisco in particolare alla gratuità del patrocinio. Di fronte alle dichiarazioni più volte rese in questa ed in altre sedi, la tutela dei meno abbienti diventa a nostro parere una priorità. Nell'altro ramo del Parlamento si sta discutendo tale argomento; mi auguro che si pervenga rapidamente ad una decisione.

Debbo però precisare che parlare del gratuito patrocinio e della tutela dei meno abbienti implica una scelta delle priorità e la predisposizione delle necessarie risorse. Solo in questo modo si potrà agire concretamente.

Vorrei richiamare anche la questione del giudice di pace, per la quale il Ministro ha sottolineato il lavoro parlamentare svolto. Se veramente vogliamo che il nuovo codice entri in vigore con disposizioni coerenti, è indispensabile che il disegno di legge sul giudice di pace sia approvato

contestualmente, se non precedentemente, alla legge che istituisce proprio quel nuovo codice. In sintesi, è indispensabile agire con rapidità in questo settore. Il Ministro nell'altro ramo del Parlamento ha dichiarato la sua volontà di agire in tal senso. Anche in base a queste dichiarazioni, insisteremo affinché la discussione del provvedimento sul giudice di pace si svolga rapidamente poichè i fatti ci dimostrano che non è più dilazionabile.

Vorrei infine soffermarmi sulla questione del complesso mondo carcerario, sulla quale preannuncio subito che presenteremo alcuni ordini del giorno. Anche in questo caso è necessario compiere scelte non più procrastinabili. Anzitutto debbo fare riferimento alla più volte auspicata riforma del Corpo degli agenti di custodia. Non voglio qui riaprire un dibattito in parte già svolto anche nel corso della discussione del disegno di legge concernente l'aumento del personale degli agenti di custodia. Debbo però dire con franchezza che ho l'impressione che il Governo ed il Parlamento stiano fornendo una risposta sofferta anche per quanto concerne l'aumento di quel personale. In effetti non sappiamo se vi siano state delle assunzioni, quali criteri siano stati adottati per esse e quali scadenze temporali siano state poste.

Ritengo però che sia indispensabile fare riferimento anche alle condizioni di lavoro di questi operatori. Vi è stato un aumento quantitativo, ma non siamo ancora riusciti ad affrontare seriamente il tema della riforma del Corpo degli agenti di custodia. Anzi, debbo manifestare il mio timore sul fatto che aumentare questo personale sia stato un modo per allontanare ancora di più l'attuazione della riforma. Se le cose stessero realmente in questo modo, a mio parere vi sarebbe una miopia politica generale: infatti non è possibile non rendersi conto che il problema degli agenti di custodia non è soltanto un problema di organico, ma è anzitutto un problema di qualificazione professionale e di adeguamento ai compiti che esso è chiamato a svolgere nell'ambito della riforma penitenziaria voluta da tutte le forze politiche. Perciò, se la questione non viene affrontata nei tempi necessari, si può parlare addirittura di ritardo colpevole.

Abbiamo ripresentato il nostro disegno di legge in materia sia in questo che nell'altro ramo del Parlamento, aggiornandolo alla luce di nuove riflessioni concernenti non solo gli agenti di custodia, ma tutti gli operatori della giustizia. Abbiamo soffermato la nostra attenzione sulla Direzione generale di prevenzione e pena, ma ho notato che lo stesso Presidente ed altri colleghi hanno sottolineato la necessità di riflettere su questo punto. Tutti concordano sulla necessità della presenza di magistrati in questo campo.

Inoltre, nel nostro disegno di legge abbiamo sciolto alcuni nodi, ad esempio quello della libertà sindacale andando oltre la riforma del Corpo di polizia. Credo sia necessario che lo stesso Governo, rompendo gli indugi, presenti una sua proposta di legge in materia. Se ciò non dovesse verificarsi, chiederemo che questo ramo del Parlamento inizi subito la discussione del nostro disegno di legge.

Accanto a queste priorità, debbo richiamare la vostra attenzione su alcune questioni. Anzitutto voglio ricordare il problema dell'edilizia penitenziaria e la questione delle carceri mandamentali. Il sottosegretario Castiglione di recente ha affrontato con i sindacati la questione di quel decreto che sta sollevando perplessità in molte realtà territoriali. Tra l'altro esiste una contraddizione: mentre nella relazione di accompagnamento ai documenti finanziari si afferma che è necessario ripensare anche in termini

legislativi alla questione delle carceri mandamentali, qui è stato fatto un accenno - che spero di non aver capito bene - allo smantellamento del sistema delle carceri mandamentali.

Personalmente sono invece convinta che vi sia la necessità di un ragionamento sulle carceri mandamentali ed anche di una definizione legislativa di ruolo diverso, visti i problemi che esse pongono; ma vi è altresì la necessità di andare ad un recupero di questa presenza vissuta sul territorio di piccole strutture carcerarie che, a mio avviso, sono più a dimensione d'uomo e mi riferisco sia ai detenuti che al personale carcerario. Quindi dobbiamo andare verso queste carceri di minima sicurezza, anche riflettendo in termini legislativi su ciò che questo cambiamento deve produrre.

Vi è poi la questione del diritto alla salute dei detenuti, intendendo con questo l'applicazione della riforma sanitaria. Vorrei ricordare ai colleghi che il nostro Gruppo ha presentato una proposta di legge nel merito di tale questione; finora noi stessi non abbiamo sollecitato, sperando ed auspicando una presa di posizione da parte del Governo su questa tematica, la discussione di tale proposta, che ritengo riguardi un problema oggi veramente urgente, perchè quando parliamo del diritto alla salute dei detenuti vi è la nuova problematica della quale siamo investiti, nuova soprattutto per la quantità con cui si presenta, riguardante l'enorme numero di detenuti tossicodipendenti e sieropositivi.

Su questo punto vorremmo - e lo facciamo con il nostro ordine del giorno - che vi fosse una relazione molto puntuale, perchè se è vero che anche in questo caso le cifre possono aiutarci a capire meglio, tuttavia esse devono essere sostenute da una analisi concreta, realtà per realtà. Vorremmo poi capire cosa concretamente si sta mettendo in atto. Infatti la mia esperienza, ma ritengo anche quella di altri colleghi, mi dice che poche sono le novità e queste poche novità vengono avanti con grande difficoltà, grazie soprattutto alla buona volontà di alcuni operatori e di qualche unità sanitaria locale, perchè in realtà il detenuto tossicodipendente all'interno della struttura carceraria è completamente abbandonato a se stesso ed anzi molti detenuti divengono tossicodipendenti proprio in seguito all'esperienza del carcere.

Per quanto riguarda la questione dei sieropositivi vi è la necessità, senza fare demonizzazioni, di capire quali sono i rischi concreti rispetto a tale presenza.

Un'ultima questione, signor Ministro, sulla quale non abbiamo presentato alcun ordine del giorno, ma che voglio sollevare ugualmente, è quella relativa ai detenuti stranieri. Proprio in questi giorni è stato fondato una sorta di comitato, o di associazione, non ho ben capito quale natura abbia, che solleva comunque questioni rispetto alle quali bisogna pur dare risposta. Da quanto mi risulta questi detenuti sono impossibilitati anzitutto ad avere una difesa legale, ad esercitare un diritto, perchè molto spesso la mancanza di traduttori, di esperti, fa sì che essi non riescano nel modo più assoluto a comunicare con il mondo in cui si trovano, quello del carcere, per non parlare del complesso della giustizia. Anche alcuni bisogni minimi, elementari, come quello di fare una telefonata, di fatto vengono negati perchè mancano strutture adeguate.

Rispetto a tale questione non so se il problema sia quello di una appostazione di bilancio, forse no, ma vi è certamente anche un problema di risorse da destinare in questa specifica direzione, perchè non può e non deve

accadere che in un paese come il nostro il cittadino straniero che si trovi ad essere detenuto diventi veramente un paria, lasciato nel più completo abbandono ed isolamento.

Presenteremo, in conclusione, un rapporto di minoranza in cui vengono riprese le questioni già sollevate dai colleghi Battello e Correnti, rapporto che, nella stringatezza con cui è stato formulato, ha comunque secondo me il grande pregio di rappresentare in qualche modo un'operazione di verità rispetto al bilancio della giustizia di quest'anno. Credo, infatti, che non sfugga a nessuno di noi, e ritengo neppure al Ministro, il fatto che in questa Commissione, come spesso in altre, c'è una consapevolezza che sovente diventa impotenza e che è ciò che procura maggiore sofferenza e rispetto alla quale il nostro Gruppo vuole, attraverso la relazione di minoranza ed un parere negativo, dissociarsi, non perchè vi sono ruoli precostituiti di opposizione e di maggioranza, ma perchè sente che in questo momento, rispetto alla priorità giustizia, non può essere consentito di avere posizioni non chiare, non soltanto sulle riforme, sulle quali tutti quanti auspichiamo un largo confronto che faccia giungere ad approdi positivi, ma anche rispetto alle risorse e ai mezzi necessari perchè tali riforme divengano realtà.

PINTO. Signor Presidente, desidero intervenire su un solo argomento, peraltro assai brevemente, che è quello dell'edilizia penitenziaria e sulla soppressione delle carceri mandamentali e circondariali.

Non gradirei il rimprovero, se da parte di qualcuno vi fosse l'intenzione di formularlo, che questo è un discorso minore. Non è nè un discorso di piagnistei, nè un tentativo maldestro di fermare una riforma, nè intendo risolvere i problemi del Mezzogiorno attraverso la mancata soppressione di case circondariali e mandamentali.

La Costituzione afferma che i parlamentari rappresentano la nazione ed è vero, ma rappresentano secondo me molto di più: le terre, le popolazioni, i problemi, le ansie che li hanno espressi. È questa una occasione preziosissima, che non poteva essere sprecata, ma ne sarei rammaricato per tutta la vita, soprattutto per la presenza autorevolissima del Ministro, al quale voglio dire - e so che la comprenderà e la giustificherà - una mia amarezza di parlamentare e di cittadino.

Il 16 novembre in quest'Aula, quando si discusse, come ha ora ricordato la senatrice Salvato, il problema dell'aumento del personale per il nostro sistema penitenziario, chiesi espressamente al sottosegretario Castiglione se per caso erano in atto provvedimenti per quanto atteneva alla possibile soppressione di carceri mandamentali. Il Sottosegretario, in maniera esplicita, che non dava luogo a dubbi, escluse in modo categorico l'esistenza di un disegno del Governo e si limitò a dire - cito a memoria - che il problema era aperto e si trattava di valutare la situazione per taluni istituti penitenziari che non sono efficienti e nei quali la riforma non è stata puntualmente attuata.

A distanza di poco più di una settimana ben 25 case circondariali e mandamentali venivano soppresse. In che modo, onorevole Presidente, onorevole Ministro? Sulle modalità mi permetto di esprimere la mia amarezza. Ciò è avvenuto senza una consultazione con gli enti locali, eppure si era detto nel passato che la giustizia doveva ricercare utili contatti con gli enti locali; ciò è avvenuto addirittura tacendo il provvedimento ai procuratori generali e ai Presidenti di corte d'appello, che hanno appreso

due giorni l'elenco delle carceri soppresse, in seguito alla pubblicazione avvenuta su alcuni giornali. Non mi costa, per la verità, che vi siano stati contatti e intese, almeno a livello regionale, per quanto riguarda il personale. Allora, devo confermare le preoccupazioni espresse questa mattina anche dal senatore Gallo.

La cortesia del Ministro ed il suo grandissimo senso di responsabilità, che non mi stancherò mai di lodare, ci hanno permesso di disporre del resoconto sommario della seduta di giovedì 1° dicembre 1988 del Comitato permanente per l'esame dei problemi penitenziari, presso la Camera dei deputati, che ha affrontato la discussione in merito alle comunicazioni del Governo sulla recente decisione di sopprimere alcuni istituti penitenziari. Questo può essere un problema trascurabile per chi ha la responsabilità del sistema giudiziario nel paese, ma non lo è per una comunità che si è vista defraudata di una struttura che rappresenta un dato positivo dal punto di vista umano, sociale e politico. Questa decisione, disposta con decreto il 23 novembre scorso, disattende una dichiarazione resa dal sottosegretario Castiglione il 16 novembre scorso dinanzi alla nostra Commissione, secondo la quale non era nelle intenzioni del Governo adottare un provvedimento generalizzato di soppressione.

Peraltro, per quanto riguarda in particolare Sala Consilina, la soppressione della casa circondariale si è rivelata inopportuna perchè quel paese è sede di tribunale; altre località dove sono state soppresse le case circondariali hanno il più vicino istituto penitenziario a 90 chilometri. Nell'intera provincia di Salerno, che - come è noto - è la seconda per ampiezza in Italia, esiste soltanto un carcere mandamentale a Sarno ed una casa circondariale a Salerno stessa.

La mia non vuole essere soltanto una lamentela relativa al problema specifico che ho inteso sottoporre all'attenzione del Ministro. I dibattiti della nostra Commissione, se sono credibili, o le dichiarazioni che vengono rese dal dottor Amato (il quale non vent'anni, ma tre anni fa ha affermato che l'intento dell'amministrazione statale è di considerare ottimale il ridimensionamento degli stabilimenti, perchè ritiene sconsigliabile le dimensioni eccessive) si riferiscono agli aspetti umani di cui parlava la senatrice Salvato e ai criteri di umanità che devono presiedere al mantenimento di questi istituti.

È stato detto che un altro criterio è quello secondo il quale la pena deve essere espiata nel luogo dove il reato sostanzialmente è stato commesso. L'amministrazione - è scritto testualmente - si ispira a tale criterio nella distribuzione della popolazione carceraria. Allora, se è vero quanto noi abbiamo notato e se queste sono le dichiarazioni che sono state rese, allora dobbiamo chiedere un chiarimento; sono convinto che non c'è alcun capriccio, nè da parte dei funzionari del Ministero di grazia e giustizia e tanto meno da parte del sottosegretario Castiglione, il cui senso di responsabilità conosco e apprezzo da tempo. Vi è certo il dovere di provvedere, non ci lamentiamo che si sia agito in questo modo, ma vorrei formulare l'auspicio molto sincero e fermo che il Ministro possa riconsiderare il provvedimento. Non è vero che vi sono venticinque situazioni analoghe, ma vi sono tante situazioni nelle quali non può essere disposta una sospensione del provvedimento. Non si possono emanare provvedimenti guardando le situazioni da Roma, senza recarsi nei luoghi, e senza conoscere direttamente le realtà, le esigenze e i problemi.

Signor Presidente, ho voluto chiedere la parola - che lei mi ha cortesemente concesso - perchè confido che il Ministro vorrà riaprire una speranza su tale problema.

FILETTI. Signor Presidente, nel corso del mio intervento illustrerò quattro ordini del giorno che presento a nome del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale. Ritengo di potermi limitare a pochissime considerazioni perchè quei documenti sono la sintesi e la focalizzazione di alcuni problemi e di alcune disfunzioni del settore della giustizia, ormai a tutti noti.

Con il primo ordine del giorno si sollecitano provvedimenti al fine di dare un corso normale alla giustizia civile, afflitta da croniche carenze di strutture, di mezzi e di personale.

Il secondo ordine del giorno riguarda i residui passivi che sono tuttora alquanto rilevanti se è vero, come è vero, che ammontano a 1.272,9 miliardi. Pertanto si invita il Governo ad una migliore e più efficiente politica di spesa effettiva, ad un più rigoroso controllo dell'attuazione concreta delle previsioni per l'anno 1989 e ad una più completa utilizzazione delle risorse disponibili.

Il terzo ordine del giorno riguarda la difesa dei non abbienti nel processo penale. Abbiamo già discusso di questo problema nel corso del dibattito e tutte le parti politiche hanno sollecitato maggiori interventi al fine di realizzare questo obiettivo, per porre tutti i cittadini in uno stato di eguaglianza dinanzi alla legge, in termini concreti ed effettivi. Pertanto ribadiamo la necessità di realizzare questo principio.

Il quarto ordine del giorno si riferisce alla crisi della giustizia penale, con particolare riferimento all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Si chiedono interventi rapidi ed efficaci al fine di concretizzare nella realtà l'attuazione del nuovo codice.

L'ultimo ordine del giorno, signor Presidente, riguarda la riforma dell'ordinamento forense, che è già in incubazione da moltissime legislature. Pertanto si sollecitano alcuni finanziamenti per portare a termine tale iniziativa, così come è auspicato dall'intera classe forense.

PRESIDENTE. Devo ritenere che gli ordini del giorno che i senatori comunisti intendono presentare sono stati già illustrati nel corso del dibattito.

Desidero ora illustrare io un ordine del giorno, che reca la mia firma e che riprende lo spunto in ordine alla questione dell'edilizia carceraria e giudiziaria. Devo rilevare l'intreccio di competenze che per la prima riguarda il Ministero di grazia e giustizia ed il Ministero dei lavori pubblici, mentre per la seconda riguarda il Ministero di grazia e giustizia ed i comuni. Intendo allora invitare il Governo a porre allo studio un progetto di riordino istituzionale circa tali competenze, con l'obiettivo di accentrare nel Ministero di grazia e giustizia sia l'allocazione delle risorse per tali interventi, sia la spesa delle risorse stesse.

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

DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442. Signor Presidente, cercherò di essere molto breve, anche se

non potrò rispondere a tutte le domande che mi sono state rivolte, perchè non dispongo dei relativi dati.

Desidero innanzitutto ringraziare tutti i colleghi che sono intervenuti, anche se alcuni hanno rivolto critiche o provocazioni in un dibattito che è stato veramente vivace. Devo subito chiarire che, poichè qui in Senato esaminiamo il bilancio e il disegno di legge finanziaria in seconda lettura, non ritengo opportuno che ci si attardi a proporre modifiche che ne potrebbero ritardare l'approvazione finale e che imporrebbero il ricorso all'esercizio provvisorio. Credo tuttavia nella necessità di individuare alcune priorità su cui soffermare l'attenzione, magari tracciando le linee di un programma per la giustizia che diano nuovamente slancio e dinamicità al settore, contemporaneamente considerando anche l'effettiva configurazione dei documenti in esame. Durante il dibattito infatti ho sentito parlare poco di cifre ma, come mi sono sforzato di far rilevare in altre occasioni, questo bilancio è tutto particolare viste le risposte che occorre dare alla domanda di giustizia.

D'altronde è stato chiaramente messo in luce il fatto che esiste una relazione (avevo ommesso di indicarla poichè la ritenevo scontata) tra le proposte del Governo per il rilancio dell'economia e ciò che è necessario fare nel settore della giustizia.

Prima di entrare nel merito della replica consentitemi di dichiararmi preliminarmente d'accordo con il presidente Covi, che ha espresso un giudizio positivo sui lavori della nostra Commissione, elencando i disegni di legge approvati; personalmente non intendo ripetere questo elenco. Comunque, tali disegni di legge, pur se apparentemente modesti, hanno in realtà una rilevante importanza. Infatti non sempre è necessario modificare radicalmente il sistema; molto spesso è necessario semplicemente correggerne gli aspetti non più attuali. Da più parti proviene la richiesta di eliminare quei punti del sistema che non rispondono più alla nostra realtà. Perciò non può essere sottovalutato il lavoro svolto da questa Commissione parlamentare per l'ammodernamento della giustizia.

Si è detto che non è elegante parlare della giustizia come azienda. Debbo precisare che questo termine non è stato coniato da me, anzi non lo trovo neppure gradevole. Ritengo però che non si possa parlare di un «pericoloso neologismo», poichè nel momento in cui nel dibattito si fa riferimento esclusivamente all'edilizia penitenziaria, alle spese di struttura cui deve far fronte la giustizia, è ovvio che ci si richiami ad una capacità manageriale di tale settore. Non voglio fare polemiche; voglio soltanto convincermi che il bilancio della giustizia è qualcosa di diverso e di più complesso rispetto ad un bilancio aziendale. Ovviamente in tale settore è rilevante anche ogni questione politica e legislativa.

Nella relazione al bilancio del 1986 affermai che la risposta da dare ai problemi della giustizia è diversa da quella che generalmente danno gli altri Ministeri per i problemi di loro competenza. Infatti la domanda di giustizia richiede soprattutto riforme legislative. Se così non fosse non avrebbe senso affermare - come ha fatto il collega Onorato - che, a fronte di un aumento della massa spendibile derivante dagli avanzi di amministrazione, vi è una scarsa capacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia.

Ritengo che non sia accettabile il rilievo tendente a sottolineare che la giustizia viene gestita con una logica emergenziale. La giustizia si troverà sempre di fronte ad emergenze poichè colpisce la patologia dei rapporti, non la loro fisiologia.

Poco fa è stato richiamato ancora una volta il problema dei sieropositivi. Sei mesi fa potevamo immaginare di trovarci di fronte ad una simile emergenza? Certamente no; si tratta però di una emergenza cui è indispensabile far fronte al più presto, anche se ancora non siamo in grado di dire in che modo. D'altra parte - come ha già detto il senatore Misserville - non è possibile schedare i sieropositivi, poichè ne deriverebbe una loro ulteriore condanna.

Vorrei brevemente soffermarmi sulla questione della ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie. Non intendo ripetere quanto ho già detto, ma vorrei chiarire che ci troviamo di fronte ad un problema serio. Esistono grandi tribunali che non sono in grado di dare giustizia, non solo a causa della carenza di organico, ma perchè nelle megastrutture è difficile lavorare.

Come ha detto anche il senatore Gallo, a mio parere è necessario snellire il lavoro delle grandi strutture giudiziarie, rivedendo la dimensione territoriale dei piccoli tribunali. Invece mi sembra che quando si parla di revisione delle circoscrizioni giudiziarie si tende a potenziare quello che purtroppo già non funziona. Infatti - lo ripeto - non solo manca il personale necessario al loro funzionamento, ma è estremamente difficoltoso rendere funzionali le megastrutture. Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per le carceri.

Condivido quanto ha detto il senatore Pinto: alcune scelte devono essere compiute d'accordo con le autonomie locali. Non possiamo investire unilateralmente le autonomie locali di determinati compiti e poi non tener conto del ruolo che esse devono svolgere.

Questa Commissione nelle scorse legislature ha visitato alcune megastrutture giudiziarie e si è resa conto che esse sono ingovernabili e hanno raggiunto il punto di rottura. Continuiamo a ripetere che la nostra legislazione impone la risocializzazione ed il recupero del condannato, ma non siamo in grado di decidere come ciò possa essere realizzato. Come è possibile pensare ad un recupero in determinate situazioni? Che fare quindi di Regina Coeli, Poggioreale, eccetera? Riusciremo a recuperare queste strutture?

Voglio ripetere un'affermazione che faccio ormai da molti anni: in Molise non esiste una struttura in grado di ospitare i minori in attesa di giudizio - non quelli già condannati - che vengono sottratti alla loro famiglia. Infatti è stato stabilito che nel carcere di Campobasso possono essere inviati soltanto pentiti. Se veramente intendiamo procedere al recupero del condannato, è indispensabile compiere scelte diverse.

Proprio per questi motivi dichiaro che sono contrario ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie tendente a caricare di ulteriore lavoro i grandi uffici. Non possiamo continuare ad essere costretti a decidere dell'emergenza; è necessario tener conto dei mutamenti della realtà, degli incrementi di popolazione, eccetera. Non possiamo limitarci a fotografare la situazione esistente; se facciamo questo non possiamo lamentarci poi dei risultati delle nostre indagini. Non possiamo lamentarci del malfunzionamento delle megastrutture o dei ritardi, cercando contemporaneamente di sopprimere le piccole strutture che potrebbero far funzionare il sistema.

Certamente le circoscrizioni giudiziarie devono essere revisionate nella loro realtà e nella loro competenza territoriale, per renderle capaci di funzionare. Il senatore Pinto ha fatto riferimento al tribunale di Sala

Consilina, che certamente funziona male, ma questo non significa che funziona bene il grande tribunale della sua provincia.

In relazione ai residui passivi sono stati presentati molti ordini del giorno. Leggendo i testi istituzionali possiamo renderci conto che, in un bilancio di competenza, i residui passivi appartengono alla fisiologia del sistema. Certamente non appartengono alla fisiologia del bilancio di cassa, che però presenta anche altri difetti.

I residui passivi appartengono alla fisiologia del sistema a differenza del bilancio di cassa, come ho detto, ma dipendono anche dalla poca snellezza delle procedure, dovuta soprattutto ai controlli. Ogni volta ripetiamo queste cose. Abbiamo un controllo di legittimità cartolare, controlliamo la legittimità di ciascun atto, in base all'articolo 100 della Costituzione per la Corte dei conti, all'articolo 125 della Costituzione per le regioni e all'articolo 130 della Costituzione per i comuni. Se continueremo a controllare gli atti nei vari passaggi continueremo a rallentare l'attività amministrativa.

Certo è che il problema dello snellimento delle procedure si è posto e si pone. Lo pose nel «rapporto Giannini» il Ministro di allora, è scritto su tutti i testi istituzionali di contabilità pubblica, appartiene al sistema del bilancio di competenza.

Si è detto che vi è anche un ritardo in alcune attività. Se voi pensate - ed in tal senso mi fa piacere di aver presentato quell'ordine del giorno con il collega Covi - che la competenza per la costruzione di edifici giudiziari va dall'approvazione del piano regolatore, alla concessione della licenza edilizia, all'accensione del mutuo per poter finalmente dare corso a queste opere, è chiaro che si incontrano ritardi, per cui le somme impegnate generalmente non vengono spese nell'esercizio. Mi rendo conto che assai più grave è il problema dell'avanzo di amministrazione, perchè in quel caso le somme non sono state impegnate, ma per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia sono d'accordo con quanto è detto nella relazione: a guardare bene, gli avanzi di gestione, se ci sono, non possono far capo alla responsabilità del Ministro della giustizia.

Altro problema che è stato affrontato è quello della professionalità del personale giudiziario, in particolare dei magistrati. Si è detto di dare incentivi di carriera, si è detto che i magistrati non devono essere considerati burocrati, ma liberi professionisti. Su tutto ciò in linea teorica siamo d'accordo, occorre però sciogliere un importante quesito: il magistrato è un libero professionista o, almeno per quanto riguarda l'appartenenza allo Stato, è un dipendente? Non si può avere il beneficio della carriera sicura, alla quale si accede per concorso, e poi avere la libertà del libero professionista, che è sempre soggetto a controlli, al controllo dei clienti anzitutto.

Allora, se si vuole considerare libero professionista il magistrato - e per la nostra Costituzione non è possibile - bisogna svincolarlo dalla carriera, occorre però stabilire che esiste una valutazione che deve essere fatta periodicamente e che può sfociare nel licenziamento. Nel settore pubblico stiamo ora affrontando il problema, che viene fuori in una maniera poco ortodossa, della necessità di fare dei contratti di diritto privato a termine con alcuni *managers*, con alcuni dirigenti dello Stato. Si afferma che non è detto che il funzionario, il dirigente pubblico debbano per sempre conservare il proprio ufficio. Si è parlato anche della necessità che il Ministro eserciti un maggiore controllo. Da parte del collega Corleone, e lo stesso argomento è stato poi ripreso dal collega Misserville, si è detto anche che non è vero che il

Ministro non abbia poteri di controllo. Questo lo sappiamo tutti; l'articolo 110 della Costituzione attribuisce al Ministro questi poteri e si è pronunciata in questo senso la Corte costituzionale, dobbiamo però anche tener conto che ogni volta che il Ministro si muove vengono fuori critiche. Se ben ricordate, in occasione dell'approvazione del provvedimento in materia di assegnazioni provvisorie si è contestato il diritto di iniziativa del Ministro.

Se vogliamo che davvero il Ministro controlli, adempiendo al dettato dell'articolo 110 della Costituzione, dobbiamo anche fare in modo che successivamente, senza nulla voler togliere al controllo politico, non si intervenga lancia in resta ogni volta che questo controllo deve essere esercitato. Pensate che nel provvedimento sulle assegnazioni provvisorie l'iniziativa spettante al Ministro, che è stata poi contestata, non rientra nelle facoltà attribuite dall'articolo 110? Se rientra nelle facoltà previste da questo articolo una tale forma di controllo non ci si può opporre ogni volta che prevediamo un modo di esercitarlo. Questo rivela una certa incoerenza di comportamenti: si dice ogni volta tutto per dire successivamente il contrario di tutto.

Si è detto che il Ministro non esercita il controllo, ma nel momento in cui affermiamo che per le assegnazioni provvisorie, per far funzionare gli uffici, il Ministro ha poteri di iniziativa sorgono contestazioni: perchè - si dice - deve farlo il Ministro e non può farlo, invece, il Consiglio superiore della magistratura? Ma se un ufficio funziona male perchè ci sono troppi magistrati ed un altro funziona poco perchè ne mancano, consentire al Ministro il potere di iniziativa significa fare in modo che funzionino ambedue nel miglior modo possibile.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, anzitutto non ho ben capito in che modo l'attività dovrebbe essere mirata ad un maggiore impegno, considerato anche che nessuno, almeno allo stato, autorizza a ritenere che l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale verrà ritardata. Si dice che sono necessarie strutture e si è detto anche che ci sarebbe la necessità per il nuovo processo penale di stenotipisti. Sono perfettamente d'accordo, però occorre tener conto anche di un altro fattore. Ad esempio gli stenotipisti che lavorano qui in Senato sono assai validi, però è anche vero che esiste una forbice, che non voglio quantificare, per quanto riguarda i trattamenti economici. Se vogliamo stenotipisti pagati come dattilografi non credo che li troveremo. D'altronde esiste anche una legge-quadro sul pubblico impiego ed esistono anche i contratti di tutto il settore pubblico allargato. Se si vuole personale specializzato o qualificato probabilmente dovremo inventare altri ruoli e dovremo considerarlo in maniera diversa.

Poco fa la collega Salvato ha detto che il Ministro ha fatto degli accordi con la magistratura per l'assunzione di nuovo personale: 1.000 ex segretari giudiziari, 2.000 dattilografi e si prevede il passaggio dei dattilografi nella qualifica degli ex segretari giudiziari, per poi assumere altro personale dattilografico.

Senatrice Salvato, sa qual è il discorso nel pubblico impiego? Attualmente esistono i livelli ed in uno di questi è inquadrato il personale di concetto.

SALVATO. Non ho posto questo problema, ma quello dell'assunzione di personale.

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Bisogna distinguere il personale della carriera di concetto da quello della carriera esecutiva. Il dattilografo dell'amministrazioni giudiziaria con un certo numero di anni di servizio allo stato si trova già inserito nel livello del segretario giudiziario e svolge funzioni che spettano a quel tipo di personale. Si dice: recuperiamo queste professionalità. È giusto, ma bisogna rilevare che ormai quel personale si trova ad un livello superiore di quello per il quale è stato assunto.

Per quanto riguarda il personale della carriera esecutiva che è già al livello del segretario giudiziario si afferma che esso potrebbe essere sostituito con lo stesso sistema che abbiamo adottato per le vigilatrici penitenziarie, cioè assumendo personale con contratto trimestrale. Questi «trimestralisti» hanno spesso già acquisito una certa professionalità in ordine al lavoro che devono svolgere.

Un altro aspetto che è stato sottolineato - e giustamente - dal collega Acone è quello che riguarda l'inflazione legislativa, che ha sollevato un problema di razionalizzazione delle fonti legislative del nostro ordinamento. Allo stesso modo è giusto il suo richiamo ad una maggiore attenzione in ordine alla giustizia amministrativa, che registra un ritardo probabilmente pari, se non addirittura superiore, a quello della giustizia in materia civile. Il senatore Acone, d'altra parte, faceva notare che questo ambito ci è stato sottratto e di esso non possiamo discutere, vista la ripartizione delle competenze tra le varie Commissioni.

Si è anche parlato - il collega Correnti lo faceva rilevare - del problema della nuova contrattualistica. Sono stati stipulati alcuni contratti di *leasing* o di *factoring* che erano sconosciuti al legislatore civile precedente. Anche a questo proposito occorrerà aggiornare la normativa vigente.

Sul gratuito patrocinio siamo tutti d'accordo e siamo anche consapevoli - il collega Acone lo ha messo benissimo in luce - che esso non è la difesa d'ufficio. Altrettanto giusto, collega Filetti, è il rilievo che si varano troppe leggi e che abbondano le sanzioni penali. Il Presidente ha ben ricordato la legge di depenalizzazione n. 689 del 1981. Da quando faccio parte di questa Commissione, ho sempre lamentato l'eccessiva criminalizzazione di tanti comportamenti; in alcuni casi sarebbe più efficace la sanzione amministrativa. A mio avviso, occorrerebbe riscoprire il fondamento della sanzione penale e di quella amministrativa, ricordando che la scelta tra le due deve ispirarsi al principio della competenza e al principio della sussidiarietà.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, consentitemi di concludere la replica rispondendo al collega Misserville: e mi dispiace che non sia presente. Egli sosteneva che le attese per la delega - se così si può dire - conferita al ministro Vassalli in materia di giustizia sono state un po' deluse, rilevando che si potrebbe fare il paragone con il giocatore Maradona qualora egli giocasse nella terza serie. Chiaramente il Ministro ha le sue responsabilità, ma la valutazione va fatta su tutto l'operato del Governo e sugli obiettivi che si vogliono perseguire, in quanto la responsabilità è essenzialmente collegiale. Badate che non possiamo parlare del bilancio senza tener conto della strada che si è percorsa e guardando soltanto alla strada che dobbiamo ancora percorrere. Bisogna ricordare che le soluzioni ai vari problemi non sono mai definitive e che quella relativa ad un problema genera sempre altri problemi, non in proporzione aritmetica, ma spesso geometrica. Dobbiamo forse valutare se esiste una linea coerente nell'operato del Ministro e del

Governo in ordine al problema della giustizia e opportunamente il senatore Gallo, mio insigne professore, nell'esprimere il suo giudizio positivo ha rilevato che vi sono alcuni aspetti non entusiasmanti, ma che occorre temperare le esigenze della giustizia con quelle di carattere generale.

Allora, se vediamo il bilancio della giustizia ed il disegno di legge finanziaria per la parte relativa a questo settore in tale ottica, se consideriamo l'attività svolta dalla nostra Commissione e quella che deve ancora svolgere, se consideriamo gli obiettivi raggiunti dal Governo e se teniamo conto anche delle disfunzioni che il collega Battello denunciava circa il mancato coordinamento del lavoro tra i due rami del Parlamento, credo che il giudizio che dobbiamo esprimere non possa che essere positivo, pur con qualche amarezza per la mancanza di fondi a disposizione di questo settore.

Per concludere, devo dire che ho letto alcuni ordini del giorno che sono stati presentati. Essi ripercorrono le varie fasi del dibattito e le varie proposte politiche che sono emerse. Alcune di esse sono in gestazione legislativa nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento. Pertanto, non posso dire di non essere consenziente su alcune di tali proposte, ma ritengo che taluni ordini del giorno siano superflui perchè impegnano il Governo su obiettivi che esso sta già raggiungendo e quindi mi sembrano eccessivi o pleonastici.

Onorevoli colleghi, vi ringrazio dell'attenzione che mi avete dedicato e mi scuso se non ho dato risposte a tutte le questioni sollevate; d'altronde, la brevità dei tempi a mia disposizione per l'esame dei documenti non mi ha consentito di essere più esauriente.

**PRESIDENTE.** Senatore Di Lembo, deve esprimere il parere anche sull'ordine del giorno preannunciato alla fine della discussione dal senatore Pinto e sottoscritto anche dal senatore Gallo, in ordine alla soppressione di case circondariali e mandamentali e in ordine alla necessità di rivedere il relativo elenco.

**DI LEMBO,** *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442.* Anch'io credo che occorra rivedere la politica di soppressione di tali strutture e pertanto sono favorevole all'ordine del giorno preannunciato.

**VASSALLI,** *ministro di grazia e giustizia.* Signor Presidente, inizio questa replica esprimendo un ringraziamento non rituale a lei, per la sua ammirevole e costante presenza alla Presidenza e per il suo intervento. Ringrazio inoltre il valoroso senatore Di Lembo sia per la sua relazione che per la replica testè ascoltata. Anzi devo dire che lo ringrazio particolarmente per il fatto che nella replica ha voluto assumere la difesa del Governo; questo fatto mi invoglierebbe a chiamarlo generoso senatore Di Lembo. Vorrei chiamarlo in questo modo per tutto quello che egli ha saputo dire in questa sua difesa, dispensandomi da qualsiasi forma di autodifesa. La relazione e la replica del senatore Di Lembo sono state estremamente efficaci, aderenti alla pesante realtà, ma temperate da quella fiducia e da quell'assenza di catastrofismo che mi induce ad essergli particolarmente grato. Ringrazio inoltre tutti i senatori intervenuti in questa discussione: i senatori Correnti, Onorato, Leone, Battello, Filetti, Acone, Casoli, Corleone, Misserville, Gallo, la senatrice Salvato ed il senatore Pinto. Sono grato a tutti, anche a coloro

che hanno ritenuto di dovermi particolarmente criticare dimostrandomi piena sfiducia.

Infatti da tutti gli interventi sono emersi interrogativi, suggerimenti ed osservazioni di cui è doveroso fare tesoro. Cercherò quindi di limitare il mio intervento (considerando che sta per scadere il termine ultimo concessoci) a poche osservazioni di carattere generale, ma tenterò di rispondere possibilmente in maniera puntuale alle numerosissime questioni sollevate ed alle domande esplicitamente rivoltemi. Debbo preliminarmente scusarmi se non seguirò un ordine ideale di esposizione, essendo vincolato al susseguirsi casuale degli interventi e dunque alla varietà delle singole proposizioni.

Non illustrerò le cifre, che sono state già ricordate dal relatore e da altri oratori, che sono anche richiamate, sia pure con un metodo definito troppo tradizionale, all'inizio della nota programmatica. Non ripercorrerò neppure il triste cammino della tabella 5, degli accantonamenti da includere nel fondo speciale di parte corrente e nel fondo speciale di conto capitale. Non ripeterò tutto questo sia perchè mi sembra che sia stato sufficientemente riassunto nella mia replica alla Commissione giustizia della Camera dei deputati il 19 ottobre scorso (e so che gli atti di quelle sedute sono stati diligentemente esaminati dai componenti di questa autorevole Commissione), sia perchè a tale *iter* doloroso si è espressamente richiamato il senatore Battello. Sarebbe perciò veramente fuori luogo ripetere ancora queste cose.

Aggiungere soltanto che sono stato costretto a percorrere un'altra tappa molto sgradevole proprio davanti alla Camera dei deputati, essendo risultati del tutto vani, almeno per ora, i miei tentativi di far accettare al Ministro del tesoro l'idea che l'edilizia giudiziaria affidata ai comuni per effetto della legge 24 aprile 1941, n. 392, rimarrà presumibilmente vanificata per effetto di quanto disposto dall'articolo 6 del disegno di legge sulle disposizioni in materia di finanza pubblica, documento n. 3205 Camera e documento n. 1423 Senato. Ciò accadrà a causa della percentuale di interessi posta dal comma 3 di tale articolo 6 a carico dei comuni per la rata di ammortamento costante annua posticipata sui mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Di fronte alle mie rimostranze il Ministro del tesoro ha risposto che si tratta di una riforma istituzionale essenziale nel rapporto finanziario Stato-comune e che l'eccezione da me richiesta per l'edilizia giudiziaria (cioè che rimanga in vigore l'articolo 19 della legge 30 marzo 1981, n. 119) non è giustificabile. D'altra parte - aggiunge il Ministro del tesoro - sarà il CIPE, come risulta dal comma 7 dello stesso articolo 6, a stabilire i settori prioritari cui devono essere indirizzati gli interventi previsti nei commi 1 e 2. Il CIPE, cioè in definitiva il Governo, non potrà non attribuire priorità all'edilizia giudiziaria.

A tutto ciò sono costretto a rispondere che se i comuni non indicheranno neanche i programmi di edilizia giudiziaria, per anteporre programmi più consoni agli interessi della popolazione, noi non potremo agire in alcun modo. La vertenza attualmente è a questo punto e di essa investirò domani mattina il Consiglio dei Ministri. Debbo però precisare che anche su tale argomento le responsabilità sono collegiali; sono perciò costretto a continuare a fare il mio dovere anche in tal caso.

In queste condizioni non intendo trincerarmi dietro il momento eccezionale della manovra per la riduzione della spesa pubblica, come

viceversa ho fatto presso la Commissione giustizia della Camera. Per quanto possibile non vorrei ripetermi in questa sede. Ringrazio tuttavia vivamente il senatore Acone per il giusto e pertinente richiamo fatto a tale proposito. Non mi difenderò neppure dalle accuse di incapacità nel farmi ascoltare mossemi dal senatore Misserville ed implicitamente da altri senatori poichè può darsi che essi abbiano perfettamente ragione. Sono sempre pronto a dimettermi; se non lo ho ancora fatto è solo perchè questo sarebbe un comodo gesto egoistico. Non so chi siano quei Ministri che riescono a farsi ascoltare più di me per quanto riguarda la ripartizione della spesa pubblica. Certo, ritengo che tali Ministri non siano più fortunati di me nell'ottenere i risultati sperati. Infatti basta leggere il rapporto del Censis sullo stato dei pubblici servizi in generale per rendersi conto che se il settore della giustizia sta male, non si trova in condizioni peggiori di altri.

Per affrontare la questione della spesa per la giustizia nel Governo ho sempre chiesto aiuto al Parlamento. L'anno scorso questo aiuto è stato invocato con successo, soprattutto grazie al generoso e consapevole impulso dei senatori di questa Commissione. Ricordo l'apporto inestimabile dato dal relatore per la legge finanziaria 1988 senatore Pinto. Certo allora esaminavamo i documenti finanziari in prima lettura e per questo genere di intraprese indubbiamente quel momento è più fortunato. Ho invocato questo aiuto con successo, sia pure poco vistoso, anche quest'anno presso la Camera dei deputati. Infatti proprio martedì scorso ho rivolto un particolare ringraziamento ai deputati della Commissione giustizia della Camera per il loro significativo apporto. Lo invoco anche oggi in questa sede, ma ormai, poichè non sono state presentate proposte emendative, la mia richiesta è vana.

BATTELLO. Le proposte emendative saranno presentate alla Commissione bilancio.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Lo scorso anno furono presentate in questa Commissione. La ringrazio, senatore Battello, per la sua precisazione.

Se tali proposte emendative saranno razionali (e probabilmente sarà così, da chiunque siano presentate) e saranno sottoposte al vaglio del Governo nella Commissione bilancio, mi troveranno indubbiamente favorevole.

Il relatore ha già accennato all'insufficienza di taluni stanziamenti e di talune voci di bilancio, ma al tempo stesso ha responsabilmente segnalato, come autorevole componente della maggioranza parlamentare, il pericolo del ricorso all'esercizio provvisorio, sia pure per un solo mese. Personalmente invece sarei indotto - debbo confessarlo - a trascurare questo aspetto se il privilegiarlo dovesse portare al sacrificio di istanze fondate e concretamente accoglibili. In realtà potrei dubitare della fondatezza e della accoglibilità delle istanze, considerato tutto lo sforzo compiuto alla Camera dei deputati.

Debbo ringraziare nuovamente il presidente Covi per quanto ha fatto e per quanto ancora dovrà fare con la sua autorevolezza per quanto riguarda la spesa soprattutto per quei settori che nel corso di questo dibattito sono stati più volte posti in rilievo: il gratuito patrocinio per i non abbienti, la concreta attuazione del codice di procedura penale (gli aumenti ottenuti saranno presumibilmente insufficienti) ed il richiesto aumento del personale

ausiliario. Ma se posso accettare - e ritenere anzi meritato - il rimprovero per quanto attiene all'opera mia concernente gli sforzi fatti per ottenere aumenti di stanziamenti per la giustizia, non posso proprio accettare le critiche che mi sono state mosse dal senatore Battello sul modesto ricalco della nota programmatica sulla base di quella dell'anno precedente e tantomeno posso accettare le accuse di piccolo cabotaggio, sempre in riferimento alle iniziative legislative del Ministero in materia di giustizia - pur con le espressioni di simpatia di cui lo ringrazio anche se si tratta di una simpatia condita di compatimento - del senatore Misserville, se ho ben inteso proprio a proposito dell'opera legislativa.

Certamente la messa a punto della legge sulla responsabilità civile dei magistrati ci ha fatto consumare molto tempo ed i suoi risultati, come ha fatto notare il senatore Misserville, possono essere commiserati, ancorchè voluti, dal Parlamento. Certo altro tempo si è impiegato per la legge sulla violenza sessuale, ma a dire il vero, da parte almeno del Senato, con miglior successo che nella scorsa legislatura ed anche - mi sia consentito ricordarlo - con un certo contributo del Ministro.

Tempo prezioso è stato dedicato, sempre per pertinenti ed approfonditi interventi di questo ramo del Parlamento, in relazione alla fondamentale legge 5 agosto 1988, n. 330, in materia di libertà personale (e ringrazio il senatore Castiglione dell'apporto fornito in quella sede) che muove anch'essa, insieme ad iniziative parlamentari, da una vigile e tempestiva iniziativa del Ministero. Tuttavia affermare che nel frattempo il Ministero nel settore legislativo non ha fatto null'altro, o ha compiuto solo interventi secondari e marginali, di piccolo cabotaggio, non mi sembra davvero giusto.

Il senatore Acone mi ha invitato a ricordare queste iniziative e di ciò lo ringrazio. Ecco l'elenco dei disegni di legge d'iniziativa del Ministero di grazia e giustizia, in qualche caso congiunta a quella di altri Ministeri, che ha trattato o che sta trattando il Senato della Repubblica. Il disegno di legge sui sequestri di persona è stato presentato alla fine del 1987 ed è stato inserito nella nuova legge antimafia. Non parlerò del provvedimento sulla comunicazione giudiziaria perchè quella disciplina, buona o cattiva che sia, fa parte del nuovo codice di procedura penale.

Per quanto riguarda la nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari, su cui molto avete lavorato, essa sta per passare all'esame dell'Aula. Il provvedimento relativo agli effetti delle sentenze penali straniere in relazione alle sentenze penali italiane è stato ritirato e ne è stato presentato uno più contenuto, essendosi nel frattempo provveduto con il codice di procedura penale ed essendo quindi giusto occuparsi soltanto della ratifica delle convenzioni internazionali.

Il disegno di legge recante norme sulla tutela della personalità dei minori è stato presentato il 5 febbraio 1988 ed esaminato in sede redigente dalla Commissione giustizia, con il parere della 1<sup>a</sup> Commissione. Tralascio i provvedimenti riguardanti l'istituzione delle Corti d'assise e gli autisti.

Vi sono poi le disposizioni relative al personale della magistratura ordinaria collocato fuori ruolo organico, anche se la Camera ha tentato di assorbire almeno in parte questo provvedimento in quello sulla responsabilità disciplinare; si tratta di un provvedimento importante e da lungo tempo atteso e credo che il Senato se ne potrà occupare in via autonoma.

In merito al provvedimento sulla riparazione degli atti giudiziari ingiusti, si tratta di un adempimento costituzionale collegato allo stesso richiamo espressamente effettuato in un articolo della legge sulla responsabilità civile dei magistrati. Circa le norme di modifica in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti, intendo ringraziare espressamente questa Commissione. Abbiamo impiegato molto tempo a presentare i provvedimenti urgenti per il processo civile; lo abbiamo fatto soltanto l'estate scorsa, ma vi si è lavorato moltissimo, come avrete potuto constatare attraverso il raffronto con infinite proposte già esistenti ed anche con la proposta presentata nel febbraio 1987, sotto un precedente Governo. Apprezzo enormemente il fatto che gli esimi relatori abbiano già provveduto ad una relazione che darà la possibilità a questa Commissione di procedere in modo sicuramente spedito ed ancor più approfondito.

Sul tema della revisione degli organici del personale di custodia degli istituti penitenziari risponderò in seguito ai senatori Corleone e Salvato. La conversione in legge del decreto in materia di difesa è stata un'iniziativa che siamo riusciti a far adottare d'urgenza dal Governo, nonostante la contrarietà ai decreti-legge, e che ha fortemente alleggerito la terribile tensione, esistente soprattutto a Palermo; ho purtroppo constatato che la discussione in Aula di tale provvedimento è stata spostata dal 13 al 21 notte, che è la data di scadenza del decreto. Non riesco a capire come un provvedimento che questa Commissione ha varato con molte riserve, anche con quella di proporre eventualmente emendamenti in Aula, possa essere stato fatto slittare fino a quella data.

Abbiamo, infine, il provvedimento recante interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestine e a tutela dello svolgimento delle competizioni agonistiche, che menziono nell'elenco del Senato, pur sapendo che giunge in questa sede dall'altro ramo del Parlamento.

Vi è quindi l'elenco dei provvedimenti trattati dalla Camera dei deputati: la nuova disciplina della contumacia, opera egregia compiuta dal Senato; le modifiche al codice di procedura penale e in tema di impugnazioni; la nuova disciplina del patrocinio legale dinanzi alle preture; il complesso disegno di legge sulla responsabilità disciplinare del magistrato, cui la competente Commissione della Camera, in sede referente, ha voluto collegare una serie di altri provvedimenti, che erano tuttavia, come provvedimenti del Governo, autonomi e che meritano di essere menzionati, a cominciare da quello sugli incarichi extragiudiziari e da quello dei fuori ruolo in cui impropriamente sono confluiti alcuni elementi di un provvedimento che era stato affrontato da questo ramo del Parlamento; la modifica alla disciplina vigente in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi e nuove previsioni in tema di procedimenti abbreviati e di ragguglio della pena detentiva e pecuniaria, provvedimento questo proveniente dal Senato.

Colgo ancora una volta l'occasione per ringraziare questa Commissione circa il provvedimento sul cambiamento di cognome per ragioni di tutela della sicurezza personale. Seguono: nuove norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni, provvedimento collegato a quello sulla responsabilità disciplinare, cui è stato poi unito, con il consenso del Governo, quello sui Consigli giudiziari, che il Governo non aveva presentato in quanto consapevole delle difficoltà insorte su questa materia nelle passate legislature. Quando la Camera ha viceversa

ritenuto di poter prendere in esame in quella circostanza anche la materia dei Consigli giudiziari il Governo ha fornito un parere favorevole; modifiche in tema dei diritti dei pubblici ufficiali verso la Pubblica amministrazione, provvedimento che sta ristagnando in sede di comitato ristretto per le note difficoltà ed anche per certe ambizioni di ampliarne grandemente il tessuto; nuova disciplina degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati ordinari, provvedimento di cui ho già parlato e che è stato collegato a quello sulla responsabilità disciplinare; costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate. Ho spiegato più volte le ragioni per cui questo provvedimento è veramente urgente e per cui sarebbe auspicabile approvarlo nella formulazione del Governo. Segue, quindi, l'istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti imputati in giudizi penali, che prevede uno stanziamento ridotto del quale mi rammarico, anche se la Camera ha provveduto ad aumentarlo nei limiti in cui ha potuto, quindi soltanto ai giudizi penali, per giunta dei tribunali e delle corti d'assise.

Per quanto riguarda l'istituzione del Consiglio della magistratura militare, imposta anche da precise disposizioni della Corte costituzionale, il relativo disegno di legge è stato messo a punto di concerto con il Ministero della difesa. Anche il problema dei cappellani negli istituti giudiziari, quello degli autisti, quello della nuova disciplina dell'applicazione dei magistrati prevedono un grande lavoro da parte di questa Commissione, con tanta comprensione per le esigenze peculiari della giustizia.

Infine, rivendico anche al Ministero di grazia e giustizia, insieme a quello dell'interno, il merito di aver istituito l'Alto commissariato e di aver varato le nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso, ossia una revisione completa della «legge Rognoni-La Torre» che viene incontro ad esigenze prospettate da varie parti. Non voglio qualificare questa normativa imponente, ma certamente si tratta di norme importanti, che impegneranno la Camera dei deputati e successivamente il Senato in lunghe e pazienti discussioni. Si tratta secondo me di un complesso eccezionale, specialmente in materia di ordinamento giudiziario. Si sa che l'aggiornamento di tale ordinamento procede a balzi da 40 anni, ma questa riforma risponde ad una precisa richiesta dell'Associazione nazionale dei magistrati e di quanti altri operano nel settore: intendo riferirmi agli incarichi extra giudiziari e ai cosiddetti fuoriruolo.

Devo anche rilevare che non ho pedissequamente ripresentato i pacchetti normativi precedentemente sottoposti all'attenzione del Parlamento nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario. Mi sono astenuto ad esempio dal ripresentare il disegno di legge relativo alla separazione dei tempi e delle funzioni requirente e giudicante della magistratura; esso faceva pure parte della legge prima citata e nella scorsa legislatura io stesso fui relatore e quindi naturalmente fui ampiamente favorevole. In questo momento, però, ritengo sia inutile presentare provvedimenti che possono sollevare polemiche ed accendere fuochi assolutamente sproporzionati ai contenuti, dato lo sbarramento posto dall'Associazione nazionale dei magistrati contro questo tipo di provvedimenti. Essi paventano che attraverso la separazione delle due funzioni per vari anni si arrivi alla separazione delle carriere di pubblico ministero da una parte e di giudice dall'altra, da qui il passo è breve, a loro avviso, per la sottoposizione del pubblico ministero al controllo dell'Esecutivo. Ritengo pertanto inutile dare

la stura a polemiche che, per quanto infondate, logorano sempre e fanno perdere tempo in modo sproporzionato rispetto all'oggetto delle discussioni stesse e rispetto all'apporto che quel determinato provvedimento può dare.

Inoltre, mi permetto di ricordare che nell'ambito della riforma del codice di procedura penale deve essere presto varata la legge sull'ordinamento minorile, con l'adeguamento giudiziario alle nuove esigenze. Mi sembra che alla fine del suo intervento il senatore Gallo abbia lamentato una certa sobrietà...

GALLO. Ho detto che si era tenuto conto proprio del riserbo dei membri della Commissione, i quali non hanno dato luogo a manifestazioni trionfistiche e non hanno voluto sottolineare l'adempimento dei propri compiti nei tempi parlamentari prefissati, addirittura con un lavoro svolto in agosto. La mia osservazione non era assolutamente ironica, ma tendeva a dare un riconoscimento ai membri della Commissione.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche io desidero ancora una volta esprimere il mio riconoscimento, soprattutto al Presidente di questa Commissione parlamentare, ma anche ai membri tutti, non solo per i contenuti, per il modo estremamente concreto con cui essi sono stati elaborati (addirittura sotto forma di articolato), ma anche per i tempi veramente iugulatori in cui è stato raggiunto l'obiettivo. Devo tuttavia rilevare che anche la commissione ministeriale ha contribuito ad accelerare questi tempi, ma di tale lavoro si parla solo all'inizio della relazione al testo definitivo. Personalmente intendo sottolineare questi contributi in ogni occasione perchè il lavoro delle Commissioni sia parlamentare che ministeriale meritano il massimo elogio. Anche nelle tappe assegnate al Ministero dalla stessa legge delega, il lavoro parlamentare continuerà ad apportare il suo contributo.

Confermo che domani il Consiglio dei Ministri, salvo imprevisti, affronterà l'esame del disegno di legge sulla droga, che ha dato luogo a tante polemiche e che solleverà tante discussioni in futuro. Esso rappresenta un altro degli adempimenti del Governo cui il Ministero di grazia e giustizia ha dato il proprio contributo, sia pure in linea subordinata.

Confermo inoltre che è in dirittura di arrivo il provvedimento sull'arbitrato e quello di riordino delle procedure fallimentari. Non sto qui a fare l'elenco perchè sono preannunciati nella nota preliminare al bilancio. desidero solo ricordare che il provvedimento sull'ordinamento forense, lungamente elaborato, soprattutto sulla base degli atti dei precedenti congressi, è ormai pronto ma non è stato ancora presentato perchè ci sono ancora due o tre punti di resistenza e di contrasto tra il Consiglio nazionale forense ed il Consiglio dei Ministri; un eccessivo peso del primo ed anche certe limitazioni di accesso alla professione e alla categoria, che oggi viceversa è molto semplificata, fanno nascere nel Governo alcune perplessità, pur in presenza delle spinte giustificate che derivano dagli appartenenti a tali categorie professionali. Comunque, senatore Misserville, si tratta di un lavoro imponente e non mi sembra che esso possa essere qualificato come un «lavoretto di piccolo cabotaggio».

Passo ora a rispondere partitamente ai singoli oratori, scusandomi per l'ordine casuale che sono costretto a seguire, cercando di evitare le ripetizioni e di essere nello stesso tempo esauriente.

Il senatore Di Lembo già nella sua relazione introduttiva ha posto vari problemi concreti. Uno di essi è quello del gratuito patrocinio. Come ho già detto, sappiamo quanta importanza rivesta il relativo provvedimento per l'effettiva attuazione del codice di procedura penale. Anche noi abbiamo presentato un disegno di legge per il patrocinio gratuito dei non abbienti imputati in giudizi penali.

Conosciamo l'inadeguatezza della legislazione vigente, più volte denunciata dalla Corte costituzionale anche in riferimento all'articolo 24 della Costituzione. Tuttavia, ragioni di ordine finanziario e la considerazione della delicatezza degli interessi coinvolti, almeno in linea generale, nel processo penale ci hanno costretto a limitare per il momento l'ambito di applicazione del nuovo istituto ai procedimenti penali, oltretutto con esclusione di quelli relativi ai reati di competenza pretorile.

È inutile riassumere le innovazioni fondamentali che caratterizzano questo provvedimento: la scelta del difensore, l'assunzione da parte dello Stato degli oneri di difesa, l'introduzione del requisito della non abbienza determinato in riferimento al reddito. Se dovessi riassumere il contenuto di questo provvedimento dovrei riassumere anche quello di altri provvedimenti che in momenti successivi saranno sottoposti all'esame del Parlamento.

Certamente eventuali proposte emendative in questo campo potrebbero essere utili. Proprio ad una simile eventualità mi riferivo con le mie affermazioni precedenti. Infatti, nonostante il rispetto delle esigenze del bilancio e l'opportunità di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio, eventuali proposte emendative migliorative accolte dal Parlamento mi troverebbero favorevole. Comunque, confido nel fatto che il presidente Covi trovi soluzioni diverse che ci consentano di soddisfare quell'interesse primario richiamato da vari oratori, oltre che dal relatore Di Lembo.

Per quanto riguarda la geografia delle circoscrizioni giudiziarie, confermo che il disegno di legge attualmente all'esame della Camera a mio parere risponde alle esigenze emerse. Infatti esso interessa le preture delle sedi distaccate contemplate nella tabella C, cioè quelle dichiaratamente inutili. Invece non coinvolge quegli interessi locali legittimi che si manifestano in questa circostanza. Inoltre, esso si allinea con la scelta della pretura circondariale che, pur con tutti i suoi difetti, è la soluzione ottimale. Vi possono infatti essere diversità tra il lavoro svolto dalle preture di sede circondariale e quello svolto da altre preture appartenenti allo stesso circondario. Comunque ciò ci consentirebbe di innestare quella famosa procura presso le preture che saremo comunque costretti ad istituire entro gennaio. A tale innesto ci costringe sia il codice che l'articolo 40 delle norme di adeguamento dell'ordinamento giudiziario. Certamente, pur non agendo in questo campo, si può sempre trovare un modo per sopperire alle carenze; sarebbe però strano non fare nulla dopo che per anni ed anni sono state fatte pressioni in tal senso.

Il disegno di legge sulle circoscrizioni pretorili è stato accusato di eccessiva timidezza. Infatti si è sostenuto che era necessario occuparsi anche dei tribunali e delle corti di appello. Debbo però ricordare che, per un motivo o per l'altro, spesso anche un disegno di legge estremamente semplice non riesce ad andare avanti nel ramo del Parlamento in cui viene presentato. Forse questo è il nostro destino, ma non posso fare a meno di sottolinearlo, pur riconoscendo che finalmente sembra che si stia delineando un atteggiamento favorevole sul disegno di legge presentato dal Governo.

Infatti, come ho avuto modo di costatare sia con l'onorevole Rognoni che con l'onorevole Martinazzoli, si ritiene che il disegno di legge presentato dal Governo sia estremamente aderente alle esigenze del momento.

Certamente l'Associazione nazionale magistrati ed il Consiglio superiore della magistratura hanno criticato questo disegno di legge prospettando diverse ipotesi di soluzione. La senatrice Salvato ha fatto riferimento ad un documento di cui dovrei parlare a lungo. Infatti in questo documento di ben 27 pagine abbiamo spiegato all'Associazione nazionale magistrati le ragioni per cui riteniamo che le loro proposte non siano in definitiva accoglibili. Esiste il grave pericolo che da una modifica si passi all'altra, stravolgendo tutto il disegno governativo. Infatti non si capisce per quale motivo si dovrebbe ascoltare l'opinione di un solo interlocutore e non quella di tutti. Nel momento in cui decidiamo di avviarcì in un terreno diverso rischiamo di trovarci di fronte ad una produzione di emendamenti, che portano avanti temi contrastanti, tale da vanificare la proposta del Governo.

ONORATO. Potrebbe consegnare alla nostra Commissione copia del messaggio inviato all'Associazione nazionale magistrati?

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Certamente, come ho già fatto presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati. Debbo però precisare che alla Camera si è svolta una discussione specifica su questo tema, in occasione delle interrogazioni presentate dall'onorevole Violante e da altri deputati. In questo caso, invece, ne parliamo durante la discussione dei documenti finanziari.

Colgo però l'occasione per sottolineare che il Governo è stato in grado di presentare tale documento in 48 ore. Infatti, dopo la riunione svoltasi con i magistrati il 21 mattina, dopo sole 48 ore il Governo è stato in grado di consegnare tale documento, i relativi allegati e le risposte alle 5 domande presentate dai magistrati. Questo vuol dire che non eravamo impreparati, che la riunione non si è svolta soltanto sotto la minaccia dello sciopero dei magistrati; è bene sottolineare questo punto. Tale riunione era stata prevista da molto tempo, ma era stata rinviata per impedimenti vari. Dirò di più: la riunione non è stata convocata neppure in occasione delle dichiarazioni del Presidente della Repubblica in relazione allo sciopero dei magistrati. Il Governo, di sua iniziativa, aveva già intrapreso questa strada; la data della riunione, perciò, ha semplicemente coinciso con la minaccia dello sciopero. Tra l'altro, se non vi fosse stata una lunga preparazione, credo che non sarebbe stato possibile realizzare tale riunione.

Voi sapete che le richieste dell'Associazione nazionale magistrati sono numerose ed in realtà molto più ampie di quelle che nel corso della riunione sono state rappresentate. Debbo inoltre precisare che le suddette richieste erano scritte a matita su un foglietto di carta; non potevamo perciò sapere il loro contenuto. Nonostante l'improvvisazione di queste cinque richieste definite minime, dopo 48 ore abbiamo presentato un documento di ben 27 pagine che conteneva la nostra posizione su di esse, anzi ne ricostruiva i contenuti.

Poichè i componenti dell'altro ramo del Parlamento, come ho già detto, dispongono di tale documento, ritengo doveroso consegnarlo anche a questa Commissione.

Voglio precisare che il disegno di legge sulle circoscrizioni giudiziarie

non preclude in alcun modo una riforma più ampia delle circoscrizioni stesse, anzi mi permetto di ricordare che nel programma del Governo si parla esplicitamente di un disegno di legge delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Qualcuno ha addirittura proposto un intervento diretto, ma ciò scatenerrebbe infinite polemiche parlamentari.

Se il Governo avesse presentato contemporaneamente un disegno di legge delega ed un disegno di legge di intervento diretto su determinati tribunali, la discussione si sarebbe allargata in modo tale da far rischiare il naufragio anche di quel provvedimento urgente e non soggetto a discussioni, cioè del provvedimento relativo alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Ma questo non significa, lo ripeto formalmente, che noi attraverso quel provvedimento, passi o non passi, intendiamo abbandonare un programma di profonda revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che naturalmente sarà sottoposto al Parlamento, affinché esso possa studiare dei criteri sulla base dei quali esprimere le proprie valutazioni, anche con riferimento a situazioni locali.

Voglio cogliere l'occasione per dire al senatore Di Lembo che ha toccato il tema, nuovamente sollevato poi dal senatore Battello, dei magistrati fuori ruolo, della temporarietà negli incarichi direttivi e via dicendo - senza entrare nel merito dell'abrogazione postulata dal senatore Di Lembo - che il tema della progressione nella carriera è riconosciuto anche dal Governo come suscettibile di grande attenzione nel quadro generale di una riforma della magistratura.

Per quanto riguarda il reclutamento, dato che è stato accennato dal senatore Di Lembo, Battello ed altri il problema del reclutamento straordinario, devo dire che su questo punto il Governo è prudente, anzi negativo. Perché? Anche qui per non sollevare una reazione, che si è già manifestata in modo nettissimo da parte dell'Associazione nazionale magistrati. Cos'è accaduto? Il Governo ha inserito nel proprio programma anche il reclutamento straordinario, con la formula però «sentita l'Associazione nazionale magistrati». Ora, non c'è stato neppure bisogno di sentire direttamente questa Associazione, poichè si è sollevata al primo accenno e si solleva in tutti i convegni, tanto che nel corso di un convegno svoltosi a Venezia risposi al presidente di questa Associazione chiedendogli se pensava che con i guai che ho sia così ingenuo da affrontare anche questa battaglia.

La cosa si è poi sviluppata proprio il 21 mattina ed immediatamente è stato riproposto al Presidente De Mita questo tema, dicendo che anche se questo punto era contenuto nel programma di Governo, non ci si doveva avventurare in alcun modo sull'idea di un reclutamento straordinario.

Quindi in questa situazione mi sembra che pensare al reclutamento straordinario voglia dire veramente mettere in cantiere un qualcosa di più.

GALLO. Torno ad insistere sulla proposta di pluralità di commissioni. Anch'io mi ero pronunciato in modo contrario a forme di reclutamento straordinario. Avevo ricordato che era sparito l'istituto della prova di aggiunto che aveva dato un filtro congruo alle immissioni per titoli, però avevo raccomandato l'adozione di più commissioni che lavorino in parallelo. Ho ieri inaugurato alla corte d'appello di Torino una serie di corsi sul nuovo codice di procedura penale ed uno dei punti che ha trovato maggiore adesione, presenti il presidente Conti e il procuratore generale, è stato

proprio quello della contemporaneità di lavoro di tre o quattro commissioni che snelliscano i lavori di svolgimento dei concorsi...

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Io mi riferivo al reclutamento straordinario, questo è quello ordinario e lei ha perfettamente ragione. Non vi è dubbio che forti correttivi devono essere adottati.

GALLO. ... proprio nell'ottica di riezione del reclutamento straordinario.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il senatore Di Lembo ha affrontato l'annoso tema della costituzione di un ufficio tecnico presso il Ministero, mi sembra echeggiato anche in uno degli ordini del giorno, sia pure senza riferimento specifico.

Tale questione, onorevoli senatori, nasce nella VIII legislatura, nella quale fu presentato al Senato, il 6 marzo 1982, un provvedimento recante il titolo «Nuove misure in materia di edilizia penitenziaria», d'iniziativa del ministro dei lavori pubblici Nicolazzi, del ministro di grazia e giustizia Darida, di concerto con il ministro del tesoro Andreatta. Con questo disegno di legge, tra le altre cose, si creava proprio questo ufficio tecnico.

Il provvedimento decadde per la fine anticipata della legislatura ed è stato nuovamente predisposto dalla Direzione generale amministrazione degli istituti di prevenzione e pena, nel marzo 1988, uno schema di disegno di legge riguardante l'istituzione dell'ufficio tecnico per l'edilizia penitenziaria, schema che ha sollevato varie controdeduzioni dei Ministeri del bilancio e della funzione pubblica, cui abbiamo fornito una risposta in data 11 novembre.

Quindi si tratta di un argomento in corso, di una materia cui il Ministero pone grande attenzione, ma che ancora segue quell'*iter* complesso che seguono tutte queste materie tra i vari Ministeri.

Altra questione sollevata dal senatore Di Lembo è quella dell'esubero di personale fuori ruolo. Ho riepiloghi numerici assai precisi, per categorie, su tutto il personale, vuoi comandato presso altre amministrazioni, vuoi collocato fuori ruolo per servire ad altre amministrazioni. Senatore Di Lembo, questo personale non è poi così eccessivo come si potrebbe credere e tra l'altro risponde anche ad una serie di richieste, di esigenze di altri Ministeri, della Corte costituzionale, di uffici legislativi per quanto riguarda i magistrati. È una situazione che certamente va seguita e controllata, ma non è una situazione che poi debba essere vista così negativamente.

I rispettivi decreti interministeriali vengono emessi sentito il Consiglio di amministrazione del Ministero in pendenza di particolari esigenze rappresentate da Ministeri o enti presso cui il personale viene dislocato. Gran parte di questo personale viene collocato fuori ruolo o comandato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la Corte costituzionale o enti che non hanno proprio personale o hanno personale insufficiente. Ripeto che gli elenchi con i dati numerici sono a vostra disposizione ed attraverso un esame concreto (si tratta naturalmente in gran parte di personale ausiliario) soprattutto in relazione alla distribuzione, credo si potrebbero trovare motivi per osservazioni meno allarmanti di quelle che potevano essere sottintese al rilievo del relatore.

Il senatore Correnti ha sollevato, sia pure nel breve intervento, una serie di questioni. Anzitutto ha parlato dell'istituzione del giudice di pace. In

questa materia effettivamente vi sono stati problemi. Ho qui il disegno di legge che ho presentato nel Governo Gorla in data 16 settembre 1987, analogo, sia pure con modalità e contenuti diversi, all'iniziativa del senatore Macis in questo ramo del Parlamento all'iniziativa del Gruppo comunista presso la Camera dei deputati. Senonchè, non c'è stata da parte dei Ministri quella rispondenza e quel convincimento che erano necessari. Del resto, ricorderete che questo tema si affaccia periodicamente alla nostra attenzione; in molti siete stati testimoni di quel che è accaduto nella scorsa legislatura, quando il Governo presentò il relativo disegno di legge abbinato a tutti i provvedimenti sulla competenza e poi, su proposta del relatore, senatore Coco, lo abbandonò affermando che i tempi non erano maturi. C'è sempre qualcosa che ostacola l'istituzione del giudice di pace, che non è afferrabile, per cui, tutti la vogliono ma poi si dubita sulla sua necessità.

Ora il Governo intende ripresentare un disegno di legge, ma i ritardi ulteriori sono imputabili, oltre che all'atmosfera di cui parlavo, anche al fatto che abbiamo messo a punto il disegno di riforma in materia di procedura civile, che delinea una certa competenza del conciliatore ed una certa procedura. Per cui questo problema verrà affrontato prossimamente e ritengo che possiamo metterci in contraddizione se ripresentiamo lo stesso tipo di riforma. Tuttavia il Ministero ha veramente deciso di saltare il fosso, anche perchè alla Camera dei deputati hanno dichiarato che vogliono assolutamente mettere questo provvedimento all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Ministro. Anche io avevo pensato che potesse esserci una certa incompatibilità tra il disegno di legge istitutivo del giudice di pace e il provvedimento di riforma generale. Tuttavia, l'istituzione del giudice di pace comporterà sicuramente una normativa di carattere transitorio per la sua entrata in vigore; pertanto alla fine questa incompatibilità potrebbe non esserci più.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. È questo il motivo per cui presenterò indubbiamente il disegno di legge nell'altro ramo del Parlamento, dove hanno parlato molto intensamente di questo problema e dove hanno votato un ordine del giorno. Peraltro, da parte del Gruppo comunista è stata avanzata la proposta di istituire una sessione speciale per la giustizia da svolgere eventualmente in contemporanea con il Senato. In quella richiesta urgente è compreso anche il provvedimento sul giudice di pace, che tuttavia non è stato ancora formalmente iscritto all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Invece noi lo abbiamo iscritto, perchè c'è una certa correlazione, a nostro avviso, con il provvedimento di riforma del codice di procedura civile. Mentre riteniamo estremamente urgente portare avanti il disegno di legge relativo al codice di procedura civile, non vogliamo che l'istituzione del giudice di pace possa costituire un ostacolo nel corso dei nostri lavori. Una volta introdotto l'istituto, ci vorrà perlomeno un periodo di *vacatio* per l'organizzazione e l'effettiva entrata in vigore della normativa. Pertanto, come dicevo, non esistono contraddizioni, anche se l'orientamento di questa Commissione è quello di dare prima corso alle norme urgenti relative al codice di procedura civile e successivamente a quelle relative al giudice di pace. Tuttavia, ripeto, entrambi i provvedimenti rientrano nei nostri programmi urgenti.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. La ringrazio, signor Presidente, e mi farò ragione di queste argomentazioni per presentare al più presto il disegno di legge. Inoltre terrò conto di questo anche per portare il disegno di legge all'esame del Senato con una certa urgenza, proprio per consentire l'esame congiunto con l'altro provvedimento.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda poi la sessione dedicata ai problemi della giustizia, devo dire che noi siamo sempre in sessione. Forse la Camera dovrebbe accelerare un po' di più l'iter dei provvedimenti che sta esaminando.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda ancora la questione dell'edilizia giudiziaria, sollevata sempre dal senatore Correnti, ho qui diverso materiale che non posso leggere perchè porterebbe via qualche ora. Ritengo pertanto più utile mettere a disposizione dei componenti della Commissione giustizia del Senato tale materiale, data anche l'urgenza della tematica relativa al problema. Cercherò tuttavia di dare alcune informazioni nel più breve tempo possibile, con particolare riferimento all'intervento del senatore Correnti, ma non solo a quello.

L'adeguamento delle strutture edilizie, non solo per l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, ha fatto sì che la Direzione generale competente del Ministero (Affari civili) abbia attivato, in modo particolare con una circolare di giugno e con una di agosto, l'attenzione degli enti locali. È stata evidenziata in modo particolare la necessità di segnalare presso ogni ufficio giudiziario l'esistenza di un numero di locali sufficienti, previ gli opportuni adattamenti, a far fronte alle nuove esigenze. Per esempio, a Napoli abbiamo constatato che l'amministrazione ha guadagnato 400 locali in più ed allora abbiamo chiesto se questi potevano servire per le udienze preliminari. Il presidente Persicò ha risposto che quelle aule sono adatte agli uffici e non alle udienze giudiziarie. Adesso stiamo cercando di reperire un ufficio intermedio e comunque è necessaria una indagine particolare per tutte le aree, al fine di riscontrare le effettive carenze.

Nell'ipotesi della necessità di attuare alcuni interventi per l'adattamento delle strutture già esistenti, lo stesso provveditorato per le opere pubbliche dovrà predisporre con urgenza gli elaborati necessari allo scopo; ma soprattutto sono stati attivati dei contatti personali *in loco*. Continuamente alcuni funzionari del Ministero si recano per incontrare i magistrati e i funzionari locali. Certamente il Governo condivide l'opportunità di riferire al Parlamento sull'attuazione del nuovo codice di procedura penale, nell'ambito della quale vi è anche il problema delle strutture, ma ritengo che il termine indicato nell'ordine del giorno sia difficilmente osservabile in quanto in tre mesi è possibile attuare ben poco.

Potrei dire molte altre cose sull'edilizia giudiziaria, ma rimando a quanto ho detto all'inizio a proposito della legge finanziaria in generale. Ricordo anche la vigorosa resistenza del Tesoro per inserire un emendamento in favore del Ministero di grazia e giustizia per salvare l'articolo 19 della legge 30 marzo 1981, n. 119, che ho richiamato all'inizio. Rimando altresì ai documenti che sono stati inviati alla Commissione.

Il senatore Correnti ha fatto riferimento anche alla situazione delle autovetture a disposizione del Ministero e alla scarsa laboriosità dei magistrati. Anche questo è un tema che noi affrontiamo spesso e trattiamo

con grande attenzione, senatore Correnti. Già nel gennaio del 1987 è stata adottata una serie di iniziative per il controllo dell'attività dei magistrati: si è disposta la relazione immediata su ogni verifica, anche di quelle relative ai magistrati ispettori; tale relazione deve contenere specificamente l'indicazione sulla tempestività dei provvedimenti adottati da ciascun magistrato nell'ultimo triennio, distinti per materia, data e così via.

Debbo dire anche che dispongo del quadro delle azioni disciplinari promosse nella materia della violazione dei doveri di diligenza ed operosità. Sono state iniziate sedici azioni disciplinari per violazione dei doveri di diligenza ed operosità, ma, se si fa riferimento specifico al ritardo nel deposito di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali, tali azioni sono soltanto dieci. Certamente rappresentano una percentuale notevole nel quadro generale delle iniziative disciplinari.

Su questo tema siamo estremamente attenti sia dal punto di vista delle direttive generali da fornire all'Ispettorato, sia dal punto di vista degli interventi concreti. Personalmente sono molto prudente nell'adottare queste iniziative disciplinari poichè è estremamente difficile valutare numericamente una simile attività. Debbo anzi confessare che ho disatteso varie proposte fatte dall'ufficio competente in merito ad azioni disciplinari, limitandomi ad agire nei casi estremi. Come è possibile valutare il fatto che l'adozione di determinati provvedimenti avviene in tempi lunghi? Si tratta di un tema delicato e difficile. Perciò si è dato corso ad azioni disciplinari - almeno ad iniziativa del Ministro - solo in casi veramente estremi, anche se personalmente sono ricorso spesso a sollecitazioni. Infatti esiste anche il richiamo - che definirei un rimedio intermedio - cui è possibile fare ricorso senza esaltare i poteri politici del Ministro.

BATTELLO. Sono un fautore di questo sistema.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche perchè non è possibile sapere cosa può accadere se si decide di intraprendere un'azione disciplinare. Abbiamo comunque scelto la via intermedia, pregando il presidente della corte di appello di richiamare il magistrato ad una maggiore laboriosità ed operosità.

Per quanto riguarda la situazione delle automobili, debbo dire al senatore Correnti che ho proceduto ad una verifica molto attenta e perciò posso affermare che non si tratta di una situazione allarmante. Credevo che vi fosse un certo fondamento nelle voci che mi erano state riferite, secondo le quali a Bologna sarebbero state trattenute per troppo tempo alcune macchine adducendo la scusa del processo per la strage del 2 agosto 1980. Viceversa debbo comunicare che la restituzione di tali automobili è già avvenuta, e che nel frattempo vi sono sostituzioni in corso nel parco macchine. La situazione perciò, a nostro avviso, non è criticabile.

L'amministrazione della giustizia dispone di un parco macchine di 1.902 unità, di cui 1.410 blindate e 492 normali. I veicoli blindati vengono assegnati in ragione di una vettura per ciascun ufficio giudiziario; si tratta di una prima dotazione da utilizzare per imprevedibili ragioni di sicurezza. Per questo motivo sono dotate di vetture blindate anche alcune preture presso cui prestano servizio magistrati particolarmente esposti. Le rimanenti vengono destinate a tutte le corti di appello, procure generali, tribunali, uffici di sorveglianza e procura della Repubblica. Per quanto riguarda le procure

della Repubblica, gli uffici istruzione dislocati in zone in cui è più alto il grado di rischio, dispongono di automezzi blindati nel rapporto tendenziale di una vettura ogni 2 magistrati. Ciò accade perchè la disponibilità di autovetture è limitata: infatti il decreto 26 ottobre 1985 fa riferimento a 1.919 unità in pianta organica, ma in realtà - come ho già detto - disponiamo soltanto di 1.902 vetture. Questa disponibilità non ci consente di soddisfare le continue e pressanti richieste provenienti da ogni parte.

I veicoli normali, invece, sono assegnati per lo svolgimento dei cosiddetti servizi tecnici in ragione di una unità per ciascun ufficio, per qualche pretura, per estensione di mandamento se uno dei magistrati in servizio ne giustifica la destinazione.

Senatore Correnti, non ci risulta che vi siano vetture non utilizzate, ad eccezione delle 37 vetture blindate che devono essere restituite all'Alfa Romeo in base al contratto d'acquisto di 200 nuove Alfette blindate. Questi 37 veicoli saranno rottamati sul posto, poichè per le loro condizioni risulta antieconomico trasportarli a Roma. Di questi 37 veicoli fanno parte, ad esempio, quelli distrutti negli attentati ai giudici Palermo e Chinnici. Certamente, comunque, molti uffici giudiziari esercitano continue pressioni per aumentare la loro dotazione di vetture.

Uno dei temi richiamati dal senatore Onorato concerne i residui passivi. Su di essi ho avuto già la brillante difesa del senatore Di Lembo nel corso della sua replica. Infatti egli ha sottolineato che i residui passivi sono un fenomeno fisiologico in un bilancio di competenza, pur rilevando che alcune procedure gravose dovrebbero essere alleggerite. Soffermandomi su tale questione, in modo specifico sui programmi di edilizia penitenziaria, debbo fare alcune precisazioni in risposta alle critiche emerse. Nel 1981, subito dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria per quello stesso anno, fu varato un programma di edilizia penitenziaria.

Alle affermazioni fatte dal senatore Di Lembo sui residui passivi potrei certo aggiungere ulteriori circostanze poichè non voglio trincerarmi dietro la sua difesa. Quest'anno, nella predisposizione del disegno di legge finanziaria, l'esistenza di residui passivi è stata una vera e propria benedizione. Infatti ci ha permesso di aderire, sia pure *obtorto collo*, alle riduzioni imposte dal Ministero del tesoro con sacrifici minori rispetto a quelli che avremmo dovuto compiere. Con ciò non voglio certamente elogiare la loro esistenza. Voglio soltanto dire che, soprattutto in riferimento alla situazione penitenziaria, non mi sembra che la critica del senatore Onorato abbia colto nel segno. Egli sostiene che non è possibile giustificarsi con ordinarie argomentazioni poichè si tratta di residui impropri, cioè di residui di stanziamento. Il senatore Onorato, perciò, accusa il Ministero di grazia e giustizia di non avere tempestivamente ed adeguatamente operato. Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria questo non è vero poichè, non appena entrata in vigore la legge finanziaria per il 1981, fu varato il programma di edilizia penitenziaria, il cui finanziamento trovava copertura in quella legge. Furono anche predisposti schemi tipo concernenti le più specifiche esigenze penitenziarie. Lo studio di tali schemi, corredato da disegni esplicativi, fu messo a disposizione del Ministero dei lavori pubblici.

Sulla base di questi studi (certamente impostati con riferimento al clima penitenziario di quegli anni) il Ministero dei lavori pubblici realizzò la progettazione di vari istituti, la cui costruzione si è protratta per tempi

intollerabilmente lunghi ed in alcuni casi non è ancora stata ultimata. Questo ha reso necessaria la redazione di varianti intese a recepire le più urgenti esigenze del trattamento penitenziario, anche in relazione alla nuova normativa.

Proprio allo scopo di iniziare nei tempi più brevi la costruzione di nuovi istituti, furono effettuati pressanti interventi presso i comuni che avrebbero dovuto ospitarli affinché indicassero le aree interessate. Per il programma di edilizia penitenziaria varato con i fondi stanziati nella legge finanziaria per il 1981 dobbiamo tener presente che fin dall'aprile 1987 l'amministrazione penitenziaria indicò una soluzione per superare le carenze progettuali. Rilevate molte carenze negli istituti realizzati con il sistema della concessione, si propose l'affidamento della progettazione a liberi professionisti, la cui attività sarebbe stata oggetto di assidua verifica da parte di una Commissione di esperti. Tale proposta in un primo tempo rimase senza riscontro; successivamente fu adottata, senza alcun concerto con il Ministero dei lavori pubblici.

Come voi sapete, sono sempre stato contrario ai concerti successivi. Peraltro, fino ad oggi, il Ministero dei lavori pubblici non ha avanzato concrete proposte in ordine alla procedura da seguire per individuare i liberi professionisti cui affidare la progettazione.

Voglio dire che l'Amministrazione penitenziaria tende a respingere questa accusa di mancato tempestivo impegno, l'accusa quindi di essere colpevole della creazione di residui impropri di stanziamento scaricando, se così può dirsi, la responsabilità sulle mancate o non tempestive risposte da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici. È un tema che dobbiamo certamente approfondire.

Il senatore Onorato ha inoltre sollevato un duplice tema, riguardante la materia penitenziaria da un lato e il programma dell'edilizia giudiziaria dall'altro. Quanto a quest'ultimo aspetto egli si è domandato se non vi sia il pericolo di una concentrazione penitenziaria. Non mi sembra dalle tabelle che ho potuto esaminare, poichè dai prospetti a disposizione risulta che gli istituti penitenziari costruiti o in corso di costruzione, o programmati dal 1971 in poi hanno una capienza media compresa fra le 100 e le 200 unità di detenuti, fanno eccezione tuttavia - come è noto - le case circondariali delle grandi città come Torino, Milano, Napoli, Palermo e Genova, la case circondariali situate in zone di particolare elevato indice di pericolosità, di criminalità, come Santa Maria Capua Vetere, ed alcune case di reclusione per l'esigenza di grosse lavorazioni e di spazi anche aperti.

Le nuove costruzioni penitenziarie sono realizzate quasi esclusivamente con celle ad un posto e sono divise in sezioni e sottosezioni di 25-50 posti ciascuna, con possibilità di renderle autonome le une dalle altre. Conseguentemente in queste nuove costruzioni non si riproduce la promiscuità delle vecchie carceri, in cui vi erano unici stanzoni che ospitavano ciascuno dieci o quindici detenuti o anche più. Peraltro, specialmente nelle grandi città e per le case di reclusione, l'alternativa alle concentrazioni sarebbe la creazione di un numero elevatissimo di case circondariali, basti pensare che soltanto gli istituti penitenziari di Roma ospitano tra uomini e donne 2.740 detenuti, con le conseguenti immaginabili difficoltà di trovare aree disponibili.

Sulla base sempre di questi schemi possiamo vedere che al di sopra dei 300 di Augusta, Carinola e così via non si arriva ad altro - mi riferisco agli

istituti consegnati dal 1971 ad oggi - che a 700 a Milano e 750 a Torino; per quanto riguarda gli istituti in corso di costruzione si arriva a 450 a Lecce, 500 a Napoli e 600 a Palermo; per quanto concerne gli istituti programmati si arriva per il secondo istituto di Milano a 700 e per Napoli ad 800, mentre per la menzionata Santa Maria Capua Vetere si arriva a 400. Direi quindi che i pericoli di questa concentrazione penitenziaria sono da ridimensionare, anche se è un'altra situazione che, come tutte le situazioni penitenziarie, deve essere tenuta sotto controllo.

Quanto all'altra osservazione del senatore Onorato, che si riferisce ad un presumibile scoordinamento tra i programmi di edilizia giudiziaria e il programma di revisione delle circoscrizioni per ora limitato a quelle pretorili, ritengo che egli abbia colto nel segno. Infatti, guardando bene la situazione, ho l'impressione che effettivamente si sia proceduto non in modo disordinato od irrazionale all'autorizzazione a costruire nuovi edifici giudiziari destinati a preture, ma certamente senza tenere presente il piano che è sorto successivamente, anche per una questione di tempi.

Ecco perchè affermavo, non come parole rituali, ma come vero convincimento, che il Ministero trae da questa importante discussione sul bilancio al Senato anche spunti per operare. Proprio sulla base dell'osservazione del senatore Onorato disporrò la sospensione dell'esame e dell'approvazione di tutti i progetti di costruzione di nuovi edifici giudiziari destinati a sedi di preture, che per effetto dell'approvazione del suddetto disegno di legge sono destinati ad essere declassati al rango di sezioni distaccate di preture. Nello stesso tempo ho avviato un'indagine volta a raccogliere elementi di conoscenza in ordine alla consistenza e allo stato di conservazione degli edifici giudiziari in questione e alle diverse esigenze connesse alla nuova tipologia dell'ufficio, sulla considerazione che nelle predette sedi distaccate di pretura continua pur sempre ad essere esercitata la funzione giurisdizionale. Ciò per avere opportuni elementi di giudizio, atti a formulare il più conveniente e adeguato intervento strutturale che in relazione agli stessi potrà essere o di consistenza parziale (ristrutturazione o restauro), o di rilevanza globale (nuova costruzione o acquisto).

Devo anche dire al senatore Onorato che dall'annuncio della presentazione di quel disegno di legge, e non prima, non è stato più approvato alcun progetto di nuova costruzione di edifici destinati ad uffici giudiziari di pretura. Abbiamo invece approvato alcuni progetti di integrazione di opere per edifici in avanzato stato di realizzazione, non sembrando possibile negare il completamento di opere già in parte finanziate. Quindi quello venuto dal senatore Onorato è davvero un suggerimento essenziale di cui l'Amministrazione lo ringrazia.

Tornando per un attimo agli argomenti sollevati dal senatore Correnti voglio confermare anche in questa sede quanto ho detto alla Camera dei deputati e cioè che l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale non dovrà slittare per nessun motivo, nonostante la carenza di strutture. D'altra parte a tale carenza viene incontro in certa misura lo stesso codice di procedura penale con quelle previsioni abbastanza differenziate che esso contiene, soprattutto per la riproduzione e il problema delle udienze. Non devo certo ricordarvi quanto stabilito dall'articolo 134 circa le modalità di documentazione degli atti, circa la possibilità di redigere il verbale in forma integrale o riassuntiva, con la stenotipia o altro strumento meccanico, ovvero in caso di impossibilità di ricorso a tali mezzi, con la scrittura manuale e

quando il verbale è redatto in forma riassuntiva è effettuata anche la riproduzione fonografica, quella audiovisiva quando assolutamente indispensabile. Vi sono cioè nello stesso codice di procedura penale delle previsioni che ci aiutano nella messa in moto di questo meccanismo, soprattutto per quanto riguarda il tormento che nasce dal pensiero della riproduzione di quanto accade nelle udienze, anche senza poter essere arrivati al termine in quell'opera, tuttavia diligentemente intrapresa, delle scuole di stenotipia e quant'altro. Nelle norme di attuazione la Commissione ministeriale preciserà che nella scrittura manuale è compresa anche la stenografia, dando quindi spazio al ricorso a questo mezzo di verbalizzazione che altrimenti, nella terminologia adottata dal codice, sarebbe potuto restare confinato nel vago.

Al senatore Correnti devo ancora una risposta per quanto riguarda gli ispettorati. È vero che questi devono essere rafforzati, ma è vero anche che abbiamo uno schema di disegno di legge concernente provvedimenti per il potenziamento dell'ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia che abbiamo inviato secondo le note procedure ai Ministeri competenti e che trova alcune difficoltà sia presso il Tesoro sia presso la Funzione pubblica.

Comunque è un tema che abbiamo presente; naturalmente - può essere tranquillo il senatore Correnti - lo hanno presente gli stessi magistrati dell'ispettorato, che reclamano da tempo un potenziamento.

Al senatore Leone, che ringrazio per il suo sempre affettuoso apprezzamento, anche se critico, rispondo che terremo conto nel prossimo triennio delle critiche che egli ha mosso al codice di procedura penale, soprattutto relativamente al tema della competenza del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari. Prendendo atto del tempo estremamente ridotto e del corpo essenziale della stampa dei testi fondamentali da parte del Poligrafico dello Stato, preannuncio che pubblicheremo i documenti essenziali, naturalmente in bella veste; tra questi, sarà pubblicata la relazione della Commissione parlamentare presieduta dal senatore Gallo al progetto definitivo del nuovo codice. Insomma, staremo attenti a mettere a disposizione tutto il materiale di più facile lettura e consultazione che non sia quello derivante dalla lettura della *Gazzetta Ufficiale*.

Cercheremo anche di porre la massima attenzione alla redazione tecnico-formale delle leggi e questa è una delle ragioni per cui noi optiamo sempre per le leggi-delega. Devo dire tuttavia che, una volta tanto, abbiamo ricevuto l'elogio dall'Associazione nazionale dei magistrati per il modo in cui sono state redatte le norme del codice di procedura civile di prossima presentazione. Devo infatti riconoscere che le leggi formulate in modo discutibile derivano non tanto dall'elaborazione dell'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia, ma da altri Ministeri.

Al senatore Battello, a parte le premesse e le conclusioni di ordine generale, la cui legittimità non discuto anche se mi sarei aspettato un maggior riconoscimento circa l'iniziativa del Ministero, debbo rispondere, in merito alla istituzione del giudice di pace, che penso ad una competenza penale minore, ma ritengo di poter richiamare quanto ho già detto. Per quanto riguarda invece la richiesta di anticipazioni sulla relazione annuale sullo stato dell'edilizia penitenziaria, sarei già pronto in questo momento a fornire alcuni dati, ma risparmiio la Commissione. Peraltro, indubbiamente vi sono alcune difficoltà a redarre questa relazione e spero di avere tutto l'aiuto

possibile dal senatore Castiglione, sottosegretario delegato a questa materia. Del resto, il senatore Battello ha fatto richiesta di maggiori informazioni per il futuro, non per questa replica, ed io desidero garantirgli che ciò avverrà in tempi ristretti. In questo senso mi impegno davanti alla Commissione.

Per quanto riguarda l'ordinamento forense di cui hanno parlato diversi senatori, tra cui il senatore Battello ed il senatore Filetti, devo dire che ho già fatto qualche cenno quando ho parlato del programma legislativo del Ministero. Ci troviamo nelle linee di massima delineate dalla categoria nel maggio del 1982 con la cosiddetta «Carta di Rimini», integrata dai risultati dei congressi di Salerno e di Ancona, rispettivamente del 1985 e del 1987. Tuttavia ci troviamo in contrapposizione su alcuni punti con il Consiglio nazionale forense; in particolare, il Consiglio ci ha assicurato di aver raggiunto l'accordo con tutti i consigli professionali, senza registrare alcuna obiezione da parte degli stessi. Tuttavia il Governo non intende rinunciare ad alcuni punti, anche se potranno poi far nascere delle contestazioni in ambito parlamentare, allorquando si esaminerà il disegno di legge, o da parte delle categorie professionali. Confermo pertanto l'impegno del Governo in questo senso, al di là di quello parlamentare e al di là dei risultati che si potranno raggiungere.

Il problema delle case mandamentali che è stato sollevato da diversi senatori (tra gli altri, i senatori Battello, Salvato e Pinto) è effettivamente grave in Italia. Il senatore Battello ci invita a scegliere una strada e ad esplicitare le intenzioni del Governo; io rispondo che è difficile perchè debbo riconoscere che ci sono diverse esigenze da valutare. Posso tuttavia sottolineare che sono in corso 14 progetti di nuove costruzioni per le case mandamentali, per un importo presunto di 43 miliardi, e 4 progetti di ristrutturazione che si basano sulla legislazione vigente, per 632 milioni.

Come è stato rilevato anche nella nota programmatica, questo sembrerebbe il segno del mantenimento delle case mandamentali; viceversa non posso nascondervi che la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena recentemente ha elaborato una schema di disegno di legge concernente la soppressione delle case mandamentali stesse. Tale disegno di legge è molto motivato e consiste in un solo articolo. Ho dovuto frenare subito l'entusiasmo per ragioni di lato senso politico: tutti sapete quello che è accaduto con la recente soppressione di taluni istituti. Che cosa potrebbe accadere con la soppressione indiscriminata delle case mandamentali, che pure risponde a validissimi criteri di finanza pubblica? In questa materia non esistono soltanto i criteri economici ed occorre veramente sottoporre le soluzioni a tutti i possibili vagli preventivi, senza avventurarsi in progetti che possono avere una loro giustificazione ma possono anche produrre turbamenti o obiezioni di vario tipo.

Vedremo in che modo potrà articolarsi l'indispensabile lavoro di consultazione preventiva. Per ora siamo in una situazione di stallo e di riflessione.

GALLO. I provvedimenti di trasferimento però sono già pervenuti *in loco*.

BATTELLO. Si tratta di due cose diverse.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Stavo parlando del tema delle case mandamentali in generale. Le do atto che i provvedimenti sono già pervenuti e che si pongono ora quei gravi problemi di sospensione e quanto altro avete rilevato.

GALLO. Nel mio intervento ho sollevato un problema di carattere generale. Sopprimere gli istituti minori significa svuotare la riforma degli istituti penitenziari, la quale è tutta fondata su un controllo in campo e non su dimensioni eccessive.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Facciamo un'indagine conoscitiva e apriamo un dibattito preliminare. Io non presenterò alcun documento che non sia prima adeguatamente preceduto da un vaglio attento del Parlamento, anche se ritengo che esso sarà negativo, come ha preannunciato il senatore Gallo.

Senatore Filetti, se dovessi avventurarmi nel settore dell'informatica dovrei parlare per molte ore. Esistono in materia dei documenti che è estremamente arduo riassumere. Mi limito ad affermare che, tenendo conto dei tempi a nostra disposizione e considerato il modo di formazione dei verbali di udienza, dobbiamo agire ad ampio raggio sia per l'utilizzazione della stenotipia, sia per la produzione fonografica che per quella audiovisiva.

Sono in corso indagini di mercato volte ad acquisire conoscenze in ordine ai tipi di apparecchiature esistenti ed ai relativi prezzi. Queste indagini tendono ad individuare le apparecchiature che rispondono il più possibile ai requisiti di affidabilità tecnica, di convenienza economica, di semplicità di utilizzazione, di diffusione della rete di assistenza tecnica e di omogeneità. Tutto ciò viene fatto in considerazione dell'eventuale carenza di specifiche competenze del personale che dovrà gestire il servizio; infatti non dobbiamo dimenticare la mobilità del personale all'interno dei vari uffici giudiziari.

Ripeto che nel settore dell'informatica esistono ampie documentazioni, ma il tempo non mi consente di soffermarci su di essi. Eventualmente potremo discutere di questo in una specifica occasione.

Concordo anch'io, come il senatore Di Lembo, su quanto ha detto il senatore Filetti circa il disordine di un certo tipo di legislazione elefantia e non lodevole nel merito. Non vi è bisogno di ulteriori specificazioni; tutti sanno a cosa mi riferisco.

Sul tema del giudice unico nel processo civile questo ramo del Parlamento prenderà posizione quando esaminerà il relativo disegno di legge. Per quanto riguarda l'ordinamento forense ho già risposto.

Sulla rotazione dei vice pretori onorari, cui ha fatto riferimento il senatore Filetti, debbo dire che il Consiglio superiore della magistratura ha predisposto norme specifiche. In particolare il 28 aprile il Consiglio ha trasmesso una circolare relativa alla nomina e alla conferma dei vice pretori onorari per il triennio 1989-1991. Al punto 10 di questa circolare si stabilisce che al fine di valorizzare il carattere onorario e non professionale della funzione e di acquisire la più larga partecipazione all'amministrazione della giustizia, non dovrà esser proposta la conferma di vice pretori onorari che tali funzioni abbiano già espletato nella stessa o in diverse preture per gli ultimi 2 trienni o per frazioni del terzo triennio superiori alla metà, salvo che risulti impossibile la loro sostituzione.

Nelle forme proprie che può adottare il Ministero di grazia e giustizia tenterò di affrontare di nuovo l'argomento con il Consiglio superiore della magistratura per definire questo delicatissimo punto.

Debbo rivolgere un particolare ringraziamento ai senatori Acone e Casoli per la loro comprensione e per i loro suggerimenti, di cui cercherò di fare tesoro. Certamente è necessario trovare il modo di porre un limite all'inamovibilità e alla permanenza per decenni di magistrati in una stessa sede. È allo studio una soluzione soltanto per quanto riguarda gli incarichi direttivi, ma bisogna dire che anche coloro che svolgono funzioni non direttive trascorrono tutta la vita in una stessa circoscrizione; a volte questo può essere un vantaggio, ma a volte può essere una condanna. Soprattutto nell'Italia meridionale, ma anche in altre zone, vi sono molti esempi.

Concordo con la necessità di aumentare gli stanziamenti per il gratuito patrocinio e di rafforzare gli interventi a favore del nuovo codice. Alcuni proficui contributi possono comunque essere dati da questo ramo del Parlamento prima dell'approvazione definitiva della legge finanziaria; in modo particolare, faccio riferimento all'opera sempre egregia svolta dal presidente Covi.

Ai senatori Corleone e Salvato debbo dire che non vi è dubbio che la riforma del Corpo degli agenti di custodia sarebbe vana se ci nascondessimo dietro a un dito negando che in questo momento la situazione è difficile. Debbo precisare che non intendiamo assolutamente eludere il problema attraverso aumenti periodici del personale e miglioramenti nel trattamento. Debbo però onestamente riconoscere che nel personale di custodia serpeggia una certa opzione per la soluzione più facile e ciò, naturalmente, può influire psicologicamente sulla stessa amministrazione penitenziaria e sullo stesso Ministero. Infatti questi potrebbero domandarsi per quale motivo è necessario procedere ad una riforma del Corpo degli agenti di custodia considerando che, per quanto concerne la sicurezza, tutto va bene. Lo stesso personale di custodia richiede esclusivamente di lavorare per meno ore ed in condizioni migliori, oltre all'aumento dell'organico.

La riforma del Corpo degli agenti di custodia non deve comunque essere abbandonata; proprio per questo abbiamo rinnovato il testo della nostra proposta inviandolo ai vari Ministeri per avere delle risposte.

A questo punto debbo rilevare che mentre nei programmi di tutti i precedenti Governi - compreso il Governo Gorla - si faceva riferimento a questa riforma, mi sono reso conto che di essa non si parla nel programma del Governo De Mita. Ho già dichiarato, anche in Consiglio dei Ministri, che il Governo è certamente impegnato a realizzare tutto ciò che è contenuto nel suo programma, ma che non è proibito realizzare iniziative estranee a quel programma. Esiste quindi una obiettiva situazione di difficoltà, cui certo ha contribuito la famosa rivendicazione della libertà sindacale fatta nella scorsa legislatura.

Debbo subito precisare che su tale argomento esistono incertezze, non una contrarietà di fondo. Ad esempio, il Ministero degli interni teme che, cogliendo l'occasione, alle rivendicazioni sindacali degli agenti di custodia si aggiungano rivendicazioni sindacali di altro personale. Infatti ad alcune riunioni sindacali improvvisamente hanno partecipato - non è chiaro a quale titolo - anche i rappresentanti del sindacato dalla polizia. Questo ovviamente accresce le preoccupazioni dei vari Ministeri, che temono che alle rivendicazioni di libertà di associazione sindacale per gli agenti di custodia

seguano le rivendicazioni degli altri corpi che non hanno ottenuto soddisfazione nella passata legislatura. Tutti voi ricorderete che nella scorsa legislatura vi furono gravi tensioni a questo proposito.

Esistono anche problemi riguardanti settori particolari. Non ho alcuna predilezione per escludere la libertà di associazione sindacale nel Corpo degli agenti di custodia, anzi secondo alcuni potrebbe rappresentare un vantaggio, però devo anche tenere conto delle obiezioni che vengono da altri Ministeri e soprattutto dei pericoli di travaso da una a un'altra. Comunque dobbiamo risolvere questo problema perchè la storia è troppo lunga, data dall'VIII legislatura dove mi pare la Camera dei deputati addirittura l'approvò; si arrestò poi in questo ramo del Parlamento nella IX legislatura, a causa della fine anticipata di quest'ultima, su alcuni emendamenti del Governo che non voleva cedere su determinati punti. È quindi una materia che dobbiamo assolutamente riprendere con serietà in esame, tuttavia debbo anche dire onestamente che abbiamo inviato il nostro testo già da tempo completo ai vari Ministeri interessati e siamo in attesa di una risposta.

Il senatore Corleone ha parlato anche di un aumento della competenza del giudice onorario. Siamo d'accordo su questo aspetto, soltanto che è necessario fare queste benedette leggi. Se penso che nella Commissione per le riforme istituzionali quattro anni fa abbiamo messo a punto una modifica dell'articolo 102 della Costituzione che dava adito ad istanze extragiurisdizionali per determinate materie, tra cui tipicamente sarebbero rientrate le famose cause di danneggiamento a cose derivanti dalla circolazione di autoveicoli che intasano effettivamente la giurisdizione ordinaria, se penso che quella stessa proposta fu oggetto di un progetto di legge dell'onorevole Bozzi che diligentemente tradusse tutti i risultati, sia pure adottati con la speciale maggioranza di quella Commissione, nel gennaio 1985, in altrettante proposte di legge opportunamente separate l'una dall'altra a seconda dei contenuti per agevolarne la presa in esame da parte del Parlamento e data anche la difficoltà di materie attinenti a riforme costituzionali, e che tutto è rimasto fermo a quel punto, mi sento davvero avvilito.

Si può comunque, in attesa di un'auspicabile legge costituzionale, cercare di portare decisamente queste competenze alla giurisdizione del giudice onorario - ecco anche la grande importanza della riforma del giudice di pace - sottraendole a quella del giudice ordinario.

Torno un attimo sul punto degli agenti di custodia, poichè di esso si è occupato anche il senatore Misserville, il quale ha criticato l'arruolamento delle guardie ausiliarie tratte dai giovani iscritti nelle liste di leva. Questo avviene, come il senatore Misserville certamente sa, in forza della legge 7 giugno 1975. Non è una stranezza, non è un qualcosa cui l'amministrazione faccia ricorso di testa propria. Il Ministero ha largamente usufruito di questa legge perchè non trova danno dall'applicazione di questi giovani e molte volte, oltre a sopprimerne alle carenze dell'organico, il loro arruolamento si è rivelato proficuo perchè ha immesso forze nuove, culturalmente preparate, atteso il livello degli studi che gran parte degli aspiranti al reclutamento ha raggiunto. Questo ci riconnette all'altro tema, sempre sollevato dal senatore Misserville, relativo al titolo di studio. Effettivamente il titolo di studio è rappresentato da quella licenza elementare che non è sufficiente, però nel testo stralcio del disegno di legge n.2024 della Camera dei deputati concernente l'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, approvato dalla Camera dei deputati e decaduto per la fine della legislatura, si

prevedeva per l'immissione nel Corpo il possesso del titolo di studio della scuola dell'obbligo. Nel disegno di legge, che sulla base di quello noi abbiamo rielaborato, questo principio della scuola dell'obbligo è stato confermato.

Non ricordo se la Casa delle Vallette è stata oggetto di rilievi da parte del senatore Corleone o del senatore Gallo. Certamente in merito a questo istituto devo dire che il progetto dell'opera risale al 1974 e che i lavori vennero iniziati sotto la gestione del Provveditorato alle opere pubbliche di Torino nel 1975 a seguito di gara di appalto-concorso aggiudicata all'impresa fratelli Navoni. Peraltro in corso d'opera il cantiere subiva una serie di intralci e interruzioni dovuti, come il senatore Gallo ben sa, a tre attentati terroristici - che facevano sì che l'impresa appaltatrice cedesse il contratto ad altra ditta - ed a sospensioni necessarie per consentire la celebrazione di alcuni importati processi contro organizzazioni eversive in aula giudiziaria contigua, per cui i lavori venivano ultimati soltanto il 7 novembre del 1986.

Comunque, nonostante la vetustà del progetto e i gravi problemi affrontati durante la realizzazione dell'opera, l'istituto Casa delle Vallette è dotato di celle singole conformi al deliberato di cui all'articolo 6, quarto comma, dell'ordinamento penitenziario e dispone di ampi spazi per lavorazioni e attività didattiche ed è in corso di avanzata realizzazione anche una serra.

Vorrei aggiungere che faremo, come richiesto dall'ordine del giorno del senatore Misserville, un rapporto particolareggiato sullo stato di avanzamento dei lavori per mettere in moto l'applicazione del nuovo codice di procedura penale.

MISSERVILLE. Volevo conoscere il suo pensiero personale.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Stiamo lavorando senza risparmiarci. Sono convinto che il nuovo codice debba entrare comunque in vigore; non ammetto ritardi, per quanto dipende da me, o da chi altri, nell'entrata in vigore, comunque richiesta nonostante la carenza delle strutture e mi auguro che la prova, che certamente avrà grandi lacune e sarà di difficile impatto, possa riuscire più positiva di quanto oggi non appare.

Questo è il mio pensiero, ma più del pensiero conta l'azione. C'è una *task force* al Ministero di grazia e giustizia che lavora alacremente a tutto quanto necessario per la messa in opera del nuovo codice e speriamo in tutti i settori o in gran parte di essi di arrivare a risultati.

GALLO. Signor Ministro, una richiesta era stata avanzata a proposito delle norme transitorie, che continuo a ritenere uno dei punti nevralgici.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore Gallo, nel rispondere sto seguendo l'ordine con cui sono state poste le domande.

Voglio cogliere l'occasione per rivolgere un particolare elogio al Presidente. Concordo veramente su tutto quanto questa Commissione è riuscita a fare così egregiamente nella materia legislativa e continuerà a fare secondo i programmi che ha stabilito. In relazione ad un'osservazione che il senatore Covi volle fare all'inizio delle sedute dedicate al bilancio e alla legge finanziaria voglio dire che effettivamente una delle ragioni della mia minore

presenza in questa sede è rappresentata, a fianco della ragione primaria che è l'estrema ed assoluta fiducia che ho nell'opera dei Sottosegretari, dalla grande fiducia che ho nei lavori della Commissione, per il modo in cui essa è presieduta e i suoi componenti operano.

Al senatore Covi praticamente ho già risposto quando ho parlato della riforma della legge sull'ordinamento forense. Non ho risposto, invece, per quanto riguarda il delicatissimo tema dell'affidamento della copiatura delle sentenze ad un servizio esterno e dell'affidamento della stenotipia a società di servizi. Per quest'ultimo aspetto è certo che dovremo arrivare ad un risultato del genere.

Per quanto concerne, invece, l'affidamento della copiatura delle sentenze ad un servizio esterno sono state sollevate gravi obiezioni da tutte e due le direzioni generali competenti. Esse obiettano che prima di tutto vi sono difficoltà nel rinvenimento dei capitoli di spesa e che, di fronte al cospicuo numero di dattilografi giudiziari assunti o da assumere, di fronte alle spese per il personale che si sostengono, è veramente eccessivo pensare di dover fare ricorso a mezzi straordinari. Comprendo le ragioni di tipo burocratico, di difesa dell'ordinamento stesso, ma è questo un punto che desidero riesaminare, poichè nelle situazioni di necessità e di emergenza di fronte alle quali ci troviamo non è possibile trincerarsi soltanto dietro argomentazioni vaghe come quelle cui ho fatto riferimento.

Circa l'intervento del senatore Gallo, oltre a rinnovargli il massimo apprezzamento per tutto quanto ha fatto e fa come membro di questa Commissione e come Presidente della Commissione parlamentare (compito più vasto di quello stabilito dalla legge) per la conformità alla legge delega per il codice di procedura penale, affermo che sono personalmente d'accordo sui punti di merito che egli ha sollevato.

Problema dell'amnistia al momento dell'entrata in vigore del codice di procedura penale. Che le amnistie possano essere precluse è una soluzione che mi trova consenziente, ma dovremmo giungere ad una riforma costituzionale. Fino a quando ci saranno speranze di amnistia e di indulto il processo alternativo non funzionerà: chi avrà interesse a subire una pena purchessia? Ma, se non funzionerà il rito alternativo, non funzionerà neanche il nuovo codice di procedura penale. Infatti non smaltiremo una grandissima parte dei processi con i riti alternativi e allora non so cosa succederà con il rito ordinario.

Concordo con il senatore Gallo nel valutare che il problema è sapere come possiamo realizzare concretamente ed operativamente il rito alternativo.

GALLO. È una questione di volontà politica.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. La volontà politica si deve rinnovare volta per volta e questo è fonte di preoccupazione per me.

Condivido anche un'altra idea che si sta facendo strada. Ci dovremo incontrare noi, l'Ufficio legislativo, il Presidente della Commissione parlamentare, il primo presidente della Commissione ministeriale che è della nostra stessa opinione, per discutere delle norme transitorie. Nell'ambito dell'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia, che ha così ben lavorato per il nuovo codice di procedura penale, si sta facendo sempre più

strada l'idea di un periodo di regime «del doppio binario», soprattutto per la conservazione per un certo numero di mesi (almeno sei) del giudizio istruttorio e di quanto altro costituisce la caratteristica del processo che si intende sostituire. Questo è un argomento di grave importanza. Senatore Gallo, occorre che riusciamo a convincerci di avere ragione anche messi a confronto con tesi diverse e su questo punto auspico certamente un contatto, perchè il punto delle norme transitorie è importantissimo.

Ho già in gran parte risposto alle obiezioni della senatrice Salvato, che è intervenuta questa mattina, quando ho risposto al senatore Corleone. Non posso che concordare con lei sul grave scarto circa l'asserita priorità della questione giustizia e gli stanziamenti che si riscontrano in bilancio. Ho anche espresso il mio parere sull'essenzialità del gratuito patrocinio e sul progetto dell'istituzione del giudice di pace. Il tema del diritto alla salute dei detenuti è importantissimo e credo che dovremmo dedicarvi qualche seduta *ad hoc*.

Del resto, ho già ampiamente riferito alla Commissione sanità il 5 agosto scorso qui in Senato, in merito alle implicazioni di questo problema con quello dell'AIDS. Questo è uno dei gravissimi temi in ordine al problema sanitario penitenziario; già nella discussione che si è svolta qui in Senato sono emersi due orientamenti di segno completamente opposto. Il primo si riferisce alla possibilità di fare un esame ed una selezione dei detenuti per stabilire l'esistenza della sieropositività o della più grave malattia; contemporaneamente, vi sono coloro che in nome di altri principi sono contrari. Questo argomento, che sarà presto ripreso, darà luogo ad ampi dibattiti prima di addivenire ad una soluzione legislativa.

Devo dire che anche su questo la nostra amministrazione penitenziaria ha predisposto tutto un programma molto preciso e articolato che va nella direzione dell'esame per tutti i detenuti. Ripeto: alcune voci contrarie si sono autorevolmente sollevate in seno alla Commissione sanità di questo ramo del Parlamento, cosicchè l'intero problema merita un esame attento e approfondito sia pure in tempi brevi. A questo proposito, peraltro, potremmo tenere una seduta congiunta di questa Commissione e della Commissione sanità.

SALVATO. Con l'ordine del giorno che abbiamo presentato in materia abbiamo chiesto una relazione dettagliata.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda i detenuti stranieri, le difficoltà maggiori sono quelle di reperire interpreti in tutte le lingue: basti pensare alle persone giapponesi, cinesi o di altra nazionalità, che rendono effettivamente difficile la comunicazione e che annullano *de facto* il diritto che spetta ai detenuti stranieri. Si tratta di un tema della più grande importanza, cui dedicheremo una attenzione tutta particolare, e ringrazio la senatrice Salvato per averlo richiamato.

Per quanto riguarda infine l'intervento del senatore Pinto, cui si è associato il senatore Gallo, mi sono permesso di distribuire la relazione che il sottosegretario Castiglione ha svolto davanti al Comitato permanente per l'esame dei problemi penitenziari della Camera dei deputati. Egli prende posizione a favore del provvedimento di soppressione, sia pure con tutte quelle differenziazioni che dovranno essere messe a punto. Ciò evidenzia che

le scelte del Governo saranno effettuate tenendo conto delle diverse realtà locali. Non posso accettare la critica secondo cui non si sono recati sul posto coloro che poi hanno assunto la decisione: invece il contatto con gli uffici locali c'è stato. Ci potrà essere stata qualche sottovalutazione di talune distanze (in modo particolare mi riferisco alla situazione di Lanusei in Sardegna) anche in relazione alle possibilità di effettiva comunicazione, all'accidentalità orografica, eccetera; però, in linea di massima, non credo sia fondata l'accusa di non aver tenuto conto della situazione *in loco*. Piuttosto, il problema sollevato dai senatori Pinto e Gallo è di natura più vasta, riguarda anche quella tematica delle consultazioni preventive delle autorità che prenderemo attentamente in considerazione a proposito del progetto sulle case mandamentali e riguarda, appunto, valutazioni che si sovrappongono a quelle di natura finanziaria attinenti anche alla spesa pubblica, che sono state certamente, o in gran parte, alla base di questo provvedimento, che trova anche in esse delle ragioni di validità come le potrebbe trovare - come ho detto - quello sull'eventuale soppressione di tutte le case mandamentali. Ci rendiamo conto che occorre ricordare anche altre esigenze sia dal punto di vista del *modus procedendi*, sia dal punto di vista dei contenuti e in questo senso, salvo a valutare attentamente gli ordini del giorno, do atto ai senatori Pinto e Gallo della fondatezza degli argomenti che hanno rappresentato. Però, ci tengo a confermare anch'io quello che ha detto il sottosegretario Castiglione - se possibile con chiarezza anche maggiore di quanto non risulti dal resoconto della Camera - cioè che quello che è stato attuato in materia carceraria non ha niente e poi niente a che fare con la materia di tribunale, ed è profondamente in errore, anche se spiegabile, chi ha creduto di ravvisare nella soppressione di questo o di quell'altro carcere la soppressione del tribunale che ha sede nello stesso luogo.

Signor Presidente, credo di aver cercato di rispondere a tutte le osservazioni sollevate e di aver trattato tutti i numerosi argomenti richiamati. Chiedo scusa per un certo disordine nella mia esposizione, dovuto anche al fatto di aver seguito l'ordine in cui si sono succeduti gli interventi.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Ministro, per la sua replica puntuale ed approfondita. Credo di interpretare l'unanime pensiero della Commissione esprimendo viva soddisfazione per le puntuali risposte da lei fornite ad ogni singolo quesito.

GALLO. Signor Presidente, anche a nome del mio Gruppo, chiedo una breve sospensione della seduta al fine di poter analizzare e vagliare in modo approfondito i vari ordini del giorno presentati.

PRESIDENTE. Purchè la sospensione sia limitata ad un tempo molto breve, così da consentire la conclusione dei nostri lavori entro il termine fissato e poichè non si fanno osservazioni, sospendo brevemente la seduta.

*I lavori vengono sospesi alle ore 13,15, e sono ripresi alle ore 13,25.*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori con l'esame degli ordini del giorno presentati.

Il primo, che è già stato illustrato, porta la mia firma. Ne do nuovamente lettura:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

ritenuto che la prevista istituzione di un ufficio tecnico del Ministero di grazia e giustizia destinato a seguire gli interventi di edilizia carceraria e giudiziaria è certamente opportuna in quanto diretta a fornire al Ministero il supporto tecnico per la verifica della rispondenza dei progetti alle necessità individuate nell'ambito della politica di ammodernamento e razionalizzazione degli istituti di prevenzione e pena e di adeguamento delle strutture edilizie giudiziarie alle esigenze processuali, specie per quanto attiene al nuovo processo penale, nonchè per il controllo della esecuzione delle opere;

rilevato peraltro che uno dei motivi, e probabilmente quello determinante, del ritardo degli interventi edilizi e della relativa realizzazione, e quindi del persistente accumulo di residui passivi nella spesa in conto capitale, sta nell'intreccio di competenze, previsto dall'attuale ordinamento tra Ministero di grazia e giustizia e, per quanto attiene l'edilizia carceraria, Ministero dei lavori pubblici, e, per quanto attiene invece l'edilizia giudiziaria, i Comuni (questi ultimi, oltretutto tenuti a rilevanti oneri finanziari in relazione a funzione istituzionale, qual è l'Amministrazione della giustizia, di primario rilievo appartenente allo Stato),

invita il Governo:

a porre allo studio un progetto di riordino istituzionale circa le competenze in tema di edilizia carceraria e giudiziaria, possibilmente al fine di rendere il Ministero di grazia e giustizia unico destinatario delle risorse a tali scopi attribuite dal bilancio dello Stato ed unico centro di erogazione della relativa spesa con le conseguenti responsabilità di programmazione, progettazione, esecuzione e controllo».

(0/1442/1/2)

COVI

BATTELLO. Signor Presidente, ritengo opportuno proporre la sostituzione della parola «possibilmente» con la parola «eventualmente» nell'ultima parte dell'ordine del giorno al nostro esame. In questo modo si invita il Governo a porre allo studio un progetto di riordino istituzionale eventualmente al fine di rendere il Ministero di grazia e giustizia unico destinatario delle risorse.

A mio parere l'espressione «possibilmente» contiene un'opzione, mentre l'espressione «eventualmente» fa riferimento ad un'ipotesi aperta.

PRESIDENTE. Concordo con la proposta avanzata dal senatore Battello.

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Il relatore è favorevole a questo ordine del giorno.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno. Voglio anzi ricordare che per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria ci troviamo in un particolare e delicato momento in cui lo Stato, se avrà la

possibilità di scaricare tutto sui comuni, difficilmente si impegnerà nella revoca della legge del 1931.

PRESIDENTE. Do lettura dell'ordine del giorno 0/1442/2/2 presentato dai senatori Battello ed altri:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dei documenti di bilancio per il triennio 1989-1991, con particolare riferimento agli stanziamenti, peraltro non limitati al solo bilancio del Ministero di grazia e giustizia, relativi all'edilizia penitenziaria,

impegna il Governo:

a far discutere entro breve in Commissione la relazione annuale sul programma di edilizia penitenziaria prevista dall'articolo 10 della legge n. 404 del 1977, altresì chiarendo gli orientamenti ministeriali in materia di case mandamentali».

(0/1442/2/2)

BATTELLO, CORRENTI, IMPOSIMATO, MACIS, SALVATO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, GRECO, ONORATO

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Il relatore è favorevole.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Do lettura dell'ordine del giorno 0/1442/3/2, presentato dai senatori Pinto e Gallo:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerato che le prescrizioni del decreto del Ministro di grazia e giustizia del 23 novembre 1988 con il quale sono state soppresse ben venticinque tra case circondariali e mandamentali, non sembrano, almeno per alcuni istituti, rispondenti ai principi generali della riforma dell'ordinamento penitenziario ed ai presupposti dello stesso decreto,

invita il Governo:

a rivedere l'elenco delle case circondariali e mandamentali soppresse, all'uopo disponendo accurati sopralluoghi in collaborazione con gli uffici giudiziari locali».

(0/1442/3/2)

PINTO, GALLO

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Il relatore è favorevole.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'ordine del giorno 0/1443/1/2-Tab. 5, presentato dai senatori Filetti e Misserville. Ne do lettura:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

rilevata la mancata completa utilizzazione degli stanziamenti riservati al settore degli investimenti, peraltro segnalata dalla Corte dei conti, che ha determinato un importo di fondi residui passivi ormai ammontanti a 1.272,9 miliardi;

considerato che il particolare assume carattere di gravità estrema se correlato con la più volte denunciata situazione di crisi del settore giustizia;

osservato che ciò denuncia una mancanza di programmazione degli interventi e di organicità delle iniziative, tanto più deprecabile quanto più riguardante un delicato comparto delle funzioni statali,

impegna il Governo:

ad una migliore e più efficiente politica di spesa effettiva, ad un più rigoroso controllo dell'attuazione concreta delle previsioni per l'anno 1989 ed a una più completa utilizzazione delle risorse disponibili».

(0/1443/1/2-Tab. 5)

FILETTI, MISSERVILLE

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Il relatore esprime parere contrario poichè con questo ordine del giorno si intende impegnare il Governo a svolgere compiti che già istituzionalmente gli appartengono.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo non può accogliere l'ordine del giorno non solo per la ragione ricordata dal relatore, ma anche per le premesse in esso contenute. Infatti non posso accettare la denuncia di una mancanza di programmazione degli interventi e di organicità delle iniziative, tanto più deprecabile quanto più riguardante un delicato comparto delle funzioni statali.

PRESIDENTE. I presentatori di questo ordine del giorno insistono per la sua votazione?

FILETTI. Insistiamo.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno 0/1443/1/2-Tab. 5, presentato dai senatori Filetti e Misserville.

**Non è approvato.**

Passiamo all'esame dell'ordine del giorno 0/1442/4/2, presentato dai senatori Filetti e Misserville. Ne do lettura:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerato che, pur nell'esiguità della disponibilità economico-finanziaria del Ministero di grazia e giustizia, una più adeguata ripartizione delle risorse consentirebbe di avviare un iniziale indirizzo di riforma per risolvere la persistente crisi della giustizia penale;

ritenuto che dalla società civile si leva, sempre più urgente, la richiesta di un ammodernamento delle strutture per l'attuazione delle esigenze di una giustizia rapida, efficace ed all'altezza delle mutate condizioni socio-economiche,

impegna il Governo:

a provvedere, mediante opportune iniziative, a stanziamenti che prevedano una risposta immediata alle attese della società italiana per la attuazione del nuovo codice di rito penale».

(0/1442/4/2)

FILETTI, MISSERVILLE

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Sono favorevole al contenuto dell'ordine del giorno, ma ritengo che non sia giusto impegnare il Ministero di grazia e giustizia a tale proposito. Infatti a mio parere queste iniziative dovrebbero essere prese dal Governo nel suo insieme. Credo perciò che sarebbe più opportuno non fare riferimento al Ministero di grazia e giustizia.

Sarei favorevole all'ordine del giorno qualora al termine «impegna» fosse sostituita la parola «invita».

FILETTI. Accolgo questa proposta di modifica.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Io mi trovo, invece, in difficoltà. Infatti, mentre condivido le premesse dell'ordine del giorno e condivido l'auspicio che venga fatto tutto quanto può rappresentare una risposta immediata per l'attuazione del nuovo codice di procedura penale, sono preoccupato dal fatto che l'invito si concentri sul prevedere stanziamenti come risposta immediata.

GALLO. Potrebbe trovarsi la seguente formulazione: «invita il Governo a provvedere, mediante opportune iniziative, a dare una risposta immediata alle attese...».

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Con questa modifica il Governo potrebbe accogliere l'ordine del giorno come raccomandazione.

FILETTI. Accolgo la proposta di modifica suggerita dal senatore Gallo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno dei senatori Filetti e Misserville risulta quindi così formulato:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerato che, pur nell'esiguità della disponibilità economico-finanziaria del Ministero di grazia e giustizia, una più adeguata ripartizione delle risorse consentirebbe di avviare un iniziale indirizzo di riforma per risolvere la persistente crisi della giustizia penale;

ritenuto che dalla società civile si leva, sempre più urgente, la richiesta di un ammodernamento delle strutture per l'attuazione delle esigenze di una giustizia rapida, efficace ed all'altezza delle mutate condizioni socio-economiche,

invita il Governo:

a provvedere, mediante opportune iniziative, a dare una risposta immediata alle attese della società italiana per la attuazione del nuovo codice di rito penale».

(0/1442/4/2)

FILETTI, MISSERVILLE

PRESIDENTE. I presentatori insistono per la votazione?

FILETTI. Non insistiamo.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno 0/1442/5/2, presentato dai senatori Battello ed altri:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

al termine della discussione del disegno di legge n. 1442;

considerato che l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale deve poter avvenire nei tempi prescritti;

che deve essere sostenuto da interventi legislativi adeguati e da consistenti risorse finanziarie;

che alla luce delle nuove norme il diritto della difesa deve essere efficacemente garantito con particolare riferimento ai cittadini non abbienti,

impegna il Governo:

a presentare nel più breve tempo possibile congrui interventi di natura anche legislativa indispensabili, tra i quali:

a) revisione delle circoscrizioni giudiziarie;

b) redistribuzione dei magistrati nell'ambito delle nuove funzioni;

c) formazione e specializzazione di tutto il personale per adeguarlo alle nuove norme del processo penale e alla progressiva informatizzazione dei servizi giudiziari;

d) relazione dettagliata al Parlamento, entro il 31 marzo 1989, in merito agli interventi legislativi, ordinamentali, organizzativi che si intendano adottare, indicando inoltre le misure previste per evitare omissioni e ritardi».

(0/1442/5/2)

BATTELLO, CORRENTI, IMPOSIMATO, MACIS, SALVATO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, GRECO

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Questo ordine del giorno rappresenta un po' il sunto del dibattito che si è svolto, quindi non posso che esprimere parere favorevole.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Ho già detto che i nostri uffici stanno lavorando alacremente e quindi speriamo di poter presentare entro il 31 marzo la relazione al Parlamento. Accolgo, comunque, l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno 0/1442/6/2, dei senatori Filetti e Misserville. Ne do lettura:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

rilevato che sono previsti esigui stanziamenti diretti all'attuazione del principio costituzionale di tutela dei diritti del cittadino mediante l'apprestamento di mezzi che assicurino la difesa dei non abbienti nel processo penale;

osservato che tale principio appare di particolare rilevanza per l'imminenza dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale la cui complessità e novità induce a ritenere che i costi raggiungeranno livelli elevati, non sostenibili da parte dei cittadini che versino in modeste condizioni economiche,

impegna il Governo:

a prevedere interventi di maggiore rilevanza al fine di assicurare l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, in termini concreti ed effettivi».

(0/1442/6/2)

FILETTI, MISSERVILLE

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Esprimo parere favorevole.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno 0/1442/7/2, presentato dai senatori Battello ed altri:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerata l'urgenza non più procrastinabile di una riforma del Corpo degli agenti di custodia e di tutto il personale penitenziario;

considerato che il modificarsi della popolazione carceraria e il diverso rapporto detenuto-istituzioni previsto dalle leggi in vigore, richiedono una nuova e maggiore qualificazione professionale di questi operatori;

considerato che ancora gravi e molteplici sono i problemi di questi operatori a partire dalle carenze degli organici fino alle più generali condizioni di vita e di lavoro,

impegna il Governo:

a dare rapidamente corso alla riforma del Corpo degli agenti di custodia, adottando gli opportuni interventi, anche legislativi».

(0/1442/7/2)

BATTELLO, CORRENTI, IMPOSIMATO, MACIS, SALVATO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, GRECO, ONORATO

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Sono favorevole, giacchè l'ordine del giorno contiene aspetti che avevamo un po' tutti rilevato.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno n. 0/1442/8/2, presentato dal senatore Battello ed altri:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerato l'altissimo numero di detenuti tossicodipendenti e sieropositivi, l'elevata possibilità di contrarre in carcere malattie pericolose e gravi con particolare riferimento all'AIDS,

impegna il Governo:

- 1) ad adottare gli opportuni interventi, anche legislativi, per l'attuazione della riforma sanitaria nelle carceri;
- 2) a prevedere l'attuazione di misure di prevenzione e di cura;
- 3) a stanziare adeguate risorse economiche;
- 4) a presentare entro il 31 marzo 1989 una relazione aggiornata sulla situazione relativa a questi drammatici problemi».

(0/1442/8/2)

BATTELLO, CORRENTI, IMPOSIMATO, MACIS, SALVATO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, GRECO

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Il relatore è favorevole.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il parere del Governo è favorevole.

SALVATO. Signor Presidente, preso atto del parere del Governo non insisto per la votazione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno n. 0/1442/9/2, presentato dai senatori Filetti e Misserville:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

esaminata la tabella n. 5, relativa allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia;

considerato che non emergono pratiche provvidenze per una concreta soluzione del problema, ormai endemico, della crisi della giustizia civile, afflitta da croniche carenze di strutture, di mezzi e di personale;

preso atto del grave ritardo con cui si attua il disegno di riforma del settore, la cui attuazione è possibile soltanto con una preliminare legge-delega che consenta un adeguato sforzo di ammodernamento,

impegna il Governo:

ad assumere le iniziative necessarie per affrontare con la necessaria tempestività il problema e prevenire, in tempi brevi, a fornire alla società una risposta conforme alle attese, alle necessità e alle esigenze di un consorzio civile degno di questo nome».

(0/1442/9/2)

FILETTI, MISSERVILLE

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Signor Presidente, l'iniziativa in tale direzione già esiste in quanto, come ricordavo prima, è in elaborazione la riforma del codice di procedura civile. Non credo che si debba ricorrere ad una legge-delega anche per questo problema ed allora esprimo parere contrario.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, non sono contrario all'ordine del giorno, ma il problema non credo sia nei termini che sono qui proposti. Nella scorsa legislatura fu avviato un dibattito in materia, fu svolta la relazione, ma nessuno prese la parola per la discussione generale. Questo non significa che si deve accantonare la legge-delega, ma stabilire questa discussione in linea preliminare potrebbe costituire un pericolo per le altre discussioni. Vorrei che il problema non intaccasse il lavoro in corso: sono d'accordo che si vari al più presto la legge-delega per la riforma del codice di procedura civile, ma non vorrei che nell'attesa si bloccasse tutto il resto.

ACONE. È il secondo periodo dell'ordine del giorno che può creare qualche problema.

MISSERVILLE. Se lo modifichiamo, l'ordine del giorno rischia di diventare inconsistente.

PRESIDENTE. A mio avviso l'ordine del giorno potrebbe essere riformulato nella parte del secondo capoverso, con la soppressione della parola «preliminare».

FILETTI. Allora riformuliamo l'ordine del giorno nel seguente modo:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerato che non emergono congrue provvidenze per una concreta soluzione del problema, ormai endemico, della crisi della giustizia civile, afflitta da croniche carenze di strutture, di mezzi e di personale,

impegna il Governo:

ad assumere le iniziative necessarie per affrontare con la necessaria tempestività il problema e pervenire, in tempi brevi, a fornire alla società una risposta conforme alle attese, alle necessità ed alle esigenze di un consorzio civile degno di questo nome».

(0/1442/9/2)

FILETTI, MISSERVILLE

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. In questo caso il Governo è favorevole.

MISSERVILLE. Allora non insistiamo per la votazione.

PRESIDENTE. Segue l'ultimo ordine del giorno n. 0/1443/2/2-Tab. 5, presentato dai senatori Filetti e Misserville:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

rilevata l'esigenza di prendere in considerazione la riforma dell'ordinamento forense, nelle sue diverse componenti;

osservato che dalla classe professionale si levano istanze di equità, dignità e serenità di vita alle quali è necessario rispondere con prontezza ed intelligente approfondimento dei problemi,

impegna il Governo:

a provvedere, pur nella ristrettezza della quota di spesa riservata al Ministero, per le iniziative necessarie all'inquadramento ed alla trattazione dell'argomento».

(0/1443/2/2-Tab.5)

FILETTI, MISSERVILLE

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 1442*. Il relatore è favorevole.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche il Governo esprime parere favorevole.

FILETTI. In questo caso non insistiamo per la votazione.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione sulla tabella 5, per quanto di competenza.

Propongo che tale incarico sia affidato all'estensore designato del rapporto.

BATTELLO. Signor Presidente, preannuncio che il Gruppo comunista procederà alla redazione di un rapporto di minoranza.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere il rapporto sulla tabella 5, limitatamente a quanto di competenza, e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1442 resta conferito al senatore Di Lembo.

*I lavori terminano alle ore 13,55.*