

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

RESOCONTO STENOGRAFICO

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1992 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 1992-1994 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI
(n. 2944 e n. 2944-bis)

**Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno
finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1992) (n. 3003)

IN SEDE CONSULTIVA

INDICE

MARTEDÌ 8 OTTOBRE 1991

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero per la grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI)	Pag. 5, 6
BATTELLO (Com.-PDS)	6
BAUSI (DC), relatore alla Commissione	6
FILETTI (MSI-DN)	6
GALLO (DC)	6
SALVATO (Rif. Com.)	6

MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1991

(Antimeridiana)

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI) ..	Pag. 10, 12, 14 e passim
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia	10, 12
FILETTI (MSI-DN)	19
IMPOSIMATO (Com-PDS)	14
SALVATO (Rif. Com.)	22

MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1991

(Pomeridiana)

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero per la grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI)	Pag. 26, 36, 38
ACONE (PSI)	33, 36, 37
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	31
GALLO (DC)	28, 31, 36
LIPARI (DC)	37
PINTO (DC)	26, 28, 31 e passim
SALVATO (Rif. Com.)	36

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (COVI - PRI) ..	Pag. 39, 40, 55 e passim
ACONE (PSI)	58
BATTELLO (Com.-PDS)	40, 42, 44 e passim
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia	42, 54
FILETTI (MSI-DN)	39, 40
GALLO (DC)	43, 44, 54 e passim

2^a COMMISSIONE

2944, 2944-bis e 3003 - Tabella 5

MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1991

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Rapporto favorevole, con osservazioni, alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento)

PRESIDENTE (COVI - PRI) ..	Pag. 63, 68, 76 e passim
ACONE (PSI)	87
BATTELLO (Com.-PDS)	66, 83, 84 e passim
BAUSI, (DC), relatore alla Commissione	68, 83
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	83, 84
DI LEMBO (DC)	73
FILETTI (MSI-DN)	86, 94, 95
GALLO (DC)	83, 84, 85 e passim
GRECO (Com.-PDS)	86
MARTELLI, ministro di grazia e giustizia	64, 69, 73 e passim
SALVATO (Rif. Com.)	64, 83, 85 e passim

VENERDÌ 27 DICEMBRE 1991

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» (2944-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-quater)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto. Rapporto favorevole, alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento)

PRESIDENTE, f.f. relatore alla Commissione (LI-PARI - DC)	Pag. 98, 99, 100
ACONE (PSI)	99
BOCHICCHIO SCHELOTTO (Com.-PDS)	99
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	100
DI LEMBO (DC)	99
IMPOSIMATO (Com.-PDS)	99

MARTEDÌ 8 OTTOBRE 1991

Presidenza del Presidente COVI

I lavori hanno inizio alle ore 17,05.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)» - e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)».

Prima di dare inizio ai lavori, desidero dare comunicazione alla Commissione di una lettera del Ministro di grazia e giustizia, indirizzata al Presidente del Senato, di cui do lettura: «Signor Presidente, devo con rammarico informarla che in coincidenza con l'esame delle leggi di bilancio e finanziaria, previsto per questa settimana davanti al Senato della Repubblica, mi recherò prima in Francia e poi nella Repubblica federale di Germania per alcuni impegni internazionali presi da tempo e non disdicibili. Mi trovo quindi nella condizione di dover delegare un Sottosegretario, che designo nella persona del senatore avvocato Franco Castiglione».

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 126, comma 5, del Regolamento, alle sedute delle Commissioni riservate all'esame congiunto del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e del disegno di legge finanziaria partecipano i Ministri competenti per materia. Tuttavia, in linea di prassi, è stata ammessa la partecipazione di un Sottosegretario nel corso del dibattito; ma l'obbligo della presenza del Ministro rimane per la fase conclusiva, ossia per la replica e la discussione e votazione degli ordini del giorno e degli emendamenti.

Avevamo deciso di concludere in settimana il dibattito sui documenti finanziari, ma ritengo che si debba rinviare la conclusione all'inizio della prossima, per dar modo al Ministro di intervenire. Siamo in un momento di tale importanza per l'amministrazione della giustizia che occorre dibattere con il Ministro non solo le postazioni finanziarie ma anche la politica in ordine all'amministrazione del Dicastero.

GALLO. Anche indipendentemente dalla norma regolamentare, non ritengo opportuno concludere il dibattito in assenza del Ministro, oltretutto per un gesto di riguardo nei confronti dello stesso, poichè non possiamo e non dobbiamo privarci della sua replica.

BATTELLO. Condivido la proposta del Presidente.

FILETTI. Anch'io, signor Presidente, condivido la sua proposta.

SALVATO. Signor Presidente, sono perfettamente d'accordo con la sua proposta; tuttavia, vorrei aggiungere una considerazione che mi auguro non suoni come mancanza di attenzione e rispetto per il sottosegretario Castiglione, qui presente.

Se ricordo bene, in questa Commissione l'attuale Ministro di grazia e giustizia è venuto una sola volta e in modo frettoloso. Quindi, gioco-forza, cominciamo oggi la discussione dei documenti di bilancio e del disegno di legge finanziaria alla presenza del sottosegretario Castiglione, che tutti conosciamo e stimiamo; però desidero che il Presidente prenda atto che noi consideriamo la presenza del Ministro nella fase finale non soltanto aderente al Regolamento parlamentare, ma anche politicamente significativa. Credo che su questo anche altri colleghi possano trovarsi d'accordo.

PRESIDENTE. Concluse queste osservazioni preliminari, prego il senatore Bausi di riferire alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis del disegno di legge n. 2944 e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 3003.

BAUSI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, devo dire che, esaminando via via le tabelle relative al Ministero di grazia e giustizia e le relative parti del disegno di legge finanziaria, mi è venuta insistentemente alla mente la parola «velleitario».

Recentemente abbiamo approvato alcuni provvedimenti di grande rilievo e portata: il nuovo codice di procedura penale, l'istituzione del giudice di pace e numerosi altri provvedimenti. A fronte di ciò, a fronte di risultati di grande, vorrei dire di storica portata, abbiamo un bilancio per l'anno finanziario 1992 a dir poco preoccupante. Per questo mi tornava in mente la parola «velleitario»: tutto rimane nel campo delle intenzioni!

In linea generalissima, lo stato di previsione per l'anno finanziario 1992 reca spese per un valore complessivo di 5.455 miliardi, di cui 5.208 miliardi per la parte corrente e 247 miliardi per il conto capitale, rispetto alle corrispondenti cifre dello scorso anno 1991, che recavano

4.946 miliardi per la parte corrente e 227 miliardi per il conto capitale. Già su queste cifre si può esprimere la prima preoccupazione.

Si riscontra infatti una sensibile diminuzione della parte corrente rispetto alle richieste che sono state avanzate e trattate da parte dello stesso Consiglio dei Ministri. Peraltro, per il Ministero di grazia e giustizia queste spese corrispondono in gran parte (72 per cento) alle spese per il personale, mentre le spese in conto capitale dovrebbero sostenere le nuove e diverse attività che il Ministero intende affrontare. Anche questa parte solleva perplessità, laddove le spese in conto capitale rappresentano soltanto lo 0,85 per cento degli stanziamenti triennali e quindi sono del tutto insufficienti. Se è vero - come credo - che il grado di civiltà di una nazione è strettamente connesso alle disponibilità finanziarie per il settore della giustizia, quanto dicevo prima è già motivo di preoccupazione e di scoraggiamento.

Per quanto riguarda in particolare l'istituzione della nuova magistratura di pace, come è stato detto in ogni convegno ed incontro, occorre tenere presente che oltre a reperire il nuovo personale giudiziario è necessario dotarlo degli spazi e delle strutture idonee a svolgere il delicato compito. Ma come facciamo ad affrontare questo problema, quando siamo di fronte a disponibilità così esigue? Occorrono edifici giudiziari, occorre predisporre l'informatizzazione di una serie di servizi, ad esempio la riproduzione meccanica dei verbali, è necessario affrontare tutti quegli impegni per rispondere effettivamente alle richieste di giustizia che provengono dalla società; ma ancora una volta mi torna in mente la parola «velleitario»!

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria assistiamo dal 1981 ad uno strano fatto: l'edilizia giudiziaria è rimessa ai comuni, che devono provvedere per le strutture giudiziarie dello Stato. Ciò già di per sé ha causato a volte il verificarsi di circostanze piuttosto assurde. Ad esempio a Firenze c'è un bel palazzo, Palazzo Del Bontalenti, sede della Corte d'appello che ivi svolge la funzione delicata di rendere giustizia nel distretto della Corte d'appello di Firenze. Tale edificio è di proprietà del comune, ma il Ministero è comunque soggetto al pagamento di un affitto affinché lo Stato possa svolgere la propria funzione di amministrare giustizia.

Per quanto concerne poi la disponibilità dei mezzi per far fronte all'edilizia giudiziaria, dal 1981 al 1988 non v'è stato alcun rifinanziamento in quella parte che consentirebbe allo Stato di sovvenire i comuni per le loro necessità in tale settore.

Viviamo ancora con i residui dei risparmi che lo Stato ha effettuato sulle leggi finanziarie dal 1981. Al 1988 abbiamo una disponibilità di circa 4.300 miliardi, di cui sono già impegnati circa 2.800 miliardi, mentre circa 1.000 miliardi sono ancora in attesa di essere destinati.

Non dimentichiamo che proprio la presenza del giudice di pace determina la necessità di disporre di spazi che, ancora una volta, fanno nominalmente carico ai comuni e che non sono sicuramente sufficienti a far fronte alle necessità. Quella del giudice di pace, che abbiamo giustamente ritenuto di acclamare come conquista del nostro sistema giudiziario, stenterà nel 1993 a prendere il via proprio perchè saranno insufficienti i locali ove svolgere tale funzione.

Vi sono poi alcuni aspetti su cui sarà bene riflettere, quale ad esempio quello delle spese per il personale. Mi riferisco in particolare, considerate le evenienze recenti che hanno contraddistinto il nostro dibattito, agli stessi emolumenti da corrispondere ai giudici. Ricorderete che nel 1981 venne approvata una legge in forza della quale si teneva conto, proprio per cercare un sistema equilibrato nel definire le competenze dei giudici, di quanto accaduto nel triennio precedente per proiettarlo in quello successivo, utilizzando un determinato paniere che era una sorta di imitazione della scala mobile, ma *ad usum* diverso. Con questo sistema siamo arrivati fino ad ora, quando, per eventi per la verità più addebitabili all'utilizzo sbagliato del sistema che non al sistema in se stesso, è accaduto che, un po' in forza dei cosiddetti galleggiamenti, che sono stata una vera deformazione del sistema su cui giustamente il Senato è intervenuto con un provvedimento quanto mai opportuno, un po' per un errore nell'individuazione del paniere, si sono avuti aumenti abbastanza sproporzionati rispetto alla realtà che avremmo voluto conseguire.

Nell'ultimo triennio vi sono stati aumenti che hanno superato il 18, 8 per cento, tanto che ciò ha determinato la presentazione al Senato e alla Camera di due disegni di legge, d'iniziativa dei Presidenti di numerosi Gruppi, abbastanza generalizzati. La legge finanziaria prevede che, in attesa che tali provvedimenti vedano la luce, la percentuale di aumento venga ridotta al 4 per cento nella legge finanziaria 1992 ed al 4, 5 per cento nella legge finanziaria 1993.

Ritengo sia opportuno giungere presto ad una migliore definizione di questo provvisorio meccanismo di adeguamento che, per rimediare agli errori precedenti, ora rischia di colpire in forma troppo modesta. Bisogna evitare di commettere un errore che forse è anche di natura politica, quello di voler forzare comunque il magistrato a considerarsi solo ed esclusivamente un dipendente dello Stato livellato ad ogni altro dipendente statale. Dobbiamo secondo me acquisire la coscienza che così come il magistrato ha una sua posizione particolare per quanto riguarda il trattamento di carattere giuridico, altrettanto può considerarsi titolare di analoghi diritti per quanto riguarda il trattamento economico. Questo non può che portarci ad una revisione del sistema in un momento diverso, accettando una definizione provvisoria, nella determinazione per gli anni in corso della misura della maggiorazione.

Per le considerazioni prima svolte sul sistema di finanziamento dell'edilizia giudiziaria, suggerirei due correzioni che a mio parere sono importanti. Bisogna stabilire che gli enti locali possono contrarre mutui anche per finalità specifiche, come quelle previste dalla legge sull'edilizia giudiziaria, e non soltanto per quelle generalmente previste come modalità di spesa dell'amministrazione comunale. Ritengo che tale norma potrebbe eliminare alcuni problemi non insignificanti che coinvolgono molti comuni e molte regioni. Tali problemi sono stati in parte risolti per l'edilizia giudiziaria, dove forse non esiste un sistema così macchinoso, mentre per l'edilizia penitenziaria esistono ancora in misura imponente.

Per quest'ultima il discorso cambia di poco, perchè se è vero che i problemi si sono presentati in modo assai più corretto e armonico, anche per quanto concerne le competenze, essi non sono stati risolti

globalmente. Qualche giorno fa mi sono recato a Milano ed ho visitato un carcere sul quale si sono sviluppate discussioni e polemiche di ogni genere. Mi ha fatto piacere vedere che in fondo si può raggiungere l'obiettivo di avere un carcere umano anche senza ricorrere all'opera d'arte. Ciò che a volte mi preoccupa come italiano e come parlamentare è questa ricerca a tutti i costi del miracoloso. Facendo le cose in maniera più modesta forse spenderemmo meno e raggiungeremmo ugualmente l'obiettivo.

Ad esempio, sul famoso carcere di Sollicciano si sono per anni tenuti dibattiti e conferenze, capeggiati dallo stesso compianto architetto Michelucci, il quale era un sostenitore della creazione del famoso «giardino degli incontri», nome suggestivo per dire che vi doveva essere un luogo che non turbasse psicologicamente, dove la mamma con il bambino potessero incontrare il papà detenuto. Si è parlato di ciò per circa cinque anni ma nulla è stato ancora realizzato.

Mi sono recato a Opera, in provincia di Milano, dove nel carcere modesto e senza alcuna velleità di carattere artistico c'è un quadratino di prato con quattro alberi ed una panchina: quello è il giardino degli incontri. Ho avuto un'impressione quanto mai positiva sia della città che dello stesso carcere.

Mi scuso con i colleghi per il disordine e la brevità della mia relazione. Ritengo che la discussione sul bilancio e sul disegno di legge finanziaria ci potrebbe consentire di approfondire i vari aspetti del settore della giustizia soprattutto alla presenza del Ministro, anche se desidero ringraziare il sottosegretario Castiglione per la sua presenza. Credo che il Ministro dovrebbe presentarci una relazione sullo stato della giustizia italiana, attraverso la quale forse potremmo dare un contenuto diverso alle argomentazioni che sul piano esclusivamente contabile sono invece di poco significato.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni il seguito dell'esame dei disegni di legge è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 17,30.

MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1991

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente COVI

I lavori hanno inizio alle ore 10.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge - «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni - Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis) - e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)».

Riprendiamo l'esame dei documenti di bilancio rinviato nella seduta di ieri.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Onorevoli senatori, ritengo sia opportuno, ai fini del dibattito che verrà aperto, fornire alcune specificazioni e indicazioni circa gli aspetti maggiormente significativi e rilevanti dei documenti di bilancio e del disegno di legge finanziaria che sono all'esame della Commissione. Circa il progetto di bilancio, il relatore ha ricordato che l'incremento è assai modesto. In sede di assestamento di bilancio le previsioni assestate per il 1991, da cui dobbiamo partire per valutare le disposizioni del bilancio 1992, 1993 e 1994, sono di 5.072 miliardi di parte corrente e 230 miliardi di conto capitale.

Le previsioni per il 1992 sono invece di 5.208 miliardi, quindi con un incremento di 130 miliardi, per la parte corrente e di 247 miliardi in conto capitale, con una differenza di soli 17 miliardi.

Ciò significa che a livello di formazione del bilancio una serie di richieste che il Ministero aveva avanzato per l'adeguamento delle spese di parte corrente non sono state accolte. Soprattutto non è stata

rispettata l'indicazione contenuta in una circolare del Tesoro del marzo o aprile scorso, che impartiva direttive circa la formazione del bilancio, cioè di non superare l'indice del 4,5 per cento di aumento delle spese correnti. Facendo un rapidissimo calcolo vedrete che siamo nettamente al di sotto, tenendo conto che gli aumenti di spesa di parte corrente derivano anche da fattori che non sono d'incremento medio generalizzato dei vari capitoli di spesa, ma che derivano da aumenti specifici, come ad esempio l'integrazione dell'indennità integrativa speciale per il personale.

In molti capitoli del bilancio la spesa resta immutata, in settori in cui la spesa necessariamente va in aumento. Mi riferisco, ad esempio, agli oneri per i canoni locatizi, per cui vi è un aumento dell'indice ISTAT del 6 per cento. Ed evidentemente non saremo in condizioni di fornire una risposta adeguata se resta bloccato all'indice dello scorso anno il relativo capitolo di spesa. Abbiamo voci, quali ad esempio i contributi ai comuni per la gestione di uffici giudiziari, che già erano insufficienti ed inadeguate e che mantenute nella misura determinata nel bilancio non permettono di corrispondere a quanto richiesto, mentre dobbiamo riconoscere che questo tipo di spesa meriterebbe un maggiore sostegno ed incremento.

Esiste anche un dato politicamente rilevante: se «bastoniamo» i comuni per questa voce essi si scoraggeranno e non avremo quella collaborazione che abbiamo avuto nella fase di applicazione del nuovo codice di procedura penale nell'inserimento delle sedi provvisorie e nell'avvio di progetti per la realizzazione di nuove sedi giudiziarie; ci troveremo così in una situazione di estrema difficoltà.

Abbiamo segnalato al Tesoro queste esigenze, che possiamo estendere ad una serie di settori di intervento, quale la dotazione di mezzi nelle zone ad alta criminalità per la scorta di magistrati o comunque di persone soggette a protezione. Nel dimensionamento del bilancio ci vengono imposti tagli o negati aumenti che creano gravi problemi al Ministero.

Circa i provvedimenti in corso, nel fondo globale del disegno di legge finanziaria sono state mantenute le coperture per i provvedimenti in essere, specialmente quello concernente il giudice di pace che è ancora in fase di approvazione e per il quale è stato mantenuto nel fondo globale di parte corrente uno stanziamento di 348 miliardi per il 1992, che arriverà ai 385 miliardi di cui abbiamo discusso per lo stanziamento a regime 1994 - e di 113 miliardi per interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari, provvedimento che si spera venga in via definitiva approvato questa mattina dalla Camera dei deputati.

Sapete che esiste una serie di provvedimenti urgenti. Le maggiori spese sono relative ad aumenti di organico del personale del settore giustizia, ma anche ad interventi vari. Comunque l'aspetto rilevante del provvedimento è l'aver superato il vincolo del blocco di assunzioni, con la possibilità di ricorrere immediatamente all'assunzione di idonei dei concorsi tenutisi nei 3 anni anteriori all'entrata in vigore della legge; ciò consentirebbe di dare copertura soprattutto laddove si lamenta la

maggior carenza di personale giudiziario, cioè nei nuovi uffici delle procure circondariali che proprio per questo si sono potute dotare solo di una parte del personale.

Rilevo poi una contraddizione nell'articolato del disegno di legge finanziaria, dove si ridetermina il blocco delle assunzioni. Ci troviamo nella seguente situazione: viene finanziato il provvedimento per interventi urgenti per la giustizia, soprattutto con riferimento al nuovo personale, e poi nel disegno di legge finanziaria non viene fatta alcuna previsione, quanto meno, di deroga dal limite delle assunzioni per il personale della pubblica amministrazione e per il settore della giustizia. Oggi quindi approviamo una legge che con la legge finanziaria vanificheremo nel giro di 20 giorni.

Sotto questo aspetto il Ministero sta esercitando pressioni affinché, in sede di esame del disegno di legge finanziaria, venga introdotta una deroga specifica per il settore della giustizia circa l'assunzione di personale.

Vi ricordo che nell'approvare il provvedimento sul giudice di pace abbiamo dovuto ridurre gli stanziamenti del 20 per cento per motivi di copertura. Se non saremo in grado il prossimo anno, come ci siamo impegnati a fare a nome del Governo, di effettuare un nuovo aumento del personale, renderemo assai procellosa la partenza di questa nuova figura del giudice di pace.

Nel disegno di legge finanziaria non sono previsti particolari stanziamenti per il settore della giustizia giacchè nella parte corrente, oltre al finanziamento dei provvedimenti in corso (giudice di pace ed interventi straordinari per la funzionalità degli uffici), c'è una voce generica, che tuttavia è stata utile per le evenienze rispetto a cui occorreva intervenire, quella relativa ad interventi vari nel settore della giustizia, finanziata solo per 100 miliardi nel 1992 e rispettivamente per 100 e 150 miliardi nel 1993 e nel 1994.

PRESIDENTE. È vero che parte di questo stanziamento per interventi vari è già impegnata?

CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Può darsi, mi riservo comunque di controllare.

PRESIDENTE. Il presidente Andreatta ha sostenuto che esiste solo la disponibilità di 25 miliardi.

CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Solo per quanto riguarda la proiezione dello stanziamento 1991.

Per quanto riguarda la parte in conto capitale, a cui dobbiamo attingere per gli interventi di informatizzazione, aumento di mezzi e potenziamento delle strutture degli uffici, prevediamo in via straordinaria soluzioni anche in sede giudiziaria, mentre l'anno scorso avevamo stanziato nel piano triennale per la giustizia 560 miliardi all'anno per il triennio, che si riducono agli attuali 300 miliardi.

Avevamo predisposto un progetto di impiego dello stanziamento derivante dalla finanziaria dello scorso anno, ma vi sono stati ritardi nella presentazione del decreto-legge che avevamo predisposto a tal

fine, che è stato bloccato; ci siamo impegnati a presentare un decreto-legge solo al fine di impiegare 550 miliardi. Questo decreto-legge, ora all'esame della Camera dei deputati, riguarda spese che dovranno essere effettive nel 1991. Domani vi sarà una riunione presso la direzione generale del Ministero per impegnare alla fine del mese 250 miliardi, per cui vi è urgenza di intervenire e di provvedere.

Per quanto riguarda il settore dell'edilizia, come il relatore, senatore Bausi, ha ricordato, nel 1981 si è affidato ai comuni il compito di realizzare strutture e sedi giudiziarie, prevedendo un meccanismo per cui i comuni stessi presentano un progetto, che deve essere approvato dal Ministero di grazia e giustizia, e attingono al mutuo della Cassa depositi e prestiti; lo Stato ammortizza poi le rate del mutuo. Sono stati accantonati, come ricordava il relatore, nei vari anni fino al 1987, 4.500 miliardi; sono stati spesi 2.300 miliardi, altri stanziamenti sono in corso di impegno.

Alcuni comuni particolarmente sensibili a questi problemi hanno presentato progetti volti a realizzare le sedi giudiziarie mancanti o a integrare e potenziare le sedi giudiziarie esistenti; altri comuni però non si sono attivati, e il Ministero non ha alcun mezzo sostitutivo nei loro confronti. Per le sezioni di pretura circondariale si sono individuate anche soluzioni provvisorie, che devono però essere sostituite da interventi definitivi, e anche per la prossima istituzione del giudice di pace si rendono necessarie nuove sedi. In parte, queste si articolano nelle sedi delle preture mandamentali e nelle sedi delle preture circondariali, ma nelle grandi città il problema di creare nuovi uffici per il giudice di pace esiste.

Abbiamo previsto che anche quest'anno sia sufficiente stanziare una media di 700-800 miliardi all'anno di accantonamenti e di corrispondenti mutui che possono essere erogati dalla Cassa depositi e prestiti; per l'anno in corso prevediamo 600 miliardi di mutui della Cassa depositi e prestiti. Vi sono progetti in corso di presentazione, altri ancora che sappiamo essere in arrivo e che potranno impegnare circa 500 miliardi di spesa.

Per quanto riguarda i mutui della Cassa depositi e prestiti, va ricordato che quest'ultima tende a dare una interpretazione restrittiva della norma, nel senso che non agevola la concessione dei mutui per le nuove sedi giudiziarie. Tale incertezza rende ancor più difficile in alcuni comuni la realizzazione delle nuove sedi giudiziarie.

Per quanto riguarda invece l'edilizia penitenziaria, vi è una serie di dati in ordine agli istituti esistenti, quelli che sono in corso di consegna e in corso di realizzazione, e quelli che sono in fase di progettazione e che non sono stati ancora avviati. La parte più preoccupante, e anche la più deludente, è quella relativa all'affidamento, stabilito con una legge del 1984, che sembrava dovesse imporre un'accelerazione nella realizzazione di progetti finalizzati all'edilizia penitenziaria. L'esame dei progetti attualmente è sottratto al Ministero di grazia e giustizia ed è ancora affidato al Ministero dei lavori pubblici. Qualche mese fa in una seduta della Commissione paritetica del Ministero di grazia e giustizia e dal Ministero dei lavori pubblici da me presieduta, si è dovuto ridimensionare il programma da me affidato alla Edilpro e ridurlo perchè fosse realistico, al fine di consentire l'effettiva realizzazione di queste opere.

Ritengo, che per la realizzazione dell'edilizia penitenziaria - ed è il Parlamento che decide in proposito - si debba superare l'attuale meccanismo, perchè come voi sapete le risorse sono stanziare nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici cui è pure affidata la gestione degli appalti. Il Ministero della giustizia si trova ad avere un compito notevolmente ridotto. Ci rendiamo conto che alcune situazioni non sono corrispondenti alle esigenze reali della politica penitenziaria. Il Ministro ha potenziato la Commissione paritetica, e ha richiesto l'integrazione di mezzi per i piani dell'edilizia penitenziaria, ma non ha alcun potere in merito alla gestione e alla realizzazione di tali opere. Dovrebbero pertanto essere riviste alcune norme, perchè solo un Ministero che si occupi direttamente della politica penitenziaria e di tutti i problemi connessi può portare avanti i progetti dell'edilizia penitenziaria e la gestione di queste strutture.

Ho voluto prima della discussione generale fornire alcuni elementi di conoscenza. Sono a disposizione della Commissione per fornire ulteriori chiarimenti, informazioni e dati relativi ai vari settori. La lettura del bilancio e soprattutto quella del disegno di legge finanziaria evidenziano rinunce e sacrifici che, a nostro avviso, non si conciliano con l'esigenza di una organica ed energica azione di riforma.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

IMPOSIMATO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero anzitutto ringraziare il relatore per la brillante, precisa e sintetica esposizione di ieri. Prendo atto delle dichiarazioni rese in questo momento dal Sottosegretario, che completano il quadro delle nostre conoscenze, anche se non abbiamo la possibilità di fare una riflessione sui dati che egli ci ha fornito, che ci riserviamo di analizzare alla stregua di quelli contenuti nel disegno di legge finanziaria.

Il giudizio del Gruppo comunista-PDS sul disegno di legge finanziaria e quindi sulla politica della giustizia è fortemente critico. Prendiamo atto del fatto che, prima di noi, sia il relatore sia il Sottosegretario hanno riconosciuto l'inadeguatezza dei fondi per le importanti riforme previste nei prossimi anni. A tal riguardo vorrei ricordare che lo stato di previsione della spesa relativo al Ministero di grazia e giustizia per il 1992 reca una previsione complessiva di 5.455 miliardi, di cui ben 5.208 per la parte corrente cioè stipendi ed altro, e solo 247 miliardi per la parte in conto capitale. Solamente una somma che si aggira intorno agli 11 miliardi, tutti di parte corrente, è prevista per interventi a favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose.

Credo che già questo quadro complessivo fornisca un'idea esatta delle possibilità di far fronte ad una crisi ormai inarrestabile della giustizia, che rischia di portarci alla paralisi. Ritengo tuttavia che non sia inutile compiere una riflessione insieme al Ministro della giustizia sulle considerazioni e sull'analisi che egli ha fatto sia sulle riforme attuate e in corso di attuazione, sia sui provvedimenti che lo stesso Ministro ritiene urgenti e che definisce in un piano di obiettivi da realizzare. In tal modo, ritengo, potremo avere un'idea esatta dei bisogni finanziari per attuare tali riforme.

Ebbene, il Ministro della giustizia nella sua dettagliata relazione avverte che le iniziative da assumere sono purtroppo condizionate da progettazioni finanziarie del Tesoro e dalla molteplicità di organi competenti a decidere in materia di edilizia giudiziaria e penitenziaria, a causa della partecipazione a queste spese del Ministero dei lavori pubblici e dei comuni interessati a tali opere.

Tra i risultati raggiunti sul piano normativo il Ministro indica il nuovo processo penale, le strutture giudiziarie e il diritto penale. Tuttavia, nel fare il punto sulla riforma del processo penale egli riconosce che essa sta vivendo momenti difficili non solo per l'opposizione della parte più retriva della cultura e per le resistenze di una parte della magistratura, ma anche per i mezzi non sempre adeguati e per le difficoltà del primo periodo di attuazione.

Proseguendo nell'elencazione degli ostacoli che si frappongono alla soluzione del problema della giustizia, il Ministro ricorda che durante gli anni scorsi si è tentato di ovviare a tali ostacoli attraverso l'articolo 7 della legge delega per la riforma del processo penale. Tra i vari provvedimenti il Ministro ricorda il decreto legislativo del 17 febbraio 1990, concernente i termini per le indagini, per la richiesta di giudizio immediato, per la definizione dei procedimenti in fase istruttoria, per le indagini preliminari, per la richiesta di decreto penale di condanna, i provvedimenti in materia di assunzione delle prove, di rapporti tra uffici del pubblico ministero ed altri rimedi analoghi.

In molti casi, ricorda il Ministro, si è giunti alla modifica del processo penale non attraverso la procedura prevista dall'articolo 7 della legge delega, ma attraverso provvedimenti di urgenza, concernenti l'interpretazione autentica degli articoli 297 e 304 del codice di procedura penale, nonché innovazioni nel senso di allungamento dei termini di custodia preventiva, di intercettazioni telefoniche e di custodia cautelare.

Infine il Ministro riconosce che l'esperienza dei cosiddetti procedimenti alternativi si è dimostrata insoddisfacente, senza tuttavia che lo stesso Ministro riesca ad individuare le cause di questo fallimento. Per questo si sostiene la necessità di un monitoraggio costante per misurare l'effettività delle riforme previste dal nuovo processo penale.

A questo punto della relazione il Ministro, nell'indicare le cause delle difficoltà del decollo del nuovo processo penale, si sofferma sul fatto che l'apparato strumentale in operatori e mezzi è ancora lontano da quella dotazione che la riforma avrebbe imposto e che costituisce un impegno, secondo il Ministro, prioritario e costante, pur nelle difficoltà di stanziamento che mortificano la macchina giudiziaria.

Con tali affermazioni abbiamo esplicita ammissione da parte del Ministro, e quindi del Governo, della mancata realizzazione delle necessarie riforme strutturali, aspetto che certamente ha contribuito al mancato decollo del processo penale.

Ma se noi apprezziamo la lealtà con cui il Ministro fa queste ammissioni, che chiamano in causa il Governo, responsabile di queste scelte discriminatorie verso il settore della giustizia, non possiamo non ricordare allo stesso Ministro della giustizia che egli non agisce in modo isolato ma è parte essenziale del Governo e che non può continuare, come è avvenuto negli anni scorsi, ad assumere una

posizione di critica nei confronti del Governo per l'inadeguatezza delle spese previste per la giustizia ed a votare in favore di un disegno di legge finanziaria al momento conclusivo dell'approvazione in Consiglio dei ministri.

Si tratta quindi di un'analisi obiettiva e seria, dalla quale tuttavia bisognerebbe trarre le conseguenze che è facile dedurre dalle cifre, che stanno ad indicare come non sia possibile non solo risolvere, ma neppure attenuare la crisi della giustizia.

Sempre con riguardo alle cifre - e desidero ringraziare l'ufficio studi per la brillante opera di ricerca condotta, che ha consentito di rilevare momenti importanti e significativi sul disegno di legge finanziaria - vorrei ricordare alcuni dati. Ad esempio, per quanto concerne le voci di parte corrente, sono previsti 100 miliardi per interventi vari in favore della giustizia, 113 miliardi per interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'amministrazione della giustizia e 348 miliardi per l'istituzione del giudice di pace.

Per quanto concerne invece la parte in conto capitale sono previsti meno di 300 miliardi.

Queste sono cifre di per sè così eloquenti che non hanno bisogno di commenti e di riflessioni ulteriori che ne denuncino l'assoluta e totale inadeguatezza, a fronte di spese che sono state previste e decise dal Governo in campi in cui certamente vi sarà una dispersione di spese per la presenza della criminalità organizzata. Basti un esempio per tutti: la realizzazione della terza corsia dell'Autostrada del Sole, dove ancora una volta sono state previste spese per alcune migliaia di miliardi, di cui sappiamo benissimo che gran parte andrà a finire a società finanziarie, cosiddette di intermediazione, che sono in realtà società della criminalità organizzata.

Vorrei anche sottoporre al rappresentante del Governo una riflessione sulle opere realizzate e soprattutto sulle esigenze da affrontare per l'immediato futuro. Il Ministro parla della riforma del diritto penale sostanziale attraverso un disegno di legge delega, sia per la parte generale sia per la parte speciale. Noi riteniamo che la riforma di un codice che esiste ormai da 60 anni avrebbe dovuto precedere o accompagnare e non seguire di alcuni anni la riforma del nuovo processo penale. Crediamo infatti che la scarsa utilizzazione dei riti alternativi dipenda non soltanto da deficienze di ordine strutturale, ma anche dallo squilibrio delle pene previste per alcuni reati, cioè dal rifiuto degli imputati di far ricorso ai procedimenti alternativi, per la sproporzione delle pene rispetto all'entità del fatto.

Nell'esaminare i provvedimenti per la lotta alla criminalità organizzata, il Ministro fa riferimento all'esigenza di un continuo adeguamento della normativa alle trasformazioni del crimine organizzato, e passa alla descrizione dei rimedi adottati per quanto riguarda il riciclaggio del denaro sporco, l'esclusione dei benefici della riduzione della pena, la previsione di benefici per chi collabora, la collaborazione tra le varie forze di polizia.

Quando poi passiamo alla problematica della ristrutturazione del servizio giudiziario, leggiamo nella relazione che si è prospettata la necessità della disponibilità di personale in numero adeguato alle esigenze di servizio. Si dice ancora nella relazione che, poichè non era

possibile normalizzare la situazione solo attraverso la via ordinaria dei concorsi, si è fatto ricorso con decreto del 31 maggio 1991, n. 163, alla possibilità di trasferimenti di ufficio dei magistrati non demandati alla valutazione discrezionale del Ministro, ma affidati al Consiglio superiore della magistratura, e quindi compatibili con il principio funzionale della inamovibilità.

La mancanza di magistrati nell'organico può essere in parte colmata attraverso questi trasferimenti di ufficio. Noi ovviamente contestiamo una tale soluzione del problema, sia pure in una fase transitoria, perchè molto spesso accade che si sguarniscono uffici sicuramente impegnati in casi molto difficili nella lotta contro la criminalità organizzata, per fornire magistrati ad altri uffici impegnati sullo stesso piano.

In tema di ordinamento giudiziario, il Ministro prospetta la necessità di interventi che riguardino non solo la formazione ma l'intera carriera del magistrato, cioè la sua formazione continua, esigenza che deriva dall'alto numero di settori in cui il giudice è costretto ad operare. Si dice che sono previsti corsi di formazione post-laurea per la pratica forense e per i giudici. Ma anche in questo caso gli stanziamenti sono del tutto inadeguati alle esigenze prospettate giustamente dal Ministro.

Per quanto concerne il personale, il Ministro riconosce l'esistenza di vistose vacanze sia di magistrati sia di cancellieri, e prospetta la possibilità di assumere personale per la dattilografia senza le selezioni di cui alle precedenti normative.

Il Ministro tratta poi il problema del lavoro straordinario, e sottolinea la necessità che si debba ad esso far ricorso soprattutto per quanto riguarda l'attività di segretari di cancelleria; faccio rilevare che mancano le risorse finanziarie e che molto spesso i cancellieri sono costretti ad operare senza alcuna retribuzione, e talvolta si rifiutano di attivarsi, per cui il magistrato non può compiere alcuna attività giudiziaria.

Particolarmente grave è la situazione del personale civile-penitenziario, per cui vi è la necessità di coprire le numerose vacanze esistenti nei vari organici, accentuate a seguito della riforma del Corpo di polizia penitenziaria. Per un risultato soddisfacente, il Ministro avverte la necessità di disporre di altre risorse finanziarie indispensabili per l'avviamento di procedure concorsuali e per i corsi di formazione e di aggiornamento professionale. Infatti si riconosce la carenza degli addetti alla custodia che si è andata sempre più ampliando, con compiti che richiedono prestazioni più qualificate. Vi è quindi la necessità, riconosciuta dal Ministro, di un aumento dell'organico che raggiunga le quarantamila unità per far fronte ai nuovi compiti di piantonamento dei detenuti e degli internati in luoghi esterni di cura.

Altre difficoltà esistono per la vestizione e l'armamento degli agenti di custodia, per i quali sono previsti stanziamenti annuali del Governo che, come rileva la relazione, sono inadeguati, ed è quindi impossibile provvedere tempestivamente.

Si indicano diversi interventi da attuare perchè sono stati adottati importanti provvedimenti riformatori in vari campi, ma poi si afferma che il Governo non fornisce i fondi necessari per soddisfare queste stesse esigenze.

È davvero singolare che vi sia il riconoscimento da parte di tutti della scarsità delle risorse, per poi arrivare, al momento della votazione del disegno di legge finanziaria, ad una differenziazione fra chi, coerentemente, assumerà una posizione critica e chi invece, purtroppo, darà il proprio consenso.

Proseguendo nella elencazione degli obiettivi da realizzare, si sostiene ancora nella relazione la necessità di potenziare il sistema informativo degli uffici giudiziari, con i singoli interventi nei vari settori ai diversi livelli del campo civile e penale. Per queste innovazioni vi è una previsione di spesa sui relativi capitoli di bilancio che lascia ritenere che neppure la metà delle opere programmate potrà essere eseguita.

Un altro capitolo sul quale si sofferma il Ministro e su cui ritengo di dover richiamare l'attenzione dei colleghi è quello che concerne l'edilizia giudiziaria. Si riconosce che esiste un numero rilevante di progetti di edilizia giudiziaria e si afferma che si è seguito il criterio di accordare la precedenza all'esame e all'approvazione dei progetti relativi a sedi di corte d'appello o di tribunale.

Questo criterio in verità sembra inadeguato, perchè la creazione di uffici giudiziari non può essere sempre legata alla presenza di un tribunale o di una corte d'appello, proprio perchè la distribuzione dei tribunali sul territorio non risponde a criteri di razionalità. Vorrei fare l'esempio, non per ragioni campanilistiche ma per motivi obiettivi, della Campania, dove l'esigenza di realizzare uffici giudiziari è molto più pressante di quanto non sia la creazione di tribunali in altre parti del paese. Potenziare gli uffici giudiziari della Campania è una esigenza che riguarda tutti gli italiani. Desidero ricordare che abbiamo soltanto tre tribunali e che in città come Castellammare di Stabia, Torre Annunziata e Torre del Greco non esiste il tribunale e se si seguirà questo criterio si preferirà il tribunale di Larino rispetto alle esigenze di costruzione di una pretura in queste località.

Quindi, questo criterio accolto dal Governo per quanto riguarda le priorità da realizzare non sembra soddisfacente. Nè sembra soddisfacente la procedura di assegnare fondi ai competenti provveditorati alle opere pubbliche per quanto concerne la realizzazione degli edifici giudiziari, poichè in molti casi esistono provveditorati che hanno dato pessima prova della gestione dei fondi. Ad esempio, il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, che doveva essere realizzato con una spesa iniziale di circa 800 milioni, ha comportato, dopo alcuni anni e grazie a diversi brogli, una spesa di circa 20 miliardi.

Si parla, tra l'altro, di interventi consistenti in favore degli edifici giudiziari di città come Piacenza, Catania, Nuoro e via discorrendo. Non voglio mettere in dubbio le esigenze di questi tribunali, ma bisogna cercare di tenere conto della revisione delle circoscrizioni giudiziarie come già disegnata dal Governo, la quale viene ormai riconosciuta come esigenza assoluta.

Vorrei concludere il mio intervento ribadendo il giudizio fortemente negativo sulla politica giudiziaria del Governo, quale emerge dal disegno di legge finanziaria, e riaffermando la necessità di interventi vari che portino ad un aumento delle spese, almeno per quanto concerne le riforme più urgenti, importanti e rilevanti, tra cui: l'istituzione del giudice di pace, le spese a favore degli agenti di custodia (i cui compiti si sono moltiplicati, tanto da comportare anche la sostituzione dei carabinieri nell'attività di traduzione e di piantonamento) e l'intervento in favore del personale amministrativo. Diamo atto al Ministro e allo stesso sottosegretario Castiglione dell'impegno e della lealtà con cui hanno affrontato i problemi delle spese della giustizia, tuttavia, non possiamo non ribadire la nostra ferma critica.

FILETTI. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, è la ventesima volta, nel corso dei venti anni in cui ho avuto l'onore di rappresentare il popolo italiano al Senato della Repubblica, che prendo la parola sul bilancio della giustizia. Sono pervenuto alla ventesima edizione e sono costretto a ripetere nella quasi totalità quanto ho detto e denunciato sin dal debutto, atteso che il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 ed il bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 nella loro enucleazione e nei loro contenuti, ad eccezione delle cifre e dei numeri che cambiano in relazione ai fenomeni inflattivi ed alla svalutazione della moneta, costituiscono veri e propri *clichés* immutati, copie conformi, vere e proprie fotostatiche.

Per di più la relazione che li accompagna appare più somigliante ad un bilancio consuntivo che ad un bilancio preventivo, posto che fa riferimento prevalentemente a quel «poco» che in tema di giustizia è stato posto in essere negli anni decorsi e che in buona parte è tuttora *in itinere* di realizzazione, piuttosto che a programmi realistici, urgenti e di ampia portata che imprescindibilmente si dovrebbero realizzare nei tempi brevi.

Peraltro si è vincolati a rimanere nel buio se manca la luce; e la luce, in tema di bilanci, è certamente costituita dalla pecunia, dal *quantum* che lo Stato prevede di spendere e dispone al fine del funzionamento della giustizia nel paese.

Purtroppo, anche questa volta, il divisamento del Governo di ridurre la spesa trova puntuale e deprimente applicazione sia nel bilancio annuale che in quello pluriennale del Dicastero della giustizia, se è vero - come indubbiamente è vero - che la percentuale delle risorse finanziarie ad esso destinata si mantiene complessivamente persino sotto l'1 per cento del totale delle spese dell'amministrazione statale.

In consonanza a quanto l'illustre relatore senatore Bausi, che vivamente ringrazio per la pregevole e responsabile relazione offertaci, ha ieri evidenziato ed a quanto ho avuto occasione di ascoltare da lui, allora sottosegretario alla giustizia, anche in tempo pregresso e precisamente durante il Congresso giuridico-forense svoltosi a Giardini di Naxos nel 1983, non posso certamente occultare e debbo, anzi, reiteratamente evidenziare che la crisi della giustizia italiana persiste e maggiormente, negli ultimi tempi, sempre più si è aggravata. Non si

possono, pertanto, accettare previsioni di bilancio ripetitive e palesemente carenti, occorrendo per converso mezzi, azioni e provvedimenti di vero e proprio pronto soccorso non più dilazionabili.

Tuttavia continua quel deprecabile processo di «attenzione e disattenzione» che ormai per molti lustri ha ignorato l'attuazione di una politica efficace ed organica della giustizia. È prevalsa e tuttora prevale la logica della rincorsa ansimante e spesso demagogica di quello che avviene nel paese, con la conseguenza di creare nell'amministrazione della giustizia confusione, disordine ed anche vera e propria impotenza.

Sta di fatto che la criminalità, organizzata o meno, ed anche la microcriminalità si ingigantiscono, i processi penali ristagnano, le pene inflitte non si scontano, i provvedimenti alternativi atti ad eliminare e comunque a ridurre la restrizione in carcere sembrano costituire il preminente compito demandato al giudice. Il nuovo codice di procedura penale si è inceppato, gli auspicati provvedimenti attuativi della depenalizzazione si rinviano *sine die* mentre i sequestri di persona, gli omicidi, gli orrendi illeciti della mafia, della 'ndrangheta e della camorra aumentano sempre più e si verificano nell'intera penisola; anche al di fuori della Sicilia, della Calabria e della Campania, le estorsioni, i reati di corruzione, gli scippi, il malaffare sono nella cronaca di tutti i giorni ed occupano larghissima parte delle notizie che sono contenute nei giornali e nelle riviste e trasmesse dalle televisioni.

Nel campo civile, poi, lo *status* della giustizia è assai deprimente. Tuttora, nel 1991, esistono in Italia tribunali e preture fatiscenti, locali angusti laddove il giudice è costretto ad operare tenendo sul tavolo in ogni udienza centinaia di fascicoli, accerchiato da avvocati e parti che spesso vocianti trovano difficoltà a districarsi nell'ambito di veri e propri labirinti. È vera e propria ardua impresa procedere alla notificazione degli atti occorrendo spesso fare la «coda» per ore. Le esecuzioni mobiliari sono quasi sempre negative e quelle immobiliari sono di lungo ed accidentato percorso. È divenuta prassi rinviare le cause, anche quelle più semplici e più urgenti, a distanza di anni, dall'udienza di precisazione delle conclusioni a quella di discussione. In alcuni tribunali - lo dico per cognizione personale, avendo la forza e il piacere di esercitare tuttora la professione forense - le cause civili si ribaltano dal 1991 al 1996.

La copiatura delle sentenze e dei provvedimenti in sede di giurisdizione civile esige tempi supersonici; essa avviene assai spesso oltre un anno dopo il deposito della «minuta». In Cassazione l'anno è stato ampiamente superato. Si assume che i ritardi abissali siano da addebitare a carenza quantitativa di personale; a me pare che il fenomeno veramente deprecabile sia anche da ascrivere a scarso rendimento del personale ed a mancanza del dovuto controllo, dell'organizzazione e del rigore da parte di chi deve sorvegliare ed ottenere l'idoneo e responsabile adempimento degli obblighi e dei doveri.

Ma, a mio avviso, la disfunzione della giustizia è anche da imputare in parte al Parlamento per la cattiva qualità delle leggi che si varano. Troppe sono le leggi, le leggine, le interpretazioni autentiche. Molte leggi sono imperfette, caotiche, confusionarie, di difficile interpretazione ed attuazione. Non raramente noi stessi parlamentari di ciò siamo coscienti e diamo atto, nel corso della discussione e della votazione,

che la legge che stiamo per approvare presenta notevoli carenze. Tuttavia senatori e deputati elargiamo il «placet», convalidiamo le deficienze appellandoci ad esigenze contingenti - o per lanciare ed assicurare la scialuppa alla barca governativa che minaccia di affondare - e rinviando la eliminazione dei difetti e delle discrasie a futuri provvedimenti legislativi, che in effetti successivamente non si adottano oppure sono licenziati con ulteriori deficienze e contraddizioni a distanza di molti anni e fuori tempo, quando già gravissimo ed irreparabile nocumento è derivato al singolo cittadino ed alla collettività.

Ho dettò in altra occasione e lo ripeto ancora oggi che alcune leggi somigliano alla catena di Sant'Antonio, posto che richiamano un vero e proprio dedalo di numeri e riferimenti, di articoli e commi cabalisticamente indicati e con l'aggiunta finale e sempre più frequente della frase divenuta di rito «e successive modificazioni ed integrazioni». Anche tale modo di legiferare produce inceppi e disfunzioni, ostacola l'iter regolare della giustizia, attenta alla giustezza ed alla uniformità delle decisioni e non raramente si traduce in disparità di trattamento nei confronti dei cittadini, che, a seconda della interpretazione data alla norma claudicante ed incerta, a volte piuttosto che ottenere il riconoscimento dei loro diritti sono costretti a subirne la denegazione.

Di fronte all'attuale stato deficitario della giustizia in Italia, il Governo con la proposta di bilancio al nostro esame ritiene di avere apprestato documenti rivolti all'attuazione di una politica della giustizia tesa alla duplice prospettiva di adeguare le «regole» alle esigenze della collettività e di potenziare i meccanismi con strutture idonee. È questa, purtroppo, la politica delle intenzioni, dei proponimenti e delle parole, perchè in effetti dall'insieme degli elaborati posti al nostro esame ed alle nostre decisioni non si avverte l'apprestamento di mezzi e strumenti idonei a realizzare l'avvertita esigenza di rilanciare il «servizio giustizia» e non è dato cogliere come e quando realisticamente possa procedersi all'auspicata «attenta rivisitazione delle professionalità, delle tecniche operative, delle garanzie, dell'organizzazione e dell'impegno razionale delle strutture, delle risorse e del personale»; rivisitazione dalla quale - così come rileva il Governo - dipendono «il peso reale della giurisdizione, l'incidenza dei suoi contenuti in favore di una convivenza ordinata, civile e democratica e la sua stessa credibilità». Le parole adoperate sono soltanto belle parole; mancano i fatti, difettano i mezzi.

Il Governo è assillato dalla esigenza di comprimere la spesa e di «fare soldi». Sembra rassegnato e quasi impotente, e, incapace di risolvere nei tempi brevi gli annosi, incancreniti ed indilazionabili problemi della giustizia, promette di fare, non fa, dilazione.

Considerato siffatto stato delle cose, senza bisogno di particolareggiata analisi delle «poste» di bilancio, che se non fossero indicate con lunghe cifre potrebbero assimilarsi ai numeri del lotto destinati a non essere estratti e a non produrre vincite, il mio Gruppo politico e parlamentare è indotto a manifestare il suo dissenso, riservandosi di formulare più specifiche critiche e doverose proposte in sede di discussione in Aula; e ciò anche in relazione ai chiarimenti e rilievi enunciati stamane dal sottosegretario senatore Castiglione, al quale rivolgo il mio vivo compiacimento ed il sentito ringraziamento per

l'obiettivo conoscenza dei problemi della giustizia che egli ha e per l'elevato senso delle responsabilità a lui incombenti, del quale è ampiamente dotato, a noi trasfondendolo.

SALVATO. Signor Presidente onorevoli colleghi l'intervento del sottosegretario Castiglione - che anche io voglio ringraziare per l'attento e quotidiano impegno, non solo a livello di Ministero, nei problemi della giustizia - è stato molto significativo. Infatti, anche se le dichiarazioni del rappresentante del Governo sono state volte ad enunciare cifre e problematiche, in realtà vi si poteva leggere - almeno io le ho così intese - una critica molto ferma e una grande preoccupazione per lo stato dell'amministrazione della giustizia.

Dobbiamo riflettere su questo problema attentamente, perchè al di là dei rilievi altrettanto critici avanzati dal senatore Bausi nella sua relazione, il fatto che un Sottosegretario che rappresenta in questa sede il Governo - dal momento che il Ministro ha preferito recarsi a Parigi per seguire altre problematiche forse a lui più congeniali - dica con grande chiarezza che siamo in una vera e propria situazione di allarme è la testimonianza più concreta che l'odierno dibattito non è solo la ripetizione delle discussioni degli anni precedenti. Anche io da molti anni ascolto interventi dei colleghi e a mia volta svolgo le mie considerazioni sui documenti di bilancio; ma oggi siamo di fronte a un qualcosa di diverso e su questo intendo soffermarmi. Ci troviamo di fronte ad una manovra finanziaria complessiva che la mia parte politica tenterà di contrastare con tutti i mezzi, non escludendo il ricorso all'ostruzionismo. Tale manovra, a nostro avviso, è sbagliata, non dà risposte ed anzi finirà con l'aggravare una serie di problemi, soprattutto a livello di vita quotidiana, per tanti soggetti.

Almeno nelle prime battute sul disegno di legge finanziaria, si era lasciato intendere che alcune priorità sarebbero state salvaguardate. Tra queste, avevo letto sui giornali, la «priorità giustizia», per la quale addirittura venivano enunciate scelte tali da consentire almeno alcune risposte di fronte ad una crisi drammatica dell'amministrazione della giustizia.

Ci siamo invece trovati di fronte ad altro. Le cifre sono crude e non c'è bisogno di aggiungere sempre le stesse parole, al di là di quelle pronunziate dal relatore, dal Sottosegretario, dal collega Imposimato, e da altri.

L'aspetto più drammatico, a mio parere, è l'enorme scarto esistente tra queste cifre, che indicano addirittura un netto peggioramento, una caduta di tensione, anche rispetto a quanto si era fatto negli anni precedenti, e la campagna quotidiana circa una presunta - uso non a caso questo termine - volontà del Governo di andare ad operare rapidamente e con efficacia sul terreno della prevenzione e della risposta in termini di sicurezza per i cittadini. La caduta di tensione è soprattutto nella capacità di sconfiggere quello che è l'aspetto abnorme della crisi della giustizia, l'enorme potere che nel nostro paese stanno conquistando giorno dopo giorno le organizzazioni criminali, che ormai rappresentano uno Stato dentro lo Stato, poichè il fenomeno non riguarda più soltanto alcune regioni del nostro paese, ma l'intera comunità nazionale.

Di fronte a tali questioni esiste un allarme a livello di comunità internazionale ed in particolare di Stati europei. Anche qui si dovrebbe riflettere, rispetto ai processi effettivi di integrazione europea, su come portare il nostro paese all'altezza di tale integrazione.

Infatti, fin quando vi sarà uno scarto così grave, tra l'attività delle organizzazioni criminali sul terreno dell'economia e gli interventi necessari su questioni fondamentali (porto ad esempio la politica degli appalti, ma potremmo enumerare tante altre situazioni), è chiaro che il nostro paese avrà enorme difficoltà nel partecipare a questo processo di integrazione.

Su tale scarto dovremmo riflettere, poichè quotidianamente, anche attraverso i *mass-media*, viene propagandato uno Stato che si sta attrezzando, che dà risposte, che vuole combattere questa battaglia (uso questo termine anche se mi piace poco), di fronte ad inadeguatezze che non dipendono dalla capacità dello Stato ma che dipendono a volte da distorsioni nell'applicazione della legge, a volte da impreparazione, a volte da superficialità, a partire dalla categoria dei magistrati, con un richiamo a tutti gli operatori della giustizia.

Personalmente ritengo, invece, che ci troviamo di fronte ad altro. Non sottovaluto il fatto che possano esservi carenze, inadeguatezze, responsabilità anche dei singoli e ritengo che una comunità civile dovrebbe tentare sempre di coniugare libertà e responsabilità insieme a solidarietà per costruire risposte efficaci. Tuttavia ci troviamo di fronte ad altro. Le cifre contenute nel disegno di legge finanziaria e nel bilancio ci dicono che, al di là delle difficoltà contingenti, esiste una responsabilità grave (che a questo punto devo addebitare al Ministro della giustizia in prima persona ed al Governo nel suo insieme), la responsabilità di chi, proprio rispetto a questo settore, non procede certo a tagli vistosi, come viene fatto in materia sanitaria o per altri settori, ma certamente fornisce risposte che è eufemistico definire molto al di sotto delle necessità.

Questo disegno di legge finanziaria e questo bilancio non sarebbero neppure da discutere, poichè ci troviamo di fronte a cifre che per quanto riguarda l'ordinaria amministrazione - come ha ricordato il sottosegretario Castiglione - non forniscono assolutamente risposte, anzi aggravano una serie di problemi, proprio a partire da quelle necessità che quotidianamente si presentano, che sono già sul tappeto e che non si possono nè ignorare nè eludere.

Circa il terreno delle riforme, al di là delle due voci ricordate, non c'è assolutamente altro. Ci troviamo quindi di fronte ad un bilancio della giustizia e ad un disegno di legge finanziaria che non affrontano nessuno dei problemi che dovrebbero affrontare. In tal modo tutto diviene più complicato e ci si illude di poter risolvere i problemi facendo volare stracci, alzando un gran polverone sulla capacità di dare risposte ai singoli soggetti.

Cari colleghi, non intendo stare a questo gioco e credo che in maniera responsabile nessuno di noi possa accettare una simile logica, che per gli operatori giudiziari, non soltanto per quanto concerne i magistrati, significa una quotidiana mortificazione ed una incapacità di dare risposte; in termini di processi di riforma significa consentire

quell'affossamento (penso al nuovo processo penale) che si vuole da parte di culture retrive e conservatrici.

Mi riserverò, così come credo faranno altri Gruppi, di intervenire in Aula con proposte emendative e ritengo che dovremo lavorare in Commissione non soltanto per onorare l'impegno preso per la istituzione del giudice di pace (impegno che abbiamo assunto tutti insieme e che mi auguro ci veda uniti in questa direzione), ma rispetto anche ad altri problemi che qui sono stati sollevati, correggendo la manovra in modo rilevante e indicando altri settori per i quali sia più facile operare tagli. Questi non possono essere certamente i settori del sociale, sui quali occorrerà intervenire in maniera complessivamente diversa, ma altri, come, ad esempio, il settore della difesa.

Concludo, onorevoli colleghi, il mio intervento rivolgendo solo qualche domanda su alcune questioni specifiche che mi stanno particolarmente a cuore. Il senatore Imposimato ha giustamente richiamato il problema degli operatori penitenziari, in particolare degli agenti di custodia; io vorrei occuparmi dell'altra faccia della medaglia, cioè del problema dei detenuti. Occuparsi dei detenuti significa innanzitutto porre l'accento sul forte allarme che c'è per la presenza in carcere di detenuti tossicodipendenti, presenza che diventa sempre più massiccia. A questo problema è collegato quello, ancor più grave, della diffusione dell'AIDS, ma più in generale è necessario affrontare il problema della salute dei detenuti.

Nei giorni scorsi, quando si è discusso della riforma sanitaria in Aula, è stata assunta una decisione al riguardo che è sintomatica della nostra difficoltà di dover legiferare sempre in condizioni di emergenza, senza alcuna chiarezza, assumendo atteggiamenti ambigui e facendo ricorso a continui rinvii. È stata decisa l'estensione ai detenuti del diritto alla tutela della salute all'interno del servizio sanitario nazionale. Questo è a mio avviso un fatto molto positivo.

In Aula si è detto che ciò non comporta alcun aggravio di spesa, ma, considerati gli attuali livelli di remunerazione degli operatori del settore che lavorano all'interno delle carceri, mi sembra un argomento difficile da sostenere. Conosciamo le molte carenze che vi sono in questo campo, per cui se si intende davvero andare in una direzione diversa, come io auspico, vorrei capire quali saranno i costi e quale coordinamento c'è fra il Ministero della giustizia e quello della sanità. Dal momento che la riforma sanitaria non è diventata ancora legge, vorrei sapere dal Governo come si intende operare nell'immediato, di fronte alle proteste del tutto legittime e niente affatto corporative che vengono da questo mondo, soprattutto in tema di tutela della salute dei detenuti.

Mi auguro che ai miei quesiti sia data risposta da parte del Governo. Altre domande avrei voluto rivolgere non al sottosegretario Castiglione - me lo consenta - ma al Ministro, che non finisce mai di sorprendermi. Se da una parte infatti egli sbandiera una cultura garantista, dall'altra si muove in maniera molto disinvolta nei meandri della legislazione dell'emergenza, facendosene addirittura protagonista e vessillifero. Non insisto perciò su queste domande, che riprenderò nel dibattito in Aula, ma non può esservi un dialogo effettivo da affidare ai verbali, senza la presenza del Ministro in Commissione.

Non affrontare i problemi della mancanza di strutture e della carenza del personale significa in realtà non volere che i processi siano celebrati con la celerità che tutti auspichiamo, significa soprattutto non rendere possibile in concreto quel superamento dell'emergenza su cui in Commissione abbiamo a lungo dibattuto.

PRESIDENTE. Senatrice Salvato, prendendo spunto dal suo intervento, vorrei ricordare alla Commissione che gli emendamenti al disegno di legge finanziaria possono essere presentati alla Commissione bilancio, mentre gli emendamenti al disegno di legge di bilancio relativi alla tabella 5 e diretti soltanto ad operare compensazioni all'interno della stessa tabella dovranno essere presentati in Commissione e, se approvati, diventeranno emendamenti della Commissione stessa: in quanto tali potranno essere esaminati dalla Commissione bilancio.

Invito pertanto i colleghi che dovessero presentare emendamenti ed ordini del giorno a predisporli rapidamente e a farli pervenire alla Presidenza della nostra Commissione.

Avverto, inoltre, di aver contattato gli uffici ministeriali per far presente l'esigenza che il Ministro partecipi alla conclusione del dibattito sui documenti contabili, previsto per l'inizio della prossima settimana.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione dei documenti di bilancio è rinviato alla seduta pomeridiana.

I lavori terminano alle ore 11,35.

MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1991

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente COVI

I lavori hanno inizio alle ore 17,50.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero per la grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tabelle 5 e 5-bis)**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni - Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis) - e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)».

Riprendiamo l'esame dei documenti di bilancio rinviato nella seduta antimeridiana.

PINTO. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo colleghi, desidero all'inizio del mio intervento esprimere un sentimento di vivo apprezzamento per la discussione generale fin qui svolta e per gli interventi dei colleghi Imposimato, Salvato e Filetti, ma desidero anche far riferimento a due momenti che ritengo essenziali nel nostro dibattito: la relazione del senatore Bausi, pur se succinta, intelligente ed incisiva e l'intervento del sottosegretario Castiglione, al quale sono grato per i chiarimenti forniti.

Dal quadro di tali interventi emerge un panorama per la verità non edificante. Il senatore Bausi ha evidenziato aspetti che egli ha definito di preoccupazione, anzi di scoraggiamento, mentre la senatrice Salvato ha descritto una situazione di allarme, denunciando soprattutto l'esiguità dei fondi. Lo stesso Sottosegretario ha parlato di tagli operati o quanto meno di un mancato aumento rispetto ad alcuni capitoli del bilancio, sicchè a fronte di oggettivi aumenti della spesa (basta far riferimento alla lievitazione della spesa per il personale, per molti

aspetti automatica) numerosi capitoli, direi quasi tutti, sono restati immutati. Il che significa che dovremo far finta che la dotazione finanziaria prevista sia sufficiente, mentre sappiamo che non lo è.

Il Sottosegretario ha fatto anche riferimento, credo poichè stimolato dall'intervento del senatore Bausi, al problema dei fondi a favore dei comuni per sedi ed attrezzature. Anche qui sappiamo con certezza che i fondi sono insufficienti. Egli allora ha ragione quando afferma che si rischia non solo di penalizzare i comuni sede di uffici giudiziari, ma anche di vanificare quello spirito di collaborazione enfaticamente sbandierato gli anni scorsi tra Ministero di grazia e giustizia, magistratura ed enti locali, laddove questi ultimi sono chiamati a sacrifici particolari ed anche ingiusti.

Vi è poi il problema del personale. Anche qui l'osservazione del Sottosegretario è stata assai puntuale, quando da un lato ha fatto riferimento in maniera positiva al provvedimento in corso di approvazione alla Camera dei deputati, che reca misure urgenti di incremento degli organici per la giustizia, e dall'altro lato alla mancata previsione nel bilancio di una deroga ai limiti di assunzione del personale, per il settore della giustizia.

Sostanzialmente, insomma, si sono registrati giudizi critici. D'altronde critica è la stessa relazione del Ministro alla Tabella 5 dello stato di previsione per il 1992. Il senatore Imposimato si è posto una domanda logica quando si è chiesto se sia più coerente chi critica questi disegni di legge finanziari e di bilancio e poi vota tali atti o chi li critica e non li vota.

Voglio subito dire che anch'io muovo una critica, ma lo faccio con spirito costruttivo, cioè con la consapevolezza della difficoltà in cui lo Stato oggi si trova, dei sacrifici imposti ai cittadini e soprattutto a settori di attività, nella prospettiva e nella speranza di un risanamento delle nostre finanze. Se il mio intervento è critico, ma anche costruttivo, è perchè nutro fiducia in questo dibattito. Se avessi avuto anche il semplice sospetto che si tratta di un mero rito che stiamo consumando, poichè le poste di bilancio sono immutabili, mi sarei rifiutato non solo di prendere la parola, ma anche di ascoltare.

So bene che non potremo modificare granchè, ma ritengo non sia del tutto vero quanto il senatore Imposimato ha affermato. Il collega Filetti ha detto questa mattina che la luce, in tema di bilanci, è certamente costituita dalla pecunia. Non nascondo questo aspetto, che è molto importante: ci mancherebbe che sottovalutassimo lo spessore di tali rilievi! Penso tuttavia che il bilancio non sia soltanto una danza di cifre e di denari.

Anche io dovrò rifarmi brevemente alla relazione del Ministro. Egli inizia affermando che il bilancio rappresenta un'occasione preziosa per riesaminare la tematica dei problemi della giustizia e per tentare di adeguare le regole alle esigenze della collettività. Non a caso questa relazione porta un titolo assai suggestivo: «Le iniziative per un rilancio del "servizio giustizia" e le difficoltà di una "politica per la giustizia"». Vi è insomma la consapevolezza degli ostacoli esistenti, ma anche l'impegno a rilanciare tale servizio nel nostro paese.

Il Ministro giustamente afferma che si tratta anche di un'occasione per un censimento e una verifica della produzione legislativa del Parlamento in quest'ultimo anno.

Senza distribuire medaglie, penso che in tale settore il Parlamento e il Governo abbiano compiuto il proprio dovere. Forse ha ragione il senatore Filetti quando afferma che sono state fatte troppe leggi, mentre sarebbe stato più interessante dare maggiore organicità al nostro impegno normativo. Ci siamo lasciati cogliere dall'emergenza e abbiamo fornito risposte delle quali alcune di carattere probabilmente emotivo. Tuttavia è innegabile che il Parlamento ha compiuto il proprio dovere nell'apprestamento di alcune leggi che riteniamo giuste ed essenziali.

Il Ministro passa, poi, a parlare del processo penale e della riforma del nuovo codice di procedura penale con una analisi certamente esatta. Infatti sostiene che una legge dello spessore del nuovo codice di procedura penale è venuta in un momento estremamente difficile; sono prevedibili contraccolpi, vischiosità, con vecchie mentalità che tardano a mettersi in moto e con mezzi non sempre adeguati.

Però, dobbiamo renderci conto che, se avessimo avuto il coraggio di una allungamento dei tempi dell'entrata in vigore del nuovo codice, probabilmente avremmo avuto la possibilità di una maggiore riflessione e di una maggiore conoscenza delle difficoltà e soprattutto dei mezzi non adeguati. Probabilmente con un anno di tempo avremmo potuto apprestare qualche mezzo ulteriore per assicurare un decollo più fortunato a questo codice.

Secondo il mio punto di vista ha nuociuto anche un'amnistia timida e impacciata perchè tra i 19 provvedimenti di amnistia che mi sembra siano stati promulgati dal nostro sistema, l'unico che aveva una motivazione seria e giustificata, che sarebbe stato compreso dai cittadini, era quest'ultimo, ma avrebbe dovuto essere affrontato in maniera più coraggiosa. Poi, avremmo chiuso il libro delle amnistie e dei condoni. Invece il provvedimento ha avuto una portata molto limitata e non ha dato i frutti adeguati rispetto all'obiettivo di deflazionare in maniera incisiva il carico giudiziario.

In relazione alla riforma, il Ministro dice che sono state attuate una serie di riforme del codice di procedura penale attraverso l'articolo 7 della legge delega. Questo è vero solo in parte perchè i provvedimenti che il Ministro enuncia sono ormai legge dello Stato e io, che mi onoro di far parte anche della Commissione sulla riforma del codice di procedura penale, magistralmente presieduta dal senatore Gallo...

GALLO. Inutilmente presieduta, perchè il mio appello per una proroga dei termini di entrata in vigore del nuovo codice non fu ascoltato. Si è trattato forse della mia più cocente sconfitta; infatti, non saremmo in queste condizioni se il mio appello fosse stato ascoltato.

PINTO. Questo non toglie prestigio al ruolo da lei svolto e che continuerà a svolgere.

Stavo per dire che secondo me la Commissione non è stata utilizzata appieno perchè è stato frequente il ricorso a decreti-legge, secondo il Ministro per ragioni di urgenza; ma questo è vero solo in

parte e non per tutti quei provvedimenti che pure hanno visto privilegiata la strada del decreto - legge rispetto a quella prevista dall'articolo 7 della legge delega.

Mi ha impressionato molto una frase del Ministro che invita ad una riflessione sulle modifiche da apportare in maniera radicale e coerente al termine dei tre anni previsti dall'articolo 7. Io sostengo invece di utilizzare proprio la normativa prevista da questo articolo 7 senza aspettare tre anni e questo anche in relazione alle preoccupazioni del Ministro circa i riti alternativi. Chi ha seguito, come cittadino, come parlamentare o come operatore del diritto, questi primi due anni di vigenza del codice di procedura penale, non può non condividere la preoccupazione e l'allarme del Ministro per il sostanziale fallimento dei riti alternativi, se è vero che la fortuna del nuovo codice era stata opportunamente collegata alla loro piena utilizzazione. Si è detto che il codice sarebbe fallito se fosse giunto a dibattimento più del 10 per cento dei procedimenti oggetto delle indagini preliminari. La situazione è completamente capovolta perchè in realtà non più del 10 per cento dei procedimenti viene trattato con i riti alternativi.

Il senatore Imposimato stamattina ha dato una spiegazione di questo fenomeno dicendo che l'indagato non ricorre volentieri al patteggiamento, perchè la riforma del codice di procedura penale prima della riforma del codice penale comporta la sproporzione delle pene rispetto all'entità del fatto. Io, invece, credo che poichè il patteggiamento fa ottenere all'imputato una pena non altrimenti prevedibile, è comunque legato al riconoscimento sostanziale della propria responsabilità, cosa che è difficile ottenere dal cittadino, perchè una condanna non è mai accettata ma è subita; ecco perchè questo rito non è molto praticato.

Diverso è invece il caso del procedimento abbreviato per il quale mi permetto di indicare una soluzione. Come i colleghi sanno, in base all'attuale sistema processuale, se nella fase delle indagini preliminari e, da ultimo, nella udienza delle indagini preliminari non si è sperimentato il sistema del giudizio alternativo abbreviato, non è più possibile proporre istanza in dibattimento. Quando sarà chiuso il doppio binario, cioè quando sarà definitivamente sepolto il processo di vecchio tipo in cui è invece proponibile il patteggiamento e il rito abbreviato anche in dibattimento, ci troveremo di fronte ad una autentica ingolfatura dinanzi al dibattimento in primo grado. Secondo me, bisognerebbe prevedere che la domanda di rito abbreviato, anche nei casi nei quali non è stato esperita nella fase delle indagini, possa riproporsi in dibattimento con una differenza rispetto alla diminuzione della pena, altrimenti nelle indagini preliminari nessun indagato proporrebbe la domanda sapendo di poterlo fare anche in seguito: la differenza dovrebbe essere un terzo di diminuzione nella fase delle indagini; un quarto nella fase di dibattimento. Questa differenza potrebbe indurre alla proposizione dell'istanza nella fase delle indagini preliminari e comunque non verrebbe preclusa la strada del rito alternativo durante il dibattimento.

Continuando sempre sulla scia delle indicazioni fornite dal Ministro nella sua relazione, vorrei sapere perchè non è stata utilizzata in

pieno la capacità della Commissione per la riforma del nuovo codice di procedura penale rendendola solo una cassa di risonanza delle proposte del Governo.

Ho letto nella nota, redatta dall'ufficio legislativo, con grande intelligenza e per noi profondamente utile, che vi sono 21 commissioni. Non potremmo, allora, valorizzare maggiormente la Commissione presieduta dal senatore Gallo, dandole maggiori poteri, di modo che si possano utilizzare non soltanto le commissioni di monitoraggio, che pure il Ministro sollecita, ma anche quelle che sono già liberamente sorte in tutte le corti d'appello, che hanno proceduto ad un lavoro che fino a questo momento non ha trovato eco e ascolto?

Altro punto su cui il Ministro si sofferma è quello della legge sul patrocinio per i non abbienti. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, quando fu emanato questo codice si disse che tutte le leggi di attuazione erano importanti, ma che due lo erano in particolare per evitare un fallimento: quella per il giudice di pace e la legge sul patrocinio per i non abbienti. A circa un anno dall'entrata in vigore della legge, cioè pochi giorni fa, ho presentato un'interrogazione al Ministro di grazia e giustizia per sapere in quanti e quali casi, e soprattutto con che differenziazione e quale presenza nel territorio del paese, abbia trovato attuazione quest'ultima normativa. Ebbene, ho la sensazione che tale legge, che pure era considerata fondamentale per il decollo del nostro codice di procedura penale, abbia trovato scarsissima applicazione, perchè il sistema di individuazione del diritto al contributo o al rimborso è estremamente complicato e in alcuni punti addirittura non praticabile. Mi auguro, pertanto, di ricevere al riguardo dati che smentiscano le mie preoccupazioni.

Altro punto sul quale tutti i colleghi intervenuti si sono soffermati è quello del personale. Ritengo, onorevole Sottosegretario, che vada fatta chiarezza sulle reali esigenze. Vi sono dichiarazioni di carattere ufficiale in base alle quali il numero dei magistrati che occorre è elevato. Tuttavia, quando qualcuno suggerisce mezzi con cui coprire le vacanze sembra che le esigenze si restringano fin quasi a vanificarsi.

Mi riferisco alla proposta da tempo avanzata e reiterata, che viene accolta, discussa, respinta e differita, della partecipazione degli avvocati all'attività giudiziaria, che ritengo non soltanto un modo - attraverso le garanzie che la legge deve prevedere - per coprire un vuoto (altrimenti l'avvocatura sarebbe sprecata per un tale scopo), ma una ventata di novità, un confronto tra coscienze libere, un reciproco arricchimento.

Occorrerebbe, quindi, fornire dati certi sulle esigenze del personale. Ad esempio, non riesco ad immaginare se la legge in esame presso la Camera, di cui il Sottosegretario ha parlato, riuscirà veramente a soddisfare le esigenze del personale dei cancellieri, degli amanuensi e dei dattilografi. Esiste una particolare esigenza che desidero sottolineare, relativa alla copiatura degli atti e delle sentenze. Il senatore Filetti ha affermato che la durata media per la stesura e la traduzione di una sentenza è di un anno, o anche più. Per la Corte di cassazione si è sopperito autorizzando convenzioni con cooperative e studi privati. Allora, perchè non estendere questo istituto, nei casi di comprovata esigenza, giacchè esso è stato già positivamente sperimentato, alle Corti d'appello ove le sentenze giacciono? Si potrebbero, ad esempio, utiliz-

zare trimestralisti in forma più ampia rispetto a quella prevista dalla legge del 1989. Questi ultimi invece si licenziano, proprio nel momento in cui cominciano ad assumere un minimo di esperienza. Si potrebbe trovare qualche altro principio che, garantendo la precarietà, permetta tuttavia all'amministrazione della giustizia di usufruire di questo personale essenziale.

Quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie è un argomento che ritorna ad ogni pie' sospinto e si attribuisce ad esso valore miracolistico. Si afferma che una delle ragioni della sofferenza della giustizia è la cattiva distribuzione dei giudici sul territorio e che quindi occorre sopprimere alcune sedi.

È vero che il disegno di legge predisposto dal Governo parla di riordino, tuttavia a ben vedere, al di là delle enunciazioni, il risultato inequivocabile che ci si prefigge è quello di una soppressione.

In verità, il problema più rilevante, che il senatore Acone ha sempre richiamato alla nostra attenzione, è quello non tanto delle piccole sedi quanto delle grandi. Sbaglia chi immagina che sopprimendo un piccolo tribunale si risolveranno i problemi di un tribunale medio. Si otterranno soltanto due risultati: non si farà funzionare la giustizia dove bene o male funziona e si aggraverà di peso e di presenza il tribunale medio che diverrà ancor più oberato.

Direi quindi di non dare un valore miracolistico alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ma di essere realisti nel lasciare quanto vi è di buono, indirizzando la preoccupazione primaria verso le grandi sedi nelle quali la giustizia non viene neppure più attesa, tanto ha deluso per i tempi lunghi verso i quali si indirizza.

GALLO. Esiste tuttavia nella relazione un barlume di speranza, dove a proposito del nuovo disegno della geografia giudiziaria vi è un significativo accenno alle separazioni di territorio necessarie alla costituzione di nuovi uffici.

PINTO. Secondo la mia concezione bisogna capovolgere il sistema.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il disegno di legge del Governo, malgrado quanto affermato dal senatore Pinto, non punta a sopprimere le piccole sedi, ma a ridurre l'ambito territoriale di quelle grandi.

PINTO. Onorevole Sottosegretario, le sono profondamente grato di questa precisazione. Quando tuttavia si afferma che la revisione deve portare al recupero di personale per una sua migliore utilizzazione, debbo allora pensare che essa non si otterrà creando tribunali in più, ma potrebbe avvenire, nella mente di chi ha ideato tale disegno, attraverso la chiusura di qualche tribunale. Questa è la mia preoccupazione.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il recupero può anche significare recuperare il personale delle grandi sedi che solo apparentemente lavora.

PINTO. Torno a parlare del giudice di pace. Qualche giorno fa abbiamo concluso la sesta lettura di questo disegno di legge così travagliato se pur così importante. Riguardo il problema delle sedi abbiamo superato un rilievo formulato dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio relativo ai fondi che lo Stato rimette ai comuni per l'apprestamento delle sedi e delle attrezzature. Abbiamo sostenuto che la legge n. 41 era stata positivamente sperimentata e colgo l'occasione della presenza autorevole e cortese del sottosegretario Castiglione per chiedergli se non è possibile già da ora, in attesa dell'approvazione definitiva del provvedimento da parte della Camera, effettuare un censimento dell'esistente.

Abbiamo fatto riferimento alle sedi delle preture soppresse; poiché è passato del tempo da quella legge e poiché i comuni, normalmente proprietari di queste sedi, forse hanno adottato utilizzazioni diverse, credo sia importante acquisire subito sia la massa dell'esistente sia quanto dovrà essere riattato in futuro.

Sta tornando il discorso delle alienazioni da parte dello Stato di edifici e beni immobili per realizzare entrate patrimoniali, ma prima di compiere questa operazione bisogna interrogarsi se una parte di questi immobili non possa essere destinata allo scopo essenziale di costituire la sede idonea per i giudici di pace.

Concludo il mio intervento riprendendo il discorso della senatrice Salvato sulla caduta di attenzione da parte del Governo e del Parlamento sui problemi della giustizia e sulla presunta volontà del Governo di combattere la criminalità organizzata. Tutto questo non credo sia esatto mentre ritengo - non debbo compiere la difesa d'ufficio di alcuno - che l'attenzione dello Stato e del Parlamento attorno a questi problemi sia cresciuta nella consapevolezza delle difficoltà che esistono. Non credo che questa volontà sia presunta, certo Governo e Parlamento possono sbagliare, ma ritengo esista la volontà di combattere la delinquenza anche se c'è bisogno di uno sforzo maggiore.

Il Ministro della giustizia, il Governo e il Parlamento si trovano dinanzi ad un quadro estremamente difficile, ma anche di fronte a un fatto nuovo. Prima i problemi della giustizia rientravano nella consapevolezza di pochi operatori o, ahimè, delle vittime; oggi invece è cresciuta nel paese l'attenzione verso questo problema che non è più solo degli avvocati e dei magistrati ma appartiene alla coscienza collettiva del popolo italiano.

Se sciupiamo questa occasione, se le nostre risposte non sono credibili, allora la battaglia è perduta.

Desidero fare una proposta conclusiva. Sono caduti tanti muri in Europa e nel mondo, ma in Italia è rimasto quello che impedisce al bilancio della giustizia di raggiungere l'1 per cento. Al di là del valore reale che una crescita fino all'1 per cento può avere in risposta a tanti bisogni, credo che un emendamento in questo senso, accolto dal Governo e dal Parlamento, avrebbe una valenza emblematica notevolissima e supererebbe lo stesso valore monetario, dando agli operatori della giustizia, ai cittadini, a coloro che fin qui hanno sofferto, una iniezione di fiducia. Secondo me il Parlamento non ha scelta: ha il dovere di dare questa risposta.

ACONE. Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghi, nonostante lo sforzo pregevole che il Servizio Studi del Senato e il dottor Carbone hanno fatto per individuare qualche inversione di tendenza, qualche differenza poco significativa, nel settore molto ricco dei residui passivi, del Ministero di grazia e giustizia, ci troviamo di fronte a un bilancio piuttosto statico che ovviamente non consente a questa Commissione di fare progetti per il futuro, se non dal punto di vista esclusivamente dialettico.

Dato che le spese correnti costituiscono il 95 per cento del bilancio, non credo abbiamo grandi spazi. Non sono così ottimista come il senatore Pinto in relazione a questo muro dell'1 per cento il cui superamento ci consentirebbe grandi cose. Infatti dal punto di vista reale siamo attorno allo 0,92 per cento.

Siamo di fronte a un bilancio «secco» e ad una finanziaria ancora più «secca» perchè più del 60 per cento delle spese sono costituite da stipendi, un altro 25 per cento riguarda l'edilizia e gli strumenti, quindi resta ben poco di cui si può disporre. Allora, da qualche anno ci divertiamo a predisporre riforme, perchè predisporle non costa nulla e i giornali ne parlano dicendo che cerchiamo di migliorare le condizioni della giustizia nel nostro paese.

Abbiamo, è vero, adottato una riforma del codice di procedura penale per una scelta di civiltà; poi abbiamo anche introdotto la riforma del rito civile, sia pure minima ma tendente a rendere questo rito più autorevole e spedito; abbiamo in corso il tentativo di introdurre il giudice di pace, tutto per arrivare poi ad innovare l'ordinamento giudiziario, ma alla fine ci troviamo a scontrare con problemi economici che ci costringono, ad esempio a ridurre di ben 1.000 unità le presenze degli ausiliari. Non possiamo fare come quel parroco che espose un cartello per avvertire i fedeli che per mancanza di denari non era disponibile a rendere le sue prestazioni, ma la situazione in cui ci troviamo è pressappoco la stessa.

Secondo quella che negli ultimi tempi è stata la mia linea di pensiero è ormai venuto il momento di dedicarci alla riforma dell'ordinamento giudiziario, senza la quale anche le riforme processuali non riescono a decollare. Non parlo solo delle circoscrizioni giudiziarie, che sono un aspetto della riforma, ma di tutto l'ordinamento giudiziario.

A tale riguardo voglio segnalare, a parte la relazione del Ministro, il pregevolissimo lavoro elaborato qualche mese fa dal Consiglio superiore della magistratura che per la prima volta ha studiato in modo organico una riforma.

Non so se sarà possibile in questo scorcio di legislatura porre mano ad una riforma che comprenda anche la riforma del Ministero di grazia e giustizia. Infatti, se molte cose non vanno ciò è dovuto anche al cattivo funzionamento del Ministero, non nei suoi vertici di carattere politico, ma nella sua struttura, frutto di aggregazione e di incrostazioni sedimentatesi nel tempo, nonché di gelosie tra settori che preferiscono una morte collettiva ad una vita nuova di tutto il Ministero.

Occorre incidere profondamente con una riforma in tal senso, eliminando soprattutto la disposizione legislativa che limita alcune funzioni ai magistrati e che non dà, quindi, la possibilità di avere una classe manageriale all'interno del Ministero.

Ritengo che molte cose vadano male perchè non vi sono i fondi necessari, ma che tante altre vadano male per ragioni diverse. Ad esempio, non sono mai riuscito a capire come mai con tanti dattilografi (di cui ignoro il numero preciso, a parte il personale trimestrale) si debba attendere più di un anno prima che vengano battute a macchina le sentenze. Si tratta di un fatto inammissibile, dal momento che vi sono più dattilografi che magistrati. E se i magistrati scrivono a mano le sentenze in tempi lunghi i dattilografi dovrebbero batterle a macchina in tempi più brevi.

- A mio avviso, dovremmo verificare molto seriamente la produzione degli uffici giudiziari perchè il problema non è solo quello della mancanza di personale, ma anche quello della utilizzazione non corretta di esso. Al riguardo, riporto qui quella che può sembrare una storiella, ma è invece un fatto veramente accaduto, di un dirigente di un ufficio giudiziario che, non riuscendo ad avere una produttività accettabile, ha emanato un provvedimento interno con il quale ha stabilito che il personale deve produrre 30 pagine dattiloscritte al giorno, cioè il minimo indispensabile per l'ufficio. Certo, si tratta di una soluzione limite, che fa sorridere, che esprime però con incisività una realtà che ha dell'incredibile nell'epoca dei *computers*. Agli inizi della mia professione di avvocato in alcuni uffici mancavano addirittura le macchine da scrivere, si scriveva a mano e si faceva prima. Il Ministero può e deve fare chiarezza su tale situazione.

Su questo problema se ne innesta un altro, quello di consentire o al presidente, o ad un soggetto *a latere*, che abbia capacità manageriali, di avere la dirigenza degli uffici giudiziari. Si innesta qui una polemica, che ha avuto anche gli onori delle cronache di questi ultimi mesi, relativa alla nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari e alle competenze del Ministro di grazia e giustizia in relazione ad un presunto o vero sostanziale diritto di veto, questione risoltasi solo da qualche giorno. Certamente è vero che non tutti i magistrati che dirigono uffici giudiziari sono in grado di assicurare, attraverso le loro disposizioni, un minimo di produttività accettabile.

Quello della riforma dell'ordinamento giudiziario è un argomento cui il prossimo Parlamento non potrà non dedicare la più grande attenzione. Se non verrà varata tale riforma rischieremo di vanificare tutte le pregevoli riforme processuali che il Parlamento ha operato in questi anni.

Quando parlo di riforma dell'ordinamento giudiziario mi riferisco anche alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie, oggetto di riflessioni da parte nostra, sulla quale abbiamo ottenuto un contributo di idee e di valutazioni da parte del Consiglio superiore della magistratura. Una tale riforma non va certo intesa in senso punitivo. Alla base della legge delega vi è un nuovo disegno delle circoscrizioni, che non significa che tutto quanto ora esiste deve restare in piedi nè che va interamente cambiato. Significa che dobbiamo rendere questi ambiti territoriali non solo omogenei, ma anche epicentrali rispetto ad una serie di servizi che vengono effettuati in altri settori.

Vi sono al riguardo diverse teorie: quella del tribunale provinciale, quella dello scorporo dei grandi tribunali, quella della disaggregazione dai tribunali delle grandi città delle zone periferiche per accorparle in

altri ambiti territoriali, senza con ciò ridurre complessivamente il numero dei tribunali, anzi aumentandolo se necessario, distribuendoli però secondo ambiti territoriali coerenti con le finalità che si vogliono raggiungere. Vi è poi la teoria del tribunale medio, piccolo o grande.

Si tratta di aspetti su cui dovremmo cominciare a discutere, anche in riferimento all'intervenuta istituzione - almeno mi auguro - del giudice di pace, che certamente alleggerisce il giudice togato di un certo numero di controversie e quindi impone alcuni necessari correttivi alle statistiche che ci sono state rimesse dal Ministero.

Colgo l'occasione per segnalare ancora una volta - del resto ne ho già parlato, sotto altro profilo, il senatore Pinto in riferimento alle sedi delle vecchie preture mandamentali - la delicatezza della questione concernente la messa a regime del giudice di pace.

È inutile nascondersi dietro un dito: la legge sul giudice di pace è una legge-scommessa. Abbiamo voluto un giudice onorario quasi a tempo pieno, rifiutando opzioni diverse, che pure sono state autorevolmente prospettate, nella divisata intenzione di avere un giudice effettivo e non meramente simbolico. Questa è stata la nostra ambizione. Tutto ciò, però, esige un'attenzione straordinaria da parte del Ministero nel momento di attuazione della legge. Si tratta infatti di reperire 4.700 persone che vogliano effettivamente esercitare la giurisdizione quali giudici di pace, attrezzare circa due centinaia di uffici, facendo in modo che funzionino per il 1° gennaio 1993. Io posso prevedere che arriveremo ad un fallimento dell'applicazione della legge sul giudice di pace, non perchè essa non sia ben fatta, ma perchè il Ministero non sarà in grado di metterla a regime. Ovviamente ciò pregiudica anche la riforma del processo civile, che è collegata alla buona riuscita della legge sul giudice di pace. Il problema che non è economico, per lo meno dal punto di vista della legge finanziaria e della tabella 5, è imminente e urgente perchè abbiamo una *vacatio legis* di 1 anno e 3 mesi circa, quindi non c'è molto tempo. Colgo l'occasione di questa discussione per segnalare la drammaticità della situazione nella attuazione di questa pur importante riforma.

Esiste un fenomeno molto diffuso, che percepisco anche perchè esercito l'attività professionale: quello della non attuazione delle leggi nel settore civile e amministrativo anche per la alluvione di disposizioni legislative avvenuta negli ultimi anni. Potrei citare qualche esempio clamoroso di leggi che non vengono applicate, ad esempio quella sulle tossicodipendenze, quella sul procedimento amministrativo, la n. 241 del 1990, molto poco conosciuta perchè non tutti leggono la *Gazzetta ufficiale*, oppure, nonostante la conoscano, la ripudiano. Il fenomeno di disinformazione o di ripudio può verificarsi anche per le riforme riguardanti la giustizia.

Abbiamo assistito a forme di disaffezione rispetto alle riforme. Anche quando è entrato in vigore il processo del lavoro non fu facile far applicare a tutti i magistrati le nuove norme. Solo dopo un certo periodo si ebbe un'attuazione precisa e integrale di quelle disposizioni.

Di fronte a questo fenomeno chiedo al Sottosegretario: quando il Ministero organizzerà i corsi di aggiornamento per i magistrati, per i cancellieri, per gli ufficiali giudiziari, per fare applicare correttamente le leggi varate dal Parlamento? Non è dipeso anche da questo il

fallimento del nuovo codice di procedura penale, dal fatto che si è agito d'impulso per l'immediata entrata in vigore, senza una preparazione preventiva degli operatori giudiziari?

Siccome l'esperienza deve essere maestra di vita, questi 14 mesi che ci separano dall'entrata in vigore del nuovo processo civile e del giudice di pace a mio avviso devono essere utilizzati al meglio. Non si tratta soltanto di trovare 4.700 persone che dovranno svolgere il ruolo di giudice di pace ma di prepararli anche ai loro compiti. In perfetta buona fede molti non avranno la possibilità di sedersi ad un tavolo il 2 gennaio 1993 per amministrare la giustizia: bisogna fornire loro gli strumenti giuridici.

Il problema riguarda anche gli ausiliari, i cancellieri, gli ufficiali giudiziari, i messi i quali hanno voluto una serie di riconoscimenti e adesso si tratta di vedere se avranno lo stesso zelo nel collaborare per una buona riuscita della riforma. Occorre svolgere con competenza una opera di preparazione senza la quale è come se avessimo pestato acqua nel mortaio.

Vorrei concludere questo mio intervento, che rappresenta più uno sfogo che un'esposizione organica, dicendo che non è vero che nella X Legislatura non si è fatto niente, il Parlamento ha elaborato molte pregevoli leggi e questo è il suo compito.

SALVATO. C'è anche il compito di controllo.

ACONE. È vero, però ci sono Commissioni che svolgono indagini da 10 anni e non riescono ad appurare nulla. Il problema secondo me non sta nel Parlamento ma nel Ministero di grazia e giustizia, negli organi rappresentativi dei magistrati.

Anch'io voglio dire qualcosa sulla questione del reclutamento dei magistrati. La norma di cui al terzo comma dell'articolo 106 della Costituzione non è mai stata attuata, non si è mai considerato l'aspetto culturale della sua applicazione e non si è mai considerato il grande prestigio che sarebbe derivato agli avvocati dal reclutamento.

GALLO. Sarebbe stato utile adottare una soluzione a tempo come accade in altri paesi.

LIPARI. Ciò avrebbe comportato tutti i problemi che si sono manifestati nel sistema statunitense.

ACONE. Vedo che l'argomento suscita interesse. Ripeto, la norma costituzionale avrebbe dovuto avere un'altra apertura.

PRESIDENTE. Da noi purtroppo manca il senso dello Stato. Ho conosciuto un avvocato di un importante studio olandese il quale, nominato giudice presso la corte di appello di Amsterdam, era così onorato dell'incarico da abbandonare lo studio senza alcun rimpianto.

GALLO. Lo stesso avviene in Inghilterra.

ACONE. La mancata attuazione della norma costituzionale è stato un fatto negativo, per la magistratura poichè non ha potuto usufruire di un diverso tipo di esperienza e negativo per l'avvocatura, la quale non ha mai usufruito di un diritto che era riconosciuto addirittura costituzionalmente.

Mi riferisco ora ad un'altra ipotesi di reclutamento straordinario, che deriverebbe non più dal disposto costituzionale, ma dall'approvazione di leggi da parte del Parlamento, per l'immissione di un certo numero di laureati in legge o di avvocati con un certo numero di anni di esperienza e di attività professionale, per coprire i 1.200 posti vacanti della magistratura ordinaria che, nonostante l'accelerazione che il Ministro ha impresso ai concorsi ordinari, non è stato ancora possibile coprire.

Sono stato sempre contrario ad un tale tipo di reclutamento, non perchè non mi renda conto della necessità di colmare tutti i posti in organico (che non sono poi molti nel nostro paese in confronto a quelli di altri paesi di civiltà giuridica simile alla nostra), ma soprattutto perchè (anche se qualche proposta di legge presenta la mia firma) vedo difficile l'attuazione pratica di tale principio, attraverso una prova selettiva che dovrebbe essere condotta, sia pure in maniera informale, mediante un vero e proprio esame-concorso con prove scritte ed orali. Tutto questo comporterebbe una durata notevole di questo concorso, cui verosimilmente parteciperebbero migliaia di persone in grado di affrontarlo. Inoltre, se da un lato sottoponiamo i giovani laureati in giurisprudenza ad un concorso molto serio e difficile, con prove scritte di peso notevole ed una prova orale rigorosa, giacchè il concorso in magistratura è uno dei più seri che vi siano, non possiamo ricorrere ad una selezione di tipo concorsuale che introdurrebbe un'evidente disparità di trattamento, che a mio parere non viene giustificata dall'esperienza professionale che gli avvocati hanno maturato negli anni di attività richiesti.

Comunque, anche se la medicina è amara, bisognerà adoperarla per la guarigione.

LIPARI. Aggraverà il male.

ACONE. Se riusciamo a compiere uno *screening* di tutte le disponibilità (vi sono oltre 200 magistrati presso il Ministero di grazia e giustizia che potrebbero essere impegnati diversamente, così come altri magistrati negli organismi rappresentativi della magistratura) e acceleriamo i concorsi, credo che riusciremo a realizzare la copertura dell'organico, in modo da far funzionare meglio la macchina della giustizia.

Non so se riusciremo a fare ciò. Il mio giudizio su questo punto è sospeso, anche perchè ritengo che non tutti i magistrati italiani svolgano un'attività corrispondente a quanto percepiscono mensilmente dallo Stato. Conosco per ragioni professionali magistrati che hanno vissuto tutta la loro attività limitando al minimo indispensabile il loro intervento nella giurisdizione, quasi fosse una concessione da essi fatta periodicamente, episodicamente. Allora, dovremmo vedere come far funzionare utile il contingente esistente. Si tratta di un problema

assai grave che il Consiglio superiore della magistratura, nonostante le competenze che ha, non ha mai preso in considerazione.

Il Consiglio superiore della magistratura, ad eccezione di alcuni settori, sostanzialmente rifiuta di prendere coscienza di questo grave problema.

Concludo il mio intervento affermando che *nihil novi sub sole* in questa legge finanziaria 1992. Abbiamo una legge sul giudice di pace a costo ridotto; non ho visto alcun emendamento per un ulteriore incentivo economico che avrebbe dovuto essere inserito in questa sede, emendamento che probabilmente presenterò io stesso perchè si possa almeno avere testimonianza di tale problema.

PRESIDENTE. Il seguito dell'esame dei documenti di bilancio è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 19.

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

Presidenza del Presidente COVI

I lavori hanno inizio alle ore 9,55.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni - Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (tabelle 5 e 5-bis) - e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)».

Riprendiamo l'esame rinviato nella seduta di ieri.

FILETTI. Signor Presidente, poichè notizie ufficiali provenienti da Palazzo Chigi confermano la dichiarata disponibilità del Governo ad apportare sostanziali modifiche, anche di parti qualificanti, della manovra finanziaria in esame, chiedo una breve sospensione dei nostri lavori per conoscere il contenuto di tali modificazioni.

PRESIDENTE. Senatore Filetti, vorrei ricordarle che siamo vincolati al rispetto delle scadenze temporali prefissate dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, alla quale anche lei ha partecipato: dobbiamo concludere l'esame dei documenti entro il 16 ottobre. Anche se ci fosse la disponibilità da parte del Governo a modificare la manovra proposta, oggi - secondo il programma prestabilito - dobbiamo concludere la discussione generale e poi rinviare alla prossima settimana le repliche del relatore e del Ministro. Perciò ritengo che la sua richiesta di sospendere i lavori non possa essere accolta. Avremo tutto il tempo, prima del 16 ottobre, di esaminare eventuali modifiche. Pertanto la prego di non insistere sulla sua richiesta.

Desidero inoltre comunicare alla Commissione che poco fa ho avuto un contatto telefonico con il capo di gabinetto del Ministero, dottoressa Pomodoro, che mi ha confermato la presenza del Ministro guardasigilli in Commissione in una seduta della prossima

settimana, riservandosi soltanto di precisare la giornata specifica. A mio avviso sarebbe più opportuno procedere secondo il programma concordato anche perchè, se il Ministro viene in Commissione la prossima settimana, quelle giornate saranno interamente occupate dalle repliche del relatore e del Ministro e dall'eventuale discussione degli emendamenti e degli ordini del giorno che venissero presentati: non vorrei quindi ridurne in termini estremamente limitati la discussione.

FILETTI. Signor Presidente, prendo atto dei suoi chiarimenti e delle sue dichiarazioni ma mi riservo di investire della questione, attraverso il Presidente del Senato, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, al fine di stabilire eventualmente una rideterminazione del calendario dei lavori per l'intera sessione di bilancio.

PRESIDENTE. Proseguiamo allora la discussione generale.

BATTELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzi tutto esprimere apprezzamento per la diligenza con cui è stata elaborata la lunga e approfondita relazione che accompagna la Tabella 5 del bilancio dello Stato; però, da quanto emerge dalla sua lettura, si deduce che essa è stata redatta parecchio tempo fa e quindi dev'essere aggiornata e integrata con altri documenti, altrettanto ufficiali, che il Ministro responsabile ha reso pubblici a più riprese circa le linee di politica generale che il suo Dicastero intende svolgere e soprattutto circa l'ammontare delle risorse che si reputano necessarie per poter attuare tali linee di politica giudiziaria.

Faccio specifico riferimento ad un intervento formale che il Ministro ha recentemente svolto davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia, nel quale sono risuonate preoccupazioni più volte enunciate e linee di intervento e di verifica più volte auspiccate. Intendo dire che se ci si limita a leggere la relazione di accompagnamento alla Tabella 5 - peraltro molto lunga e articolata - ad una prima impressione essa contraddice le considerazioni e le dichiarazioni del Ministro, che ho ricordato. Dai documenti si ricava l'impressione che, se le cose non sono come dovrebbero essere, ciò è dovuto a considerazioni diverse da quelle, gravemente allarmate, svolte davanti alla Commissione antimafia sulla situazione in atto; in quella sede sono stati posti accenti politici molto precisi sul ruolo del Dicastero all'interno della compagine governativa, che secondo noi è di eccezionale importanza. Il Ministro affermava che il bilancio del suo Dicastero per il 1992 si poteva ritenere adeguato con 6.220 miliardi, mentre nell'attuale bilancio riscontriamo che questa cifra si è notevolmente ridotta a 5.455,9 miliardi, pur considerando gli 11 miliardi della Nota di variazioni.

Esprimiamo quindi molte riserve per le risorse nettamente inferiori a quelle che il Ministro sosteneva come necessarie per far fronte all'impegno nella lotta contro la criminalità organizzata. In quelle dichiarazioni egli parlava inoltre di un piano straordinario del quale non c'è traccia nella relazione introduttiva ai documenti di bilancio, dove si prevede uno stanziamento di 1.200 miliardi nell'arco del prossimo triennio. Anche della serie di interventi che si reputano

necessari sia sulla struttura ordinaria sia su quella informatica, per le quali occorrono investimenti pluriennali, devo dire che non vi è traccia nei documenti di bilancio.

Allora, per trarre un primo giudizio, è sommamente opportuno che il Ministro venga qui in Commissione prima della replica per spiegare fino in fondo se occorre muoverci alla luce delle dichiarazioni notevolmente tranquillizzanti contenute nella relazione introduttiva o se invece occorre muoverci nell'ambito della situazione altamente drammatica dal punto di vista delle risorse, per far fronte alla quale si richiede una mobilitazione straordinaria dal punto di vista politico. Che le cose stiano in questo secondo senso devo dedurlo, oltre che dalle dichiarazioni allarmate cui facevo riferimento, anche dal fatto - più volte verificato in questi ultimi anni dal punto di vista dell'attività del Parlamento, sia come controllo che come elaborazione - che sostanzialmente tutta l'attività di elaborazione legislativa del Ministero viene costantemente insidiata dalle numerose difficoltà di bilancio.

Abbiamo anche riscontrato che quanto viene stanziato in bilancio viene poi ridotto nel corso dell'anno sia per la scarsissima capacità di spesa del Ministero - su cui tornerò tra breve - sia in relazione al peso politico maggiore che vengono ad assumere altre esigenze, ritenute evidentemente prevalenti.

Farò qualche esempio proprio per dare il senso di questa situazione. La settimana scorsa abbiamo discusso il disegno di legge di assestamento del bilancio ed abbiamo dovuto verificare che in due poste gli investimenti della giustizia sono stati penalizzati rispetto al documento di bilancio dello scorso anno, il fondo speciale di parte corrente e quello di parte capitale, rispettivamente per 161 miliardi e per 292 miliardi. In Aula il nostro Gruppo si è soffermato anche su tale aspetto con l'intervento del senatore Sposetti, manifestando forte preoccupazione e rammentando che ciò è anche conseguenza - come dirò - della ridotta capacità di spesa del Ministero.

Si sono comunque operati tagli nel senso dell'eliminazione di poste per quanto riguarda una cospicua dotazione relativa a finalizzazioni che continuano ad essere attuali. Tra di esse figura l'istituzione del giudice di pace. È evidente che ci troviamo anche di fronte al dato che gli stanziamenti del Ministero della giustizia risultano indifendibili, oltre che per ragioni politiche, anche per ragioni di capacità di spesa. Appena la Camera dei deputati lo avrà approvato, discuteremo il decreto-legge 13 settembre 1991, n. 298, recante interventi urgenti per il sistema informativo e per le strutture, le attrezzature ed i servizi dell'Amministrazione della giustizia, che è stato a «tambur battente» approvato dal Consiglio dei ministri e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*. Con esso si è cercato di salvare *in extremis* una dotazione di 252 miliardi, posto che già in precedenza - e un'eco di ciò si è avuta nell'assestamento di bilancio per quanto riguarda il taglio cui ho fatto riferimento - si è dovuto rinunciare ad una parte cospicua della complessiva dotazione finanziaria, proprio per ragioni politiche da un lato e tecniche dall'altro.

È già stato detto che il bilancio del 1992 segna un decremento percentuale rispetto agli stanziamenti del 1991, quindi non insisterò su questo dato e su quello che invece dovrebbe essere uno stanziamento

quanto meno pari al tanto auspicato 1 per cento (che dopotutto non vorrebbe dir nulla se non dovesse essere l'1 per cento di una politica generale che da questo punto di vista manca). Abbiamo anche cospicue riduzioni sul disegno di legge finanziaria. Il nostro Gruppo predisporrà un ordine del giorno da presentare alla Commissione bilancio per rimarcare questi aspetti.

Le proiezioni che erano state fatte nella legge finanziaria dello scorso anno, fondo speciale, in riferimento al 1992 per la parte corrente e per la parte capitale diminuiscono quest'anno a 113 miliardi e a 560 miliardi. Questo anche perchè si riducono le destinazioni cui tali stanziamenti dovrebbero far fronte.

Nel caso particolare, per quanto concerne la parte corrente, mentre lo scorso anno erano previste otto finalizzazioni, quest'anno se ne prevedono soltanto tre. Si potrà certo dire che alcune di esse non hanno più ragion d'essere perchè in qualche modo sono state private di significato dall'intervenuta approvazione in corso d'anno delle relative iniziative legislative, quale ad esempio l'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria. Tuttavia alcune erano previste lo scorso anno e dovrebbero continuare ad esserlo quest'anno, a fronte della necessità di ulteriori interventi legislativi in settori emergenti. Penso, ad esempio, al giudice di pace, in relazione alla cui norma di copertura si è svolta una difficile discussione in Aula.

CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Nel disegno di legge finanziaria c'è, perchè il relativo provvedimento non è ancora divenuto legge.

BATTELLO. Le tre finalizzazioni sono: «Modifiche ed integrazioni dell'articolo 6 della legge n. 2479», «Interventi vari», «Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale». Nel complesso abbiamo 563 miliardi rispetto ai 590 miliardi previsti lo scorso anno come proiezione 1992.

Analogo discorso va fatto per quanto riguarda la parte capitale. Dal punto di vista degli stanziamenti e della dotazione finanziaria non può non essere rilevata questa situazione di estrema difficoltà, che pone problemi, se non drammatici, certo molto complessi al Ministero e alle linee di politica giudiziaria che esso intende svolgere.

Ho prima fatto cenno alla articolatissima ed anche pregevole, dal punto di vista dell'esegesi, relazione che introduce la lettura della Tabella 5. In essa si fa riferimento alle iniziative che il Ministero ha assunto lo scorso anno ed intende assumere nel prossimo, sia per quanto riguarda il settore penale, sia per quanto riguarda il settore civile, sia per quanto concerne i problemi dell'ordinamento giudiziario in generale.

Ritengo che su questo punto debbano essere svolte alcune considerazioni. Si nota l'uso di alcune espressioni che lasciano forse intendere più di quanto non si dica. Da un lato si parla della necessità di un rilancio dell'iniziativa relativa al processo penale e dall'altro si parla della necessità di ricompattare alcune parti del tessuto normativo e dell'azione della rinnovata strategia di lotta contro il fenomeno della grande criminalità.

Emergono qui alcuni problemi su cui i colleghi intervenuti si sono già soffermati. Lo scorso anno il Parlamento ha approvato alcune leggi di grande rilievo; nel 1988 è stata approvata la legge sul nuovo processo penale; in seguito è stata approvata la legge sulla riforma del codice di procedura civile; abbiamo inoltre approvato (anche se in seguito alle note vicende ci è stato restituito) il disegno di legge sul giudice di pace la legge sul patrocinio dei non abbienti, la legge sulla riforma del corpo degli agenti di custodia, divenuto Corpo di polizia penitenziaria, ed abbiamo avviato con la legge n. 30 e la successiva modifica un approccio alla nuova geografia delle circoscrizioni giudiziarie.

Il Parlamento è riuscito a portare a termine il suo lavoro con grande difficoltà, anche perchè la maggioranza che sostiene il Governo in certi momenti non ha saputo difendere fino in fondo le scelte che su tali iniziative legislative il Governo aveva dichiarato di voler assumere.

Intendo dire, per esempio, che sul giudice di pace - ma non solo - abbiamo incontrato in Parlamento difficoltà nel momento in cui è venuta meno la coesione all'interno della stessa maggioranza; e su questo disegno di legge - di fondamentale importanza per l'adeguamento del settore giustizia ai gravi problemi che si trova a dover affrontare - anche l'opposizione era d'accordo. Lo stesso rischia di avvenire per il codice di procedura penale, nel senso della sua concreta vita e della sua concreta attuazione. Quando abbiamo approvato recentemente questo nuovo codice, abbiamo potuto riscontrare un'amplissima maggioranza; man mano che la situazione politica nel paese incontrava le ben note difficoltà, abbiamo verificato che sono emerse attorno a questo codice preoccupazioni, distinguo, riflessioni che invitavano ad una rimediazione dell'intero assetto normativo e da questo punto di vista, almeno da parte nostra, vogliamo denunciare determinate perplessità.

Il Gruppo comunista-PDS, insieme ad altri, ha fortemente voluto il nuovo codice di procedura penale, pur rendendosi conto che attraverso il meccanismo della legge di delega e dei decreti legislativi nei tre anni successivi si sarebbe - ove necessario - potuto e dovuto correggere la normativa; noi siamo stati tra quelli che hanno approvato il nuovo codice di procedura penale pur sapendo che occorreva sfidare i problemi che la società e il paese ponevano esplicitamente nel corso del dibattito (si era fatto riferimento ai maxiprocessi come fenomeno degenerativo che andava superato); siamo stati tra quelli contrari al differimento dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, consapevoli che in questo modo davamo un contributo alla reale operatività della riforma. Nei mesi successivi abbiamo riscontrato difficoltà di funzionamento, alimentate da insufficienze di strutture e inadeguati stanziamenti ed aggravate dall'insufficiente presenza del Ministero in questo campo, che ha reso le cose molto difficili. Di fronte a queste crescenti difficoltà il Ministero non ha operato come sarebbe stato giusto, ad esempio compiendo un monitoraggio serio per verificare cosa c'è o cosa non c'è da cambiare...

GALLO. Nella prima seduta dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, siete stati contrari a che ci costituissimo come centro di monitoraggio.

BATTELLO. Io non critico la Commissione parlamentare, dico invece che il Ministro non è stato all'altezza della situazione, nel senso che troppe volte ha preferito la scorciatoia del decreto-legge. Ancora oggi egli afferma che è necessario fare un'opera di monitoraggio perchè i riti speciali non sono quelli che avrebbero dovuto essere nelle nostre speranze. Oggi, questo lavoro non esiste ancora e non esistono i meccanismi che sarebbero necessari! Non è possibile affermare che una cosa non funziona senza spiegare i motivi e i modi, altrimenti si introducono solo elementi di allarme e di preoccupazione senza dare modo alle forze politiche di affrontare realmente questi problemi.

Su questo tema occorre fare una riflessione organica e conclusiva: occorre porsi il problema del nuovo codice di procedura penale e delle sue modifiche (se e nella misura in cui sono opportune e necessarie), ma tutto ciò deve avvenire all'interno di una discussione seria e con gli strumenti necessari. Ripeto: una discussione frammentata, in corrispondenza della conversione dei singoli decreti-legge che modificano alcune parti importanti del nuovo processo penale, non ci permette di avere una visione complessiva perchè mancano gli strumenti necessari, manca il monitoraggio. Si dice solo che i riti speciali non funzionano, anche se la mia esperienza è diversa.

GALLO. Questa mattina ho potuto parlare con un certo numero di avvocati romani, i quali mi hanno confermato che per il 90 per cento dei riti in questa città si ricorre alle procedure speciali.

BATTELLO. Nella relazione invece c'è scritto che non funzionano! Si rischia di creare un clima di allarme e di introdurre misure che scardinano il meccanismo che noi, con tanta ampiezza di consensi parlamentari, abbiamo approvato. Da questo punto di vista occorre capire cosa significa l'espressione «ricompattare alcune parti del tessuto normativo»; se, con un termine inedito, ci si vuole riferire a sostanziali modifiche penalprocessuali, allora è evidente che le preoccupazioni sono più che legittime. Del resto: se il Ministero, soprattutto in questi ultimi anni, ha prodotto apprezzabili iniziative legislative, anche se non tutte condivisibili, resta, come ostacolo insormontabile, il difetto di una adeguata iniziativa nel terreno del reperimento delle risorse.

Peraltro (penso ad esempio ad alcuni disegni di legge pervenuti in questi ultimi tempi, come la riforma del Ministero di grazia e giustizia) alcune proposte sono state tardive; sulla responsabilità disciplinare si è lasciato andare molto avanti il dibattito e poi si è intervenuti con un disegno di legge governativo che ha creato ulteriori difficoltà piuttosto che rendere più agevole e fluida l'iniziativa parlamentare. Anche il disegno di legge sull'edilizia giudiziaria è un atto apprezzabile ed aumenta le responsabilità del Parlamento, nel senso che critici malevoli potranno dire che il Ministero ha fatto la sua parte e che il Parlamento non va avanti come dovrebbe. Però, ripeto, il punto è che accanto a questa produzione di proposte non c'è un adeguato e concreto corredo di dotazioni finanziarie, il che rende difficile il lavoro parlamentare. A quel critico malevolo, che dice che vi sono iniziative legislative e che il Parlamento dovrebbe muoversi più velocemente, noi dovremmo ri-

spondere che l'apporto del Parlamento sarebbe più agevole e fluido se questi disegni di legge fossero corredati da adeguati finanziamenti, tenuto anche conto dei pareri obbligatori della Commissione bilancio.

Voglio sottolineare la complessità di tutta la situazione politica, all'interno della quale si muovono manovratori occulti. Ripeto: l'esperienza sul disegno di legge del giudice di pace deve ammonirci in questo senso e noi dobbiamo con forza denunciare la doppiezza del Ministero, che da un lato appare come «dottor Jekyll» e dall'altro come «mister Hyde». Esiste una responsabilità più generale che si assolve anche operando sul piano organizzativo e non solo su quello propositivo.

Ricordo che quando era Guardasigilli il professor Vassalli, era emersa la proposta di trasformare il Ministero di grazia e giustizia in ente a soli fini propositivi, ma fin tanto che la disciplina del Ministero è questa, su questa strada occorre muoversi con molta cautela.

Nella relazione si compie un'analisi della produzione legislativa e delle relative iniziative. Si parla ad esempio del diritto penale sostanziale, ma se ne parla solamente, come si era già fatto. Se ne continuerà a parlare, punto e basta, ancora a lungo? Si continua ad annunciare, ma in termini estremamente ridotti rispetto alle esigenze, dell'opportunità di depenalizzare diversi reati: è evidente che non siamo all'altezza del problema. Depenalizzazione significa massiccia opera di intervento nel settore penale per mettere da parte ciò che non merita una soluzione penale, per sgravare di conseguenza gli apparati giudiziari di tutto quel lavoro che può essere svolto dagli apparati amministrativi e per dare ai primi maggiore efficienza assieme ad un riequilibrio della geografia giudiziaria del nostro paese.

Si parla inoltre di edilizia giudiziaria e penitenziaria: ecco un altro esempio di quella doppiezza alla quale ho fatto riferimento prima! Se è vero che gli interventi in questo campo comportano finanziamenti diversi e aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle tabelle dei Ministeri dei lavori pubblici e del tesoro, è altrettanto vero che tutta la benemerita opera che in passato il Parlamento - sulla base di *inputs* governativi - aveva fatto nel campo del finanziamento in materia di edilizia giudiziaria e penitenziaria ha trovato in questi ultimi tempi uno sbarramento da parte dello stesso Governo, che ha reso più difficile l'accesso alle risorse teoricamente esistenti presso la Cassa depositi e prestiti, in relazione ad altre iniziative legislative di carattere più generale sulla finanza pubblica. Anche se queste risorse non sono state cancellate, si è reso più arduo l'accesso alle stesse.

Farò l'esempio dell'edilizia giudiziaria. Noi sappiamo che tutta la teoria delle iniziative legislative in questo campo aveva previsto l'accesso alla Cassa depositi e prestiti per l'ammortamento dei mutui a disposizione dei comuni ed anche delle province. Abbiamo però dimenticato, e la relazione a ciò non fa riferimento, forse per l'epoca della sua stesura, che nel campo dell'accesso alle disponibilità della Cassa depositi e prestiti, nel frattempo, sono intervenute misure di finanza pubblica di carattere più generale.

Ad esempio il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, che recava provvedimenti urgenti per la finanza pubblica, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 202, ha dettato misure restrittive nel campo dell'accesso

alle disponibilità della Cassa depositi e prestiti, in maniera tale che, pur normativamente previsto da leggi specifiche di settore per l'edilizia giudiziaria, è stato in pratica reso impossibile. Infatti con questa norma di carattere generale riferita a tutta la finanza pubblica i comuni e le province, ma soprattutto i primi, si sono trovati di fronte alla situazione drammatica di dover scegliere, nell'ambito di un *plafond* ridotto da parte della Cassa depositi e prestiti, se finanziare l'edilizia giudiziaria a discapito di altre iniziative, ovvero se ricorrere ai mutui ordinari, con pagamenti di ratei impossibili dal punto di vista delle risorse di bilancio. Tant'è vero che mi risulta essere pendente presso l'altro ramo del Parlamento, in relazione al decreto-legge n. 298, un emendamento specifico presentato da alcuni Gruppi per una modifica legislativa che, togliendo di mezzo le limitazioni che la legge 12 luglio 1991, n. 302, ha introdotto circa l'edilizia giudiziaria, renda possibile questo tipo di intervento.

Ho parlato poc'anzi delle maggiori responsabilità che spettano al Parlamento, alla Commissione giustizia, a fronte dell'*input* governativo, pur con i limiti cui ho fatto riferimento. Abbiamo pendente di fronte a noi la discussione di disegni di legge di grande spessore normativo: la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, la revisione del Ministero. Su quest'ultimo punto apro una parentesi drammatica, nel senso che i residui passivi dei quali poco si è parlato e su cui forse è opportuna una specifica iniziativa, hanno radici nelle insufficienze, che occorre assolutamente rimuovere, del Ministero.

Ho sotto gli occhi una tabella per il triennio 1988-1991, che concerne gli accantonamenti dei fondi speciali, di parte corrente e di parte capitale. Per la parte corrente, nel 1988 gli accantonamenti ammontavano a 391 miliardi, di cui sono stati spesi 51,743 miliardi; nel 1989 ammontavano a 245 miliardi, dei quali sono stati spesi 143,850 miliardi; nel 1990 ammontavano a 335 miliardi di cui sono stati spesi 131,634 miliardi. Per la parte capitale, nel 1988 gli accantonamenti ammontavano a 102 miliardi, ma la spesa è stata nulla; nel 1989 ammontavano a 60 miliardi, sempre con una spesa nulla; nel 1990 ammontavano a 140 miliardi, di cui sono stati spesi 130 miliardi.

È evidente che la situazione è drammatica. Sui residui propongo che la nostra Commissione, così come altre volte in passato (abbiamo ad esempio chiesto notizie specifiche, poi fornite dal ministro Vassalli, nel campo dell'edilizia penitenziaria) chieda particolareggiate informazioni sul loro andamento, come strumento di lavoro nella discussione del disegno di legge di riforma del Ministero.

Abbiamo all'esame in prima lettura, quindi con una nostra accresciuta responsabilità, i provvedimenti di revisione della geografia giudiziaria e di revisione del Ministero. Abbiamo poi disegni di legge che provengono dall'altro ramo del Parlamento, per i quali la discussione va avanti con una certa difficoltà, dovuta non a carenze soggettive, ma ad una situazione generale di precarietà a livello politico, di incertezza sulla durata di questa legislatura, ad un insieme di dati che ha reso difficile e tormentata anche la discussione di altri disegni di legge di grande importanza, quale quello sulla responsabilità disciplinare e sulle incompatibilità.

Ritengo che la nostra Commissione dovrebbe compiere uno sforzo, se non eccezionale e straordinario, almeno notevole nella programmazione dei propri lavori, per far procedere questo insieme di disegni di legge (revisione delle circoscrizioni, riforma del Ministero, responsabilità disciplinare e incompatibilità, ordinamento giudiziario). Come Gruppo di opposizione ci impegniamo a fare in modo che si creino le condizioni politiche affinché questo dibattito vada avanti nei termini e nei tempi richiesti dalla situazione. Dobbiamo però pretendere che il Governo chiarisca se intende fare la parte del «dottor Jekyll» o quella di «mister Hyde»; deve dirci se bisogna credere a quanto il Ministro afferma in sede di Commissione antimafia o a quanto scrive in questa bella, apprezzata, esegeticamente pregevole, ma politicamente asettica relazione che ci siamo trovati a dover discutere.

Rispetto agli anni scorsi si tratta di una relazione assai ampia e quindi da questo punto di vista esiste un dato di novità, che tuttavia rischia di distrarci da quelli che sono i problemi che ci stanno di fronte.

Il nostro Gruppo pertanto voterà in senso contrario a questo documento di bilancio. Presenteremo un ordine del giorno in cui cercheremo di riassumere i punti fondamentali di alcune critiche che abbiamo manifestato. Ribadiamo di aver condiviso e di continuare a condividere la scelta del Presidente di attendere la presenza del Ministro; confidiamo che questo scorcio di legislatura sia tale da rendere possibile un proficuo lavoro per portare a compimento la discussione dei citati disegni di legge, superando le difficoltà che sono derivate e continuano a derivare da una precaria situazione politica generale, la cui prima responsabilità va ricondotta all'incapacità del Governo di essere all'altezza della situazione.

GALLO. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto rivolgere il più sentito ringraziamento al relatore, senatore Bausi, per la puntuale relazione sui documenti di bilancio che dobbiamo oggi discutere. Ringrazio inoltre i colleghi che mi hanno preceduto per le osservazioni esatte ed il più delle volte convincenti e persuasive, che costituiscono un indubbio apporto di materiale a quella che può essere una soluzione logicamente e razionalmente prospettabile di questa discussione. Discussione che si svolge entro una cornice abbastanza ferrea, che è quella delle necessità di bilancio, in ordine alle quali possiamo formulare auspici estremamente motivati, giusti, di superamento di quello che il collega Pinto ha definito il muro dell'1 per cento.

A tal riguardo dobbiamo tenere presenti le notizie, cui faceva riferimento questa mattina il senatore Filetti, relative alla decisione del Governo di operare spostamenti all'interno della cornice delle previsioni di bilancio, senza tuttavia alterare il risultato finale di tali previsioni. Si parlava di spese inutili che possono essere falcidiate, mentre vi sono spese insufficienti che possono essere arricchite. Bene, in questo secondo ordine di spese dobbiamo, fuor di ogni discussione, annoverare quelle concernenti il settore della giustizia.

Esiste una cornice ferrea rappresentata da necessità che con molta difficoltà possono essere superate, anche se psicologicamente si tenta di compensare questa situazione con quel fenomeno di sdoppiamento, cui

si è accennato, tra il dottor Jekyll e mister Hyde. Peraltro, non so chi sia il buono e chi il cattivo, se il proponente o chi poi dispone, giacchè talune proposte mi sembrano ancorate a motivi ideologicamente datati. Non prendo quindi posizione al riguardo. Piuttosto, esaminando la relazione al bilancio, 1992 trovo una frase di apertura già ricordata dal senatore Pinto, che mi sembra di estrema efficacia e che fa riferimento alla discussione come occasione e motivo per esprimere il senso e la logica della politica della giustizia, volta alla duplice prospettiva di adeguare le regole alle esigenze della collettività e di potenziare i meccanismi con strutture idonee.

Dirò subito che tale frase mi aveva aperto il cuore alla speranza. Mi ero detto: finalmente un documento che esprime una realtà e una validità culturali, al di là di quelle che sono le belle frasi, che mi interessano assai poco in una relazione ministeriale. Il fatto che la relazione sia ben strutturata e congegnata, che i paragrafi si susseguano l'un l'altro con una consequenzialità logica innegabile, mi lascia indifferente. Avrei voluto trovare il senso ed il significato di questa logica della politica della giustizia rivolti a quella che, praticamente da Aristotele in poi, tutti quanti formalmente riconosciamo essere la finalità della *polis*: adeguare le regole alle esigenze della collettività, che devono essere attuate con meccanismi idonei. Ma in che modo, in quale direzione? Quello che non ho trovato in questa relazione è proprio il senso, il significato della politica che si vuole concretamente adottare. C'è un lungo elenco - preciso, minuzioso - delle cose che si sono fatte, tanto che il senatore Filetti ha esordito nel suo intervento sottolineando come questa relazione gli dia più l'impressione di un consuntivo che non quella di un preventivo. Non si specifica in che modo si voglia operare per il futuro, soprattutto per ciò che concerne i punti chiave e gli istituti fondamentali del nostro ordinamento.

Giustamente il Ministro, quando parla delle più recenti innovazioni e delle prospettive di riforma nella materia penale, mette l'accento sul nuovo codice di procedura penale che ha rappresentato il *clou* di quest'opera di riforma. Egli sottolinea come si tratti della prima opera di codificazione dall'avvento della Repubblica e come questa codificazione si sia calata in una realtà estremamente difficile, con motivazioni di carattere culturale importantissime che fanno parte della genesi, dello sviluppo del giurista e degli uomini che si occupano di legge. Il Ministro, infatti, accenna alla vischiosità della vecchia cultura: io direi che, per sua intrinseca ragion d'essere, per motivi per così dire di legittimazione, ogni cultura giuridica è inevitabilmente vischiosa e, come ho avuto più volte occasione di ricordare, qui in Commissione ed anche in Aula, tale si è manifestata nel passaggio da qualsiasi vecchio codice a quello nuovo. Lo stesso si è verificato nel 1930, quando è subentrato il codice Rocco, per non parlare del rapporto tra questo codice e quello Zanardelli. La classe forense, i magistrati, gli operatori della giustizia, abituati ad adagiarsi su ragionamenti rispondenti a determinati *cliché*, indubbiamente sentono un grande fastidio a dover ripensare tali ragionamenti e questo è un fenomeno assolutamente inevitabile. Ma se questo è inevitabile, non è detto che esso non possa e non debba essere combattuto e soprattutto attenuato, vincendo le

resistenze di quegli operatori che, attraverso il delicatissimo e complicato congegno che è il processo penale di tipo accusatorio, si vedono sottratti spazi di potere.

È indubbio che il processo penale accusatorio rappresenta uno degli strumenti sociali più elaborati e raffinati, ma suscettibili di critiche, che l'ingegno umano abbia mai prodotto: è nient'altro che la proiezione sulla scena giudiziaria della democrazia, uno strumento che può essere criticato con molteplici argomentazioni ma che, tutto sommato, risulta sempre il migliore possibile. Tuttavia, proprio perché il sistema accusatorio toglie alcuni spazi di potere non solo nella dialettica tra Stato e cittadini, ma anche tra i diversi cittadini, ossia tra le varie parti del processo - questo è fuori discussione - alla resistenza dovuta all'abitudine dell'uso di determinati poteri occorre contrapporre una cultura che oggi, soprattutto nei giovanissimi, va sempre più affermandosi.

Noi usiamo parlare in toni melanconici del nuovo codice di procedura penale; l'amico Acone ha addirittura parlato del suo fallimento ed io ho sentito echeggiare alcune frasi sulle norme anticipatrici del nuovo codice di procedura civile - da parte di colleghi avvocati e magistrati di primissimo piano - che mi auguro non rispondano alla visione effettuale della realtà. Bisogna vedere invece come lo strumento del nuovo codice di procedura penale viene manovrato da chi è entrato nel mondo della scienza processualistica sotto la sua vigenza: ci sono giovanissimi avvocati, con un'esperienza di due o tre anni al massimo, che maneggiano le norme di questo codice con una perizia, un'abilità ed una astuzia processuale, in senso buono, ammirevoli. Non c'è dubbio che per chi è nato, cresciuto, sotto un'altra cultura le difficoltà sono estremamente maggiori. Chi vi parla - e il presidente Covi lo ricorderà - ebbe a dire in un convegno a Milano che, pur difendendo il nuovo codice di procedura penale, si vede come quel vecchio repubblicano che, all'indomani della caduta dell'impero di Napoleone III, diceva ai suoi vecchi amici, repubblicani anche loro: «Quanto era bella la Repubblica sotto l'impero!». Questa condizione di nostalgia è data dall'amore per il *background* culturale che una persona si è formato, ma è qualcosa di inevitabilmente pesante sul suo modo di guardare la realtà. Bisogna invece conservare lo sguardo lucido ed il senso delle proporzioni.

Non è vero che il nuovo codice di procedura penale sia un fallimento. Innanzi tutto, se esso viene maneggiato dalla nuova classe degli operatori di diritto - ai quali sembra quasi incredibile che nel nostro paese ci sia stata una realtà processuale differente - il nuovo codice funziona laddove le strutture non sono particolarmente complesse e raffinate: mi riferisco ai centri giudiziari piccoli o medi, dove l'applicazione del nuovo codice di procedura penale sta dando complessivamente una prova più che positiva. Sono i grandi uffici, i megacentri giudiziari che presentano le cadute più impressionanti: megacentri che si vuole tentare di potenziare soltanto in funzione della maggiore acquisizione di potere.

Certo, non sempre i mezzi a disposizione degli uffici chiamati ad applicare il nuovo codice sono adeguati. Il senatore Battello ha ricordato come egli e il suo Gruppo si siano sempre opposti ad un rinvio

dell'entrata in vigore del codice di procedura penale; però chi sta parlando proponeva ben altra cosa, come la graduazione nel tempo di alcuni capitoli per adeguare le strutture che oggi riconosciamo vacanti. Ricordo che il ministro Vassalli alla Commissione bicamerale ha fornito di recente una notizia estremamente positiva: da Palermo gli era arrivata l'assicurazione che i problemi di edilizia giudiziaria della Corte d'appello di quella città erano tutti risolti. Ho avuto subito l'occasione di andare a Palermo ed il presidente della corte di appello mi ha precisato che non vi è più bisogno di nuove costruzioni, ma certamente di tutta una serie di ristrutturazioni degli edifici esistenti. Io ritengo che si è voluto dare un segno retorico di mantenimento dell'impegno preso relativo all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale il 24 ottobre 1989 dimenticando, però, molti problemi connessi a questo impegno. A mio avviso, ritornare consapevolmente e seriamente su una decisione presa, quando ciò non sia dovuto a capriccio o a viltà, ma a forza maggiore può rappresentare un atteggiamento consapevole da parte di un uomo o di una classe politica. Questa classe politica non ha voluto prendere tale atteggiamento.

A questo punto mi aspettavo e mi aspetto una proposta di politica legislativa per cui, mantenendo fermi e inalterati il principio ed il convincimento che la filosofia e l'impianto tecnico del nuovo processo conservano appieno la loro validità - come dice benissimo la relazione - si possa passare ad una forma di compensazione di quelle mancanze di mezzi, di strumenti e di supporti di cui l'esperienza ci ha man mano dimostrato la necessità. Ma di tale proposta non vi è traccia nei documenti del Governo. La stessa grave lacuna riguarda a mio avviso la politica coerente e attuativa di uno degli scopi fondamentali del nuovo processo accusatorio: la maggiore celerità del rito.

Le ragioni che hanno ispirato la cosiddetta legge Gozzini e prima ancora l'abbreviazione dei termini di custodia cautelare, non sono state soltanto quelle umanitarie, che pure hanno la loro dignità e la loro ragion d'essere, ma anche di pratica efficienza.

Si voleva ottenere dai magistrati, attraverso la maggiore brevità dei termini di custodia cautelare, più celerità nel processo penale. Come abbiamo reagito alle lamentele dei magistrati che si dichiaravano costretti a rimettere in libertà per la scadenza dei termini della custodia cautelare pericolosi soggetti? Abbiamo reagito nel modo più semplice e meno rispondente alla bisogna: tornando, in non pochi casi, all'aumento dei termini di custodia cautelare.

Inoltre, non vi è traccia di una politica legislativa volta a scongiurare, attraverso una nuova disciplina della connessione, il ricorso ai cosiddetti maxi-processi. Purtroppo il maxi-processo, che tutta la cultura giuridica è unanime nel ritenere sia la negazione di un processo penale convenientemente svolto, è arrivato ad essere un istituto del quale si ritiene di non poter fare a meno. Ciò è proprio contrario allo spirito informatore del nuovo processo penale, basato su quelle nuove regole sulla connessione che, abbreviando certe procedure, volevano portarle a dimensioni pratiche, umane.

Sono perfettamente d'accordo con quanto ha affermato il collega Battello: non riesco a comprendere quali siano i dati da cui desumere che l'introduzione dei riti alternativi sta dimostrando una loro limitata

utilizzazione. Per quanto mi consta a Milano, a Torino, a Palermo, a Genova, a Roma, i riti abbreviati sono largamente adottati e ciò accade anche nei centri giudiziari minori. Mi trovo d'accordo con il Ministro soltanto su di un punto: la previsione che il 90 per cento dei procedimenti si sarebbe dovuto risolvere con il rito abbreviato è risultata sbagliata, ma era una previsione ambiziosa.

In più, come opportunamente ricorda il collega Battello, la grossa remora esistente circa l'adozione del rito abbreviato, cioè l'inappellabilità, è stata eliminata dalla recente sentenza della Corte costituzionale, che giustamente ha dichiarato suscettibili di appello anche le sentenze emanate a coronamento di un rito cosiddetto abbreviato.

Quindi, quest'ultimo è destinato, a mio parere, a trovare un'utilizzazione sempre più frequente e massiccia. Il rito abbreviato presuppone lo studio e la conoscenza del fascicolo dal primo momento del suo formarsi, dai primi atti, contrariamente a quello che era l'abito dell'avvocato penalista, anche eccellente, che studiava gli atti una volta chiusa l'istruttoria. Il rito abbreviato esige una consapevole presa di responsabilità per consigliare il proprio assistito nell'uno o nell'altro senso e questo è un qualcosa che richiede un'opera di penetrazione culturale. È questo il punto che mi sembra maggiormente carente nella relazione, pur pregevolissima, del Ministro: non c'è una finestra sul mondo dei giovani; sembra che ci si rivolga soltanto ad avvocati che abbiano dai 50 anni in su.

La domanda che mi permetto di porre per quanto concerne il processo penale è la seguente: quali sono le linee di politica legislativa che il Ministero intende percorrere? L'utilizzazione della Commissione bicamerale, di cui all'articolo 7 della legge-delega, è stata fino ad un certo momento massiccia e frequente, poi si è arrestata. Non mi piace affatto una frase di questa relazione, che il senatore Pinto ha sottolineato con la sensibilità che gli è propria, là dove si parla di poter proporre adattamenti fondati su una solida base sperimentale al termine del triennio proposto dalla legge-delega. Perché questo?

Colleghi, debbo ricollegare questa frase a quanto mi viene riferito da giovani amici magistrati nell'ambiente del Ministero, in cui si parla di 280 norme che verrebbero modificate. Allora ci troviamo veramente di fronte ad un disegno che non esito a qualificare eversivo. Si dica che si vuol fare una controriforma, una riforma della riforma e si nomini allora capo dell'ufficio legislativo il dottor Marcello Maddalena per procedere lungo le direttive che egli va enunciando.

Per quanto concerne il diritto penale sostanziale, ieri ho già accennato a come non condivida assolutamente l'opinione secondo la quale si sarebbe prima dovuto provvedere alla riforma del diritto penale sostanziale e poi a quella del diritto processuale. Ho già avuto modo di dire come questa sia a mio avviso un'opinione sottilmente perversa, perchè presuppone modalità di accertamento delle fattispecie penali diverse a seconda della materia in causa. Alla fine diciamo pure che si arriva alla piena adozione dei mezzi di prova per quanto riguarda il piccolo furto e non per quanto riguarda l'inquinamento, i reati di associazione e via dicendo.

A mio parere, invece, il processo, che è uno strumento delicatissimo, è puramente e semplicemente una forma che deve rispondere

alle regole dell'accertamento storico per verificare se si sia o meno posto in essere un determinato comportamento. Riconosco quindi estremamente opportuno che si sia proceduto prima alla riforma del codice di procedura penale, anche perchè non vi è dubbio che è stato il codice più legato ai principi di diritto pubblico generale propri del periodo in cui tale codice è stato emanato. Oso dire che esso doveva la sua perfezione ed il suo nitore proprio al fatto che rispondeva pienamente alle regole di diritto pubblico generale del momento in cui è stato emanato. Ciò detto, abbiamo al tempo stesso acquisito le ragioni per cui il codice di procedura penale doveva essere modificato, una volta che le regole di diritto pubblico generale sono diventate quelle della Costituzione repubblicana. Il codice penale sostanziale è un codice che, non tanto per virtù del legislatore quanto per sapienza tecnica di quest'ultimo, si è mantenuto maggiormente aderente alle regole, ai principi della civiltà liberale espressi nei codici precedenti. Ho usato il termine «sapienza» perchè il legislatore sapeva di poter contare su quella vasta gamma di misure di prevenzione che potevano sopperire a tutti i casi cui il codice penale non arrivava. Il codice penale di diritto sostanziale, se facciamo astrazione da pochissime norme di parte generale e da numerose norme di parte speciale, è un codice che rispetta ancora determinati canoni di civiltà. Devo ricordare la bellissima battaglia che i giuristi, anche di dichiarata fede fascista, condussero durante il ventennio per impedire l'introduzione dell'analogia *in malam partem*, sull'esempio tedesco, nel nostro codice. Vi fu una reazione praticamente unanime che si manifestò da Mariano D'Amelio a Calamandrei.

Quindi le ragioni di modifica del codice penale sostanziale appaiono meno forti. Si parla di una modifica della parte generale e di una modifica della parte speciale. Tra i penalisti intercorre una fondamentale differenza: chi si occupa prevalentemente della parte generale mira a studiare le regole della garanzia; chi si occupa prevalentemente della parte speciale mira a studiare le regole che incriminano, che perseguono determinati comportamenti. Ne è prova, ad esempio, la fortuna che ha avuto negli ultimi decenni tutta la teoria del reato omissivo.

Non vedo nelle 20 righe dedicate nella relazione al diritto penale sostanziale, a parte le considerazioni testè svolte, alcun cenno ai principi, ai motivi ispiratori di tale riforma. Si dice puramente e semplicemente che il codice è vecchio di 60 anni. Cari colleghi, il codice penale tedesco è durato dall'impero di Guglielmo I fino al 1975; il codice francese è arrivato dai tempi di Napoleone, con aggiunte, novelle, modificazioni, sostanzialmente ad oggi. Davvero ritenete che 60 anni possano giustificare tutto questo, tanto più che vi sono state novelle, molte delle quali da noi introdotte nell'ordinamento giuridico italiano, e che vi è stato l'intervento della Corte costituzionale? Motivare una riforma solo sulla base di una vetustà di 60 anni mi sembra piuttosto approssimativo.

Ammettiamo pure che 60 anni siano molti; vogliamo sapere qual è la direzione lungo la quale si avvia una riforma della parte generale e una riforma della parte speciale, soprattutto quando si tenga presente che con riferimento a quest'ultima si sottolinea assai vigorosamente, in

un altro capitolo di questa relazione, che bisogna perseguire la strada della depenalizzazione. Benissimo, ma occorre fare attenzione poichè ci inoltriamo in quello che è il più spaventoso o divertente, a seconda dei punti di vista, equivoco del momento cultural-penalistico in cui noi viviamo. Mentre da un alto si proclama a gran voce la necessità di una depenalizzazione, dall'altro si moltiplicano, pressochè quotidianamente, le nuove figure di reato. La nostra Commissione, grazie al presidente Covi che ci ha estremamente impegnato su questo punto, è ogni giorno costretta a falcidiare, a ridurre le previsioni di norme penalistiche che vengono, o in sede di parere o in sede di discussione, alla sua attenzione. Abbiamo sempre cercato di seguire la strada della dequalificazione, se così si può dire, in chiave amministrativa. Il risultato però è che le figure criminose vengono aumentate. Bisogna allora trovare il punto di incontro tra queste esigenze e mi attenderei che una discussione sulle novità del diritto penale sostanziale fosse proprio imperniata su una lucida messa a punto dei criteri direttivi.

Come fanno i senatori Battello e Pinto, personalmente ritengo che per quanto concerne la parte generale (in materia di successione delle leggi penali nel tempo, di concorso di persone nel reato, di definizione del dolo, di disciplina del nesso di causalità, di ipotesi di non imputabilità e di contenuto delle sanzioni) vi è un assetto strutturale che regge ancora robustamente ad ogni critica. Anzi, ho sempre detto che mai forse in nessun paese si sono riuniti cervelli giuridici dell'altezza e della validità di quelli che presiedettero alla redazione del codice Rocco; ho sempre aggiunto che questa circostanza era dovuta alla grande fortuna che quegli insigni giuristi non avevano studiato durante il periodo fascista ma, prima della riforma Gentile, avevano studiato soprattutto filosofia e quindi logica (oggi invece di quella materia si studia soprattutto il profilo storico).

Per quanto riguarda poi la parte speciale, anche qui bisogna innanzi tutto prendere chiara posizione su un punto già affiorato nella polemica in materia: se oggetto della tutela penale debba essere soltanto quel gruppo di interessi che sono quanto meno costituzionalmente rilevanti o se possano rientrarvi anche altri interessi. Se non si chiarisce questo punto, si rischia di procedere alla stesura della parte speciale sull'onda e sull'eco di semplici suggestioni: ad un dato momento diventa di moda la bioetica e allora si introducono fattispecie di reati relative a questo settore. Badate che il più delle volte le situazioni che si vogliono disciplinare possono essere convenientemente risolte sulla base delle norme esistenti. Quindi, una scelta di politica legislativa in questo senso si impone.

Sui provvedimenti proposti per la lotta alla criminalità organizzata condivido le osservazioni fatte dal Ministro. Vorrei soltanto richiamare l'attenzione di tutti noi sul fatto che una successione troppo rapida di leggi diverse tra loro rischia di vanificare la serietà dell'obiettivo. Il tipo di reazione che il soggetto criminale, associato o meno, oppone a questa velocità di cambiamento è uno soltanto: diventa una questione di forza e la sfida è su chi è il più forte. Ritengo che, come abbiamo fatto nella dura stagione del terrorismo, attenersi ai principi generali rappresenti di nuovo una consapevolezza ed una presa di posizione forte e virile.

Sulla disciplina delle tossicodipendenze si elenca il contenuto primario della legge che abbiamo testè approvato e lo stesso si fa per le norme sul processo civile e per il giudice di pace. Per quanto riguarda quest'ultimo, lamento che il Ministro non abbia rammentato una delle norme più opportune ed essenziali del testo: quella che rimette la decisione del ricorso contro le decisioni pronunciate in via amministrativa non al pretore ma al giudice di pace. Questa è forse l'unica norma che ha contribuito, più che a depenalizzare certe sanzioni, a rendere più celere ed a sfoltire il lavoro dei pretori: data la frequenza dei ricorsi giurisdizionali, prima il carico di lavoro era sostanzialmente lo stesso, adesso invece i pretori si vengono a trovare in una situazione molto diversa.

Non vorrei addentrarmi nel campo del diritto commerciale e societario ed in quello comunitario, dei quali sono assolutamente a digiuno; però vorrei sollecitare il Ministro, per quanto concerne il diritto societario, a prendere in considerazione il fenomeno del gruppo, che sta diventando sempre più saliente sul piano economico e finanziario e che nei nostri testi normativi - se non vado errato - è preso in espressa considerazione soltanto dalla cosiddetta legge Prodi. Parlo da profano, però data l'importanza della materia e dato l'ondeggiamento della giurisprudenza bisognerebbe prendere in esame il fenomeno.

Sul servizio giudiziario e sul territorio farò solo due considerazioni circa il reclutamento dei magistrati e la formazione degli stessi; per il resto consento assolutamente su quanto ha anticipato il senatore Pinto. Nella relazione vi è una frase alla quale va tutta la mia più cordiale e completa, vorrei dire affettuosa, adesione: quella che si riferisce a «le soppressioni degli uffici preesistenti e i relativi accorpamenti territoriali ovvero le separazioni di territorio necessarie alla costituzione di nuovi uffici». Bisogna smagrire ciò che è troppo grasso, sopprimere le debolezze!

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ho sempre detto questo.

GALLO. So che questo è il suo pensiero, bisogna però ribadirlo perchè non vi siano equivoci sulla nuova geografia giudiziaria, che non deve lasciare spazio ad ambizioni ed a desideri di potere, ma deve soprattutto guardare alle esigenze di servizio.

Vi è poi il tema delle riforme sull'ordinamento giudiziario. Giustamente il Ministro sostiene che il dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario viene quasi sempre posto nell'ottica riduttiva del reclutamento, cioè della modifica del concorso di accesso, mentre dovrebbe investire l'intera carriera del magistrato. Però il momento dell'accesso è quello fondamentale e mi sembra più che giustificato insistere sulle caratteristiche del concorso, se esso debba continuare con il sistema napoleonico del concorso a posti oppure se si possa innovare con altri e più acconci sistemi aderenti alla realtà liberal-democratica. Per carità, non penso assolutamente ad elezioni di magistrati sul modello americano; penso ad altre forme di designazione come quella che si verifica nel Regno Unito. In ogni caso il contenuto del concorso deve essere profondamente modificato, nel senso che, sia

pure supportato da quella scuola comune che il praticante avvocato e l'aspirante magistrato secondo il Ministro devono frequentare (anche se le due culture devono convergere ma non confondersi), deve dare una parte preminente alla valutazione di idoneità psichico-morale del futuro magistrato. Se il magistrato è un «pozzo di scienza» va bene, ma egli deve essere soprattutto una persona oggettiva ed equilibrata, mentre oggi il giudizio di idoneità per questa professione non è assolutamente presente.

Per quanto riguarda la scuola, deve essere adottata la tecnica francese. In Francia esiste una scuola dove si forma il personale giudiziario ed amministrativo più importante e qualificato; però, anche se c'è una selezione implacabile, non si lascia a se stesso il ragazzo respinto, quello che presenta doti meritorie, ma che non appare particolarmente idoneo per la carriera giudiziaria. Quel ragazzo viene indirizzato e seguito in un'altra carriera: egli ad esempio può diventare un eccellente studioso ma non essere sufficientemente equilibrato per svolgere la funzione giudicante. Questo sistema scolastico articolato non può essere improvvisato, ma va impostato con una strategia che impegnerà almeno i prossimi dieci anni e che richiede grandi sforzi.

Per quanto riguarda la riforma del Ministero di grazia e giustizia, vedo che il Ministro dà largo spazio all'ampliamento dei compiti dirigenziali per i funzionari amministrativi; egli giustifica la presenza dei magistrati per la preminenza di una serie di attività svolte dal Dicastero «di notevole contenuto giuridico per il progressivo articolarsi degli ordinamenti interni e per l'infittirsi dei rapporti dei vari ordinamenti nazionali o sovranazionali». È tutto giusto, però mi chiedo se solo i magistrati possano risolvere questioni internazionali o sovranazionali. Perché non anche l'avvocato che abbia una congrua esperienza? Perché non anche il docente di diritto internazionale? Perché, quando si parla di esperti giuridici nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia, la soluzione che pare scontata è quella del magistrato e non quella di qualunque studioso, tecnico o operatore del diritto che dia assicurazione di poter svolgere un determinato compito?

Desidero concludere con una nota di caldo assenso a quanto il Ministro propone, oltre che sui problemi dell'edilizia - in ordine ai quali mi sembrano importanti gli emendamenti che il relatore Bausi ci sottoporrà - anche sui problemi della politica penale minorile, che non sono soltanto quelli inerenti le responsabilità di chi utilizza i minori, ma sono anche problemi di recupero e risposta adeguata alla personalità del minore. Aver avuto questa sensibilità è ancora una volta la riprova che non occorre essere specialisti, basta essere persone dotate di intelletto e cuore per afferrare l'essenza e la realtà di determinate problematiche.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, prima di entrare nel merito del mio intervento vorrei ringraziare tutti i membri della Commissione, poichè abbiamo svolto un dibattito estremamente ricco ed elevato, assai più ampio di quello che si è svolto gli anni scorsi in occasione dell'esame della tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia. Ringrazio in modo particolare il relatore che ha condensato nella parola «velleitario» il suo giudizio, ribadito con maggiori arricchimenti

da parte di tutti gli intervenuti. Ringrazio altresì il sottosegretario Castiglione per le precisazioni fornite all'inizio della discussione ed anche per la pazienza, pur se istituzionalmente dovuta, con cui ha ascoltato tutti gli interventi, che ritengo sia servita ad immagazzinare idee per chi ha tanta parte nella conduzione del Ministero.

In apertura del mio intervento vorrei svolgere alcune considerazioni di ordine generale. Dal 1988 in poi è stato adottato, per cercare di far quadrare i conti, un sistema che in sostanza è consistito nell'esaltazione delle previsioni di entrata, cioè in una sovrastima delle entrate. Al punto che durante tutti questi anni si è stati costretti a manovre intermedie per cercare di far quadrare i conti e ricondurli alle previsioni di disavanzo iniziali.

Tali sovrastime sono state particolarmente macroscopiche in occasione del bilancio 1991; esse sono state denunciate clamorosamente anche in Parlamento.

Quest'anno ci siamo trovati di fronte ad un buco nelle entrate, sia per previsioni eccessive circa le imposte ordinarie (Irpef, Irpeg ed Ilor), sia per previsioni di gettiti che dovevano derivare da nuove imposizioni, addirittura per una cifra che si avvicina ai 30.000 miliardi. Ritengo che ci troviamo di fronte a qualcosa di analogo anche per quanto concerne la manovra relativa al 1992. Basti pensare all'affidamento che si fa sul condono (circa 12.000 miliardi) che, a parte giudizi di ordine morale sull'iniziativa, credo sia molto di là della realtà. Basti pensare all'entrata ipotetica di 15.000 miliardi derivanti dalle privatizzazioni, per ottenere le quali sarebbe necessaria una volontà politica estremamente ferma che non mi sembra di riscontrare.

Faccio queste considerazioni anche perché mi sembra che a tale sistema di sovrastima delle entrate quest'anno si affianchi un altro sistema, quello della sottostima delle uscite. Ciò mi sembra particolarmente evidente nella tabella del Ministero di grazia e giustizia. Secondo le previsioni governative le spese correnti sono di 5.208 miliardi, che rappresentano un aumento del 2,65 per cento rispetto al bilancio di assestamento. Una tale percentuale potrebbe voler dire poco se non si facesse riferimento al fatto che tale cifra è composta per il 69,8 per cento, cioè per circa 3.000 miliardi, da spese per il personale in servizio. Affermare allora, come viene fatto nell'analisi economica contenuta nell'elaborato dell'ufficio studi, che la previsione di spesa del personale aumenta in tal modo soltanto del 2,3 per cento rispetto al 1991 è affermare qualcosa che matematicamente non si avvererà. Basterebbe solo considerare gli effetti della scala mobile, pur con la riforma che è stata fatta, per comprendere che tale risultato non è assolutamente perseguibile.

Va anche tenuto conto che circa la metà dell'aumento previsto per la parte relativa al personale è rappresentata dal maggior onere per l'indennità integrativa speciale che è una voce nuova. Quindi anche questa previsione si riduce ulteriormente.

Stesso discorso può essere fatto per la parte relativa all'acquisto di beni e servizi, dove è previsto un aumento del 3,8 per cento rispetto alle previsioni di spesa. Tuttavia relativamente all'acquisto di beni e servizi bisogna tenere presente - e lo stesso Sottosegretario lo ha affermato - che anche questi ultimi sono sostanzialmente indicizzati,

basti pensare ai canoni di locazione. Ancora, per i trasferimenti, che rappresentano 216 miliardi sul totale, si prevede un incremento del 2,7 per cento ed in tale voce sono compresi contributi ai comuni per spese per gli uffici giudiziari; tuttavia tale cifra, in relazione anche alle necessità di investimento che i comuni dovranno affrontare per allestire gli uffici del giudice di pace, appare alquanto sottostimata.

Desidero poi fare un'altra osservazione, che investe la politica del Governo e le dichiarazioni rese nei giorni precedenti la formazione del disegno di legge finanziaria. Si è detto che non si sarebbero toccati gli investimenti relativi al Ministero dell'interno e al Ministero di grazia e giustizia. Tuttavia dall'elaborato dell'ufficio studi risulta che per le spese correnti l'incremento per il Ministero di grazia e giustizia è del 2,7 per cento, mentre nella generalità del bilancio dello Stato l'aumento della spesa corrente è dell'8,7 per cento; per le spese in conto capitale abbiamo un aumento nella tabella del Ministero di grazia e giustizia del 7 per cento, mentre le spese in conto capitale nella generalità aumentano del 28,6 per cento. Si tratta quindi di una situazione particolarmente deludente.

Il Ministero di grazia e giustizia è stato sostanzialmente trattato male, malgrado le dichiarazioni rilasciate dai massimi vertici del Governo, quando si è detto che le questioni dell'ordine pubblico e dell'amministrazione della giustizia sarebbero state privilegiate, pur nella ristrettezza dei mezzi a disposizione. Si può constatare che le spese rispetto al bilancio dello Stato scendono dallo 0,88 per cento del bilancio dello scorso anno allo 0,86 per cento. Pur se si tratta di diminuzione lieve essa ha un suo significato. Considerando poi i 400 miliardi del capitolo relativo al Ministero dei lavori pubblici per l'edilizia penitenziaria e i 350 miliardi del capitolo 5942 del Ministero del tesoro per mutui agli enti locali, constatiamo una diminuzione dallo 0,99 per cento allo 0,97 per cento.

Si registra dunque un segnale negativo che è l'esatto contrario di quel segnale positivo, che ieri il senatore Pinto richiamava nel proprio intervento, circa lo sfondamento emblematico di quell'1 per cento che ha sempre assillato il bilancio del Ministero di grazia e giustizia e che devo dire, come ho già affermato lo scorso anno, rappresenta una media. Ad esempio, nel bilancio degli Stati Uniti si tratta di un dato normale, tuttavia in quel paese, come in altri, vi è una situazione assestata per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia.

GALLO. Tale stanziamento di bilancio però riguarda le corti federali. Ricordiamo che la gran parte della giustizia è amministrata dalle corti statali, che hanno tutte i loro bilanci.

PRÉSIDENTE. Nel corso della nostra visita negli Stati Uniti, e in sede federale e in sede di singoli Stati, per esempio sia in Louisiana che in California, abbiamo rilevato stanziamenti dell'1 per cento rispetto al bilancio per la giustizia federale, così come rispetto ai bilanci dei singoli Stati suindicati.

GALLO. Però si sommano e si ottiene una disponibilità ben maggiore.

PRESIDENTE. Dunque, altro che anno della giustizia il 1991! Ed il 1992 comunque non lo sarà, anche in vista degli eventi politici cui andiamo incontro. A prescindere dall'aspetto relativo ai mezzi, mi sembra che da un pò di tempo a questa parte anche l'attività propositiva del Ministero della giustizia si sia sostanzialmente impoverita. È vero, senatore Battello, che vi sono stati provvedimenti importanti sotto il profilo ordinamentale, quale quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e quello della riforma del Ministero...

ACONE. Il disegno di legge sulle circoscrizioni è vecchio.

PRESIDENTE. Quest'anno sostanzialmente di veramente significativo a me pare sia stata presentata solo la riforma del Ministero di grazia e giustizia; a parte questo, da parte del Governo vi è poca insistenza perchè il Parlamento assuma iniziative efficaci. Nulla lascia poi ritenere, dai documenti finanziari in esame e dalle indicazioni che ci vengono fornite, che sia in vista una nuova stagione dal punto di vista progettuale.

Mi sono limitato all'esame delle postazioni in bilancio. Altrettanto sconcertante è l'esame del disegno di legge finanziaria, sulla cui scarsità dei fondi non mi soffermo perchè è già stata rilevata da parte di molti colleghi, sia per la parte corrente che per la parte in conto capitale. Devo dire che forse - purtroppo - non poteva essere diversamente data la situazione della finanza pubblica: abbiamo perduto gli anni buoni, quelli delle vacche grasse, e adesso ne paghiamo lo scotto.

Tuttavia, vorrei fare un'altra considerazione di ordine generale. Continua, a mio avviso, a prevalere un certo tipo di cultura sociopolitica, secondo la quale le questioni che hanno una valenza istituzionale non sono sentite dalla nostra classe politica in tutta la loro drammaticità ed urgenza. Uno dei punti più dolenti della nostra organizzazione statale è quello della giustizia che fa acqua sotto ogni profilo, e che non adempie ad una delle funzioni primarie dello Stato, quella di rendere giustizia adeguata ad un paese moderno, che oltretutto è gravato da criminalità organizzata grande e piccola, e che vede la giustizia civile tanto decotta da essere addirittura fonte di ulteriori trasgressioni alle regole di un'ordinata convivenza civile.

In questa situazione di bilancio - e richiamo anche le considerazioni svolte ieri dal senatore Acone - non si può fare altro che pensare di procedere con interventi mirati a riparare le situazioni più gravi ed urgenti, agendo sul piano ordinamentale e su quello del diritto sostanziale.

A quest'ultimo proposito e con riferimento alla giustizia penale, un provvedimento che credo tutti riteniamo estremamente urgente è quello della depenalizzazione. Su di esso la iniziativa non può che essere governativa, perchè si tratta di prendere in esame un corpo legislativo molto ampio: la depenalizzazione, infatti, deve riguardare tutte le diverse fattispecie penali di una certa natura esistenti nelle varie legislazioni, anche speciali. Quindi, un impegno sul quale il Ministro di grazia e giustizia dovrebbe puntare con assoluta urgenza, pur nelle difficoltà, è quello di organizzare una elaborazione adeguata del provvedimento di depenalizzazione e vorrei chiedere al sottosegretario

Castiglione di riferire al Ministro la richiesta della Commissione che, nella replica, egli ci esponga gli eventuali progetti che sono allo studio del Ministero, se ci sono, quali ne sono i limiti e le prospettive. Dovremmo fare il tentativo, nello scorcio di questa legislatura, di affrontare alcuni nodi essenziali che non comportino spese, ma che possano dare un grosso beneficio all'amministrazione generale della giustizia.

Sul piano processuale penale, credo sia necessario introdurre qualche correttivo proprio per salvaguardare l'impianto fondamentale del nuovo processo penale, adeguando alcuni istituti alle necessità di repressione della grande criminalità organizzata. Già ieri abbiamo discusso sulla questione delle procure distrettuali o regionali e non siamo d'accordo sulla soluzione. Non voglio riproporre la questione in questa sede, ma voglio solo richiamarla perchè auspico che il Ministro nella replica ci dia finalmente un'indicazione di carattere organico rispetto agli obiettivi del Governo. Assistiamo troppo frequentemente, ogni due o tre mesi, ad interventi presi sotto *inputs* emozionali rispetto ad episodi che colpiscono particolarmente l'opinione pubblica. Vorrei ricordare, ad esempio, che rispetto alla questione del coordinamento vi sono già stati due interventi: il primo è il decreto che abbiamo recentemente convertito, con cui si stabilisce l'obbligo di informazione delle indagini collegate alle procure generali; il secondo è decreto, che è ancora in corso d'esame, con il quale si passa all'istituto dell'avocazione. Se mi è consentito riprendere solo brevemente la questione di costituzionalità posta dal senatore Gallo con riferimento alla competenza distrettuale o regionale, a me pare che si tratti di competenza territoriale in merito alla quale vorrei ricordare che, per esempio per l'*insider trading*, abbiamo attribuito la competenza ai tribunali di corte d'appello del capoluogo di regione. Sotto questo aspetto abbiamo già alcuni precedenti, per cui le osservazioni fatte dal senatore Gallo, a mio avviso, non hanno attinenza con la competenza di carattere territoriale. Non voglio insistere sull'argomento: mi limito solo a chiedere che il Ministro nella replica specifichi gli intendimenti del Governo.

In tema di perseguimento della grande criminalità - non solo sulla questione delle indagini collegate, ma anche su altri punti auspicati da tempo, come la creazione di una banca dati presso il Ministero di grazia e giustizia o il rafforzamento soprattutto qualitativo della polizia giudiziaria - nella seduta di dopodomani il Consiglio dei Ministri si appresta a varare un disegno di legge, su proposta del ministro Scotti, per la creazione di un'agenzia di polizia investigativa di alto livello, su modello straniero. Il Ministro di grazia e giustizia partecipa all'elaborazione di questa nuova iniziativa, tesa evidentemente a dare maggiori mezzi alla polizia giudiziaria e - si spera - maggiore efficacia all'autorità giudiziaria in genere? Oppure il Ministro dell'interno e quello di grazia e giustizia agiscono come Giano bifronte, andando ognuno per la propria strada?

Per l'obiettivo di dare maggiore agilità in generale al pubblico ministero, innanzitutto cercando di liberarlo dalle incombenze burocratiche da cui è assillato, mi pare sia pendente presso la Camera dei deputati un progetto di legge che probabilmente è stato bloccato per questioni di carattere finanziario. Auspico che il Ministro faccia sostan-

zialmente quanto necessario perchè non si corra il rischio di vanificare il momento punitivo. Penso alla questione della formazione della prova ed alla necessità, per irrobustire l'istituto dell'incidenza probatoria, di evitare la vanificazione della raccolta della prova in dibattimento, soprattutto nei processi in cui si sa che l'omertà è tale da rendere estremamente difficile la pretesa punitiva.

Sul piano della giustizia civile, grandi speranze poniamo sul giudice di pace. Come sapete, ho alcune remore sul modo come tale figura è stata delineata, ma le supero perchè ritengo che, se questo istituto funzionerà, la giustizia civile avrà maggiori possibilità di uscire dalla morta gora in cui si trova. In questo senso auspico che, in questo anno e due mesi che mancano per l'entrata in vigore del nuovo istituto, si costituisca presso il Ministero una sorta di *task force* per affrontare i vari problemi connessi all'argomento e soprattutto le questioni di edilizia. Penso alla mia città, dove pare che saranno assegnati 140 o 150 giudici di pace: occorrerà reperire i locali necessari per permettere loro di svolgere la propria attività.

A questo proposito vorrei dire che nei documenti in esame forse i fondi ci sono, soprattutto per i grandi centri. Mi riferisco alla voce che autorizza i comuni ad accendere mutui; dei 4.000 miliardi previsti sono stati impiegati fino a questo momento 3.200 miliardi. Ci vuole una forte volontà ed uno spirito d'iniziativa da parte del Ministero di grazia e giustizia per portare avanti queste esigenze. Ritengo che anche nelle ristrettezze finanziarie il Ministero si possa rivolgere, con un contratto a termine, alla consulenza di un ingegnere. Inoltre, vorrei invitare il Governo a porre l'accento sulla preparazione dei giudici di pace, assolutamente necessaria ed essenziale perchè la loro entrata in funzione non comporti un aggravamento dell'amministrazione della giustizia a livelli superiori. È vero che c'è la provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado che forse servirà ad eliminare tanti appelli ...

GALLO. Questo al contrario fomenta il ricorso all'appello.

BATTELLO. No, induce a transigere.

PRESIDENTE. Non affrontiamo adesso la questione.

Un altro punto su cui desidererei una risposta da parte del Ministro è quello relativo agli organici dei magistrati. A che punto siamo con i concorsi e quali sono le previsioni che vengono fatte non per cercare di coprire definitivamente l'organico, ma almeno per avvicinarci agli 8.405 posti che sono previsti dall'attuale organico?

Vorrei anche sapere a che punto è quel provvedimento che è stato ventilato per cercare di accelerare l'*iter* dei concorsi, attribuendo maggiori mezzi ai fini della retribuzione, e cercando di utilizzare un sistema analogo a quello utilizzato per l'esame di procuratore legale, cioè creare più sottocommissioni sotto l'egida di una presidenza che garantisca criteri di uniformità.

Per quanto concerne la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ritengo si tratti di un provvedimento che potremo portare avanti se ed in quanto la Commissione bilancio non ritenga che anch'esso possa dare luogo a nuovi oneri. Sono estremamente convinto che il punto

maggiormente dolente sia quello delle sedi giudiziarie, tuttavia non lo enfatizzerei al punto di salvare il tribunale di Mistretta. Naturalmente sto facendo un esempio limite rispetto a quanto risulta dalle tabelle che ci sono state rappresentate, ove si nota che in alcune sedi l'attività è veramente scarsa ed alcuni magistrati non coprono neppure l'indice medio. È vero che il punto più dolente della giustizia italiana è rappresentato dai grandi tribunali e che i piccoli tribunali, proprio perchè hanno un carico inferiore di lavoro, possono essere più pronti nel rendere giustizia, tuttavia vi sono anche situazioni limite che devono necessariamente essere prese in considerazione.

Desidero rivolgere un ultimo interrogativo al Ministro per sapere a che punto siamo con l'informatizzazione e la meccanizzazione. Mi sembra di ricordare che in occasione della discussione del bilancio dello scorso anno fu fatto un riferimento chiaro alla cifra di 2.000 miliardi, suddivisa in quattro anni, per questo problema e per altri connessi, giacchè probabilmente vi è anche la necessità di personale adatto a far funzionare il sistema. Mi sembra che tale piano sia saltato per questioni di bilancio. Infatti basta guardare le spese in conto capitale della tabella C per vedere che al posto della cifra di 2.000 miliardi in quattro anni vi è quella di 1.000 miliardi in tre anni. Nel frattempo, però, qualcosa è stato fatto. Sarebbe allora opportuno che venisse fatto il punto della situazione, anche per sapere cosa si prevede ad esempio circa la verbalizzazione del processo penale.

GALLO. Mi risulta che le apposite macchine siano state acquistate.

PRESIDENTE. Comunque l'informatizzazione del lavoro ha molta importanza anche per la giustizia civile.

Ritengo opportuno che siano portati avanti i lavori della nostra Commissione rispetto ai provvedimenti testè enunciati dal senatore Battello, cioè la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, la responsabilità disciplinare e l'incompatibilità per i magistrati e la riforma del Ministero di grazia e giustizia, provvedimento quest'ultimo che ritengo essenziale giacchè sono convinto che il Ministero abbia bisogno di strutturarsi in modo diverso rispetto all'attuale. Nel disegno di legge-delega mi sembra vi siano indicazioni molto precise circa una distinzione del ruolo propositivo-legislativo ed anche del compito di seguire le questioni di carattere più strettamente giuridico che riguardano il Ministero dalla parte di carattere gestionale-amministrativo-manageriale degli uffici giudiziari. Vi è poi un altro provvedimento recentemente trasmesso dalla Camera dei deputati concernente la riforma dei consigli giudiziari, la reversibilità delle funzioni, la rotazione e la temporaneità degli incarichi direttivi, che è stato recentemente sollecitato dall'Associazione nazionale magistrati.

Da ultimo vi sono altri provvedimenti, quello sull'arbitrato, che non comporta impegni di spesa e di cui sono relatore, quello sulla professione forense attualmente all'esame del comitato ristretto, così come quello sulle circoscrizioni e quello sulla tutela penale.

Prego quindi i colleghi di compiere uno sforzo per far procedere questi provvedimenti il più sollecitamente possibile.

Concludo il mio intervento annunciando che il Gruppo repubblicano voterà in senso contrario ai documenti di bilancio, voto giustificato, per quanto riguarda la tabella, da quanto detto inizialmente circa le promesse che la giustizia sarebbe stata trattata meglio di quanto è stato fatto per gli altri Ministeri, promesse che non sono state mantenute.

Poichè nessun altro domanda di parlare dichiaro chiusa la discussione.

Il seguito dell'esame dei documenti di bilancio è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 12, 20.

MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1991

Presidenza del Presidente COVI

I lavori hanno inizio alle ore 10,25.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Rapporto favorevole, con osservazioni, alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento.)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e relativa Nota di variazioni - Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (tabelle 5 e 5-bis) - e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)».

Riprendiamo l'esame dei documenti di bilancio rinviato nella seduta del 10 ottobre, nella quale è stata chiusa la discussione.

Passiamo ora all'esame dei seguenti ordini del giorno:

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame del disegno di legge finanziaria per il 1992;

considerando lo stato della giustizia civile e penale, che necessita di un intervento di carattere straordinario, soprattutto, ma non solo, sotto il profilo delle strutture e dei supporti tecnico-operativi per i magistrati e gli altri operatori,

impegna il Governo:

a predisporre un piano di intervento con lo stanziamento di almeno 950 miliardi per la giustizia al fine di superare la paralisi pressochè totale della giustizia civile, specie al Sud, e le difficoltà che incontra l'applicazione del nuovo codice di procedura penale in particolare nelle regioni a più alta intensità mafiosa».

0/3003/1/2

SALVATO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,
in sede di esame del disegno di legge di bilancio per il 1992,
impegna il Governo:

ad attivarsi per la realizzazione di un piano straordinario triennale per il completamento e rafforzamento delle strutture ordinarie (aule, uffici del giudice, uffici amministrativi e sportelli al cittadino, con relative suppellettili e strumenti operativi nonché impianti di videoregistrazione o strumenti di stenotipia elettronici) ed altresì per potenziare le strutture informatiche esistenti e ulteriormente adeguarle».

0/2944/1/2/Tab.5

BATTELLO, CORRENTI, IMPOSIMATO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, GRECO

SALVATO. Signor Presidente, colgo l'occasione dell'illustrazione del mio ordine del giorno per riprendere, pur se brevemente, alcune riflessioni che io stessa ed altri colleghi abbiamo avuto modo di esprimere durante la discussione sul disegno di legge finanziaria e sul bilancio dello Stato, in assenza del Ministro.

Voglio dire che sia io sia altri colleghi abbiamo considerato tale assenza grave ed irrispettosa nei confronti della Commissione. Sappiamo che il Ministro era impegnato all'estero per altre questioni, ma nonostante ciò ho ritenuto e ritengo l'assenza ingiustificata.

MARTELLI, *ministro di grazia e di giustizia*. Non capisco come l'assenza possa essere ingiustificata se lei stessa ha affermato che mi trovavo all'estero.

SALVATO. È una questione di priorità di impegni.

MARTELLI, *ministro di grazia e di giustizia*. Un impegno assunto con i Ministri della giustizia francese e tedesco per discutere di cooperazione internazionale nella lotta contro la criminalità organizzata e di temi legati all'immigrazione doveva essere trascurato secondo lei, nonostante fosse stato preordinato da un mese e mezzo?

SALVATO. Signor Ministro, si tratta certamente di un impegno importantissimo. Le ricordo tuttavia in maniera sommessamente che l'approvazione dei documenti di bilancio non è un accidente, ma una scadenza preordinata. Evidentemente vi è stata una certa disattenzione nel concordare le date.

Al riguardo esiste una norma regolamentare assai precisa. Noi abbiamo svolto la discussione in presenza del sottosegretario Castiglione, che ringrazio per la sua assiduità. Tuttavia ciò non scalfisce il mio personale giudizio. Vorrei inoltre ricordarle, signor Ministro, che lei è evidentemente così impegnato che in questa Commissione ben poche volte abbiamo potuto ragionare con lei sui drammatici problemi che affliggono la giustizia italiana.

Per quanto concerne l'ordine del giorno da me presentato, esso rappresenta sostanzialmente una riflessione sullo stato della giustizia,

che ci rende assai allarmati. Ci troviamo di fronte ad un disegno di legge finanziaria e ad un bilancio dello Stato che ancora una volta non scelgono la giustizia quale priorità - nonostante quanto si è detto in varie sedi, anche con notevole enfasi e con effetti a mio avviso spesso demagogici rispetto ad un giustificato allarme dell'opinione pubblica - cui si dovrebbe rispondere governando realmente questo settore.

Ciò vuol dire anzitutto disporre di tutte le risorse necessarie. Si tratta, a mio parere, di risorse non di poco conto, che quantifico in 950 miliardi e forse tale stima è al di sotto delle reali necessità. Ritengo che tale cifra possa essere reperita in altri settori dell'amministrazione dello Stato e mi farò carico di ciò presso la Commissione bilancio, proponendo un taglio consistente e, quindi, un emendamento compensativo. Ritengo tali risorse necessarie soprattutto per andare incontro a due preoccupazioni. La prima è quella di adeguare in alcune aree, penso in particolare a quelle ad alta densità mafiosa, le strutture ed il personale per far realmente decollare il codice di procedura penale. Non sottovaluto affatto l'attacco, anzitutto culturale, che è in atto nei confronti del codice. Tale attacco in larga parte viene consentito dal persistere di una legislazione di emergenza di cui lei stesso, signor Ministro, si fa quotidianamente carico ed è un attacco anche rispetto alle mancate risorse in termini di organizzazione.

Per usare un termine parlamentare, il combinato disposto tra queste vecchie storture, l'inseguimento di legislazioni di emergenza e la mancanza di strutture e di mezzi, sta facendo fallire l'applicazione del codice di procedura penale. Ritengo che questa sia una grave responsabilità che ci si sta assumendo, dalla quale il Gruppo di Rifondazione comunista vuole apertamente dissociarsi.

C'è invece la necessità e la possibilità di adeguare strutture e mezzi e soprattutto di fornire risposte in termini di formazione del personale perchè un codice culturalmente avanzato com'è il nuovo codice di procedura penale ha anzitutto bisogno di una formazione permanente del personale. Mi riferisco non soltanto agli operatori nel campo dell'amministrazione, ma anche ai magistrati.

L'altra nostra preoccupazione è rappresentata dalla giustizia civile. Su questo tema non ho bisogno di spendere molte parole. Sappiamo che ormai ci troviamo non soltanto di fronte ad una denegata giustizia, ma che in molte aree ciò sta comportando il consolidarsi di altre prassi, quali il ricorso molto frequente alle organizzazioni mafiose e camorristiche, che tentano di dare risposte su questo terreno. Vi è una sfiducia radicata nei cittadini che finiscono con l'evitare di presentare ricorsi, giacchè sanno che i tempi per una risposta sono di diversi anni.

La nostra Commissione ha lavorato assai bene, elaborando due importanti provvedimenti, sul nuovo codice di procedura civile e sul giudice di pace. Occorrerà allora predisporre in tempo mezzi e strutture affinchè questo sforzo straordinario che il Parlamento ha compiuto non sia vanificato..

Desidero, infine, avanzare la richiesta di un piano straordinario di risorse, che dovrebbe essere un piano straordinario anche dal punto di vista politico. Sono infatti convinta della necessità di una direzione di marcia assai precisa, che mi sembra non essere contenuta (o comunque non in modo convincente) nei documenti di bilancio.

Ho sentito questa mattina alla radio il clamore suscitato dalla fuga di un noto esponente mafioso, rispetto alla quale si annunciano ulteriori modifiche del decreto-legge che stiamo discutendo. Ritengo tuttavia che non possiamo legiferare inseguendo di volta in volta queste emergenze. Tale metodo non sta dando risultati neppure in termini di efficacia, giacchè non siamo riusciti a segnare una reale inversione di marcia nella capacità dello Stato italiano di fronteggiare la gravissima minaccia esistente nei confronti della convivenza civile.

Le risposte da fornire sono a mio avviso di altro tipo che non di ordine emergenziale. Deve trattarsi di risposte politiche che facciano restare il Parlamento e lo Stato italiano nell'alveo della Costituzione. Infatti, molte delle norme che *oborto collo* finiamo con l'adottare, a mio parere, ci allontanano dall'alveo della Costituzione e su ciò siamo indotti a riflettere con grande preoccupazione.

BATTELLO. Signor Presidente, il nostro ordine del giorno intende impegnare il Governo ad attivarsi per la realizzazione di un piano straordinario biennale per il completamento ed il rafforzamento delle strutture ordinarie (aule, uffici del giudice, uffici amministrativi e sportelli al cittadino, nonchè impianti di videoregistrazione o strumenti di stenotipia elettronici) e per potenziare ed adeguare le strutture informatiche.

Non abbiamo quantificato l'ammontare delle risorse necessarie a realizzare questo piano straordinario, approfondiremo tale aspetto in sede di emendamenti al disegno di legge finanziaria.

Siamo stati mossi dalla preoccupazione che uno dei limiti gravissimi dell'attività del Ministero di grazia e giustizia è costituito dal fatto che non si apprestano le risorse necessarie a far decollare quelle iniziative legislative che sono poi divenute leggi. Il fatto che tali leggi non siano sorrette da adeguate risorse finanziarie ingenera una situazione di enorme difficoltà nel farle radicare e mette in moto un meccanismo di rigetto che è poi alla base dei giudizi negativi che l'opinione pubblica (entro certi limiti manipolata strumentalmente per ragioni politiche o di altro genere) esprime sull'insieme delle iniziative legislative che il Parlamento realizza.

In questo anno il Parlamento, pur con i limiti imposti dalla situazione politica generale (continue minacce di scioglimento delle Camere, una maggioranza governativa che non riesce a sostenere neppure le iniziative legislative che nascono al suo interno), ha lavorato intensamente. Ha prodotto la novella nel campo della procedura civile; ha prodotto la costituzione del corpo di polizia penitenziaria, che ha eliminato e smilitarizzato il corpo degli agenti di custodia; ha prodotto la legge sul patrocinio dei non abbienti e sul giudice di pace.

Si tratta di un insieme di iniziative legislative che hanno per molta parte innovato l'ordinamento (e ad esse si aggiunge, in quanto approvato in precedenza, il codice di procedura penale e le iniziative di contorno). Solo che queste leggi, non essendo sorrette da adeguate risorse finanziarie, non funzionano o funzionano male, ingenerando nell'opinione pubblica la falsa idea che il male sia nella norma e non invece nell'insufficienza delle risorse che tale norma dovrebbero far funzionare.

Questa situazione drammatica deve essere rimossa; il dibattito deve essere reso trasparente sul dato effettivo e non su un dato travisato. Per tali ragioni siamo fortemente preoccupati. Anche in questi documenti di bilancio mancano le dotazioni finanziarie necessarie e quindi anche questo bilancio sarà concausa di un ulteriore aggravarsi della situazione.

Abbiamo letto con attenzione la nota di accompagnamento alla Tabella 5 e diamo atto della sincerità di quel passaggio in cui si dice che non dipende solo dal Ministro di grazia e giustizia il reperimento delle risorse: egli esplicitamente chiama in causa la responsabilità complessiva del Governo. È un passaggio connotato da apprezzabile sincerità, ma in sede politica non sono in gioco la sincerità e l'atteggiamento personale: il problema riguarda la situazione esistente.

Se vi è questa impotenza del Ministro nel quadro della compagine governativa a far dotare il suo Dicastero delle risorse necessarie a portare avanti una battaglia, che non è solo del Ministero ma della società civile nel suo complesso e quindi del Governo in quanto asserito rappresentante di tale società civile, da ciò trae alimento un giudizio ulteriormente preoccupato. Se questa è la situazione che si delinea all'interno della maggioranza, si rileva una situazione di impotenza.

A fronte di tale situazione vi sono due vie di uscita: o tirare i remi in barca, trarre le conclusioni politiche e assumere una chiara e forte iniziativa politica che sia il segnale della necessità di superare tale situazione, oppure rinunciare ad alimentare non del tutto trasparenti posizioni che favoriscono quelle interpretazioni oblique, alle quali ho prima fatto riferimento. Adottando questo secondo tipo di iniziative le cose sono destinate ad aggravarsi ulteriormente, proprio perchè diventa difficile portare avanti, in termini di assoluta trasparenza, la battaglia politica, di cui ho già detto.

Oggi è presente il Ministro: anche io lamento la sua non frequente presenza in Commissione. Abbiamo avvertito la sua assenza anche in Aula, quando abbiamo discusso con grande difficoltà politica alcuni importanti e decisivi disegni di legge, verso la fine del mese di agosto. Mi riferisco a quando abbiamo concluso l'*iter* del disegno di legge sul giudice di pace, poi rinviato dal Capo dello Stato e adesso finalmente di nuovo approvato, e a quando non siamo riusciti a portare fino in fondo il disegno di legge sugli interventi urgenti in materia di giustizia che è stato approvato con un ritardo di un paio di mesi (è stato approvato ieri dalla Camera dei deputati), mentre un'approvazione più tempestiva avrebbe costituito un valido sostegno alla iniziativa stessa nel suo complesso.

In sintesi, queste sono le ragioni per le quali abbiamo presentato l'ordine del giorno, il quale - lo diciamo con assoluta franchezza - non denuncia scoperte eclatanti: si tratta di rielaborazioni di dichiarazioni d'intenti che il Ministro ha già espresso in altra sede; si tratta quindi di un insieme di iniziative che fanno parte del patrimonio optativo del Ministro, così come enunciato in alcune occasioni: da questo punto di vista chiediamo che l'onorevole Ministro si esprima con la dovuta chiarezza politica.

Per il resto, confidiamo che nella replica il Ministro puntualizzi alcuni interrogativi e si soffermi su alcuni problemi che abbiamo evidenziato in sede di discussione e che, ne sono sicuro, il senatore Castiglione, che tutti stimiamo, gli avrà adeguatamente riferito.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo, nel corso della replica, a pronunciarsi sugli ordini del giorno.

BAUSI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nella seduta di questa mattina, nella quale si riprendono alcune considerazioni che abbiamo formulato nelle precedenti sedute sempre sul bilancio e sul disegno di legge finanziaria, ho avuto la triste conferma che in fondo questo è il momento nel quale mettiamo una pietra tombale su alcuni *slogans* tornati di moda negli ultimi tempi e che vengono periodicamente contrastati dai comportamenti di fatto. Abbiamo proclamato che è giunto il tempo della priorità della giustizia: se si osservano i documenti di bilancio, purtroppo così non è. Abbiamo più volte e ormai da anni sostenuto che il Parlamento si pone al centro del sistema: devo constatare che così non è. Ci rendiamo conto infatti, anche con la presentazione di emendamenti e di ordini del giorno, che il Parlamento è diventato sempre più una figura secondaria in questo complesso mondo politico in movimento. Questo mi rammarica anche perchè sono tra coloro che credono fermamente nel sistema parlamentare come garanzia di linearità di comportamenti nel settore politico ed in quello decisionale.

Per venire al tema specifico dei documenti di bilancio, ci sono alcune impostazioni che forse meriterebbero una riflessione di carattere più generale. Dobbiamo chiedere al Senato nel suo complesso una rimediazione sul sistema di approvazione della legge finanziaria e del bilancio, perchè in effetti si rilevano alcune distonie alle quali è opportuno cercare un rimedio. Per esempio, un rilievo ricorrente nel settore della giustizia - ma non soltanto per questo Ministero - è quello sui residui passivi: ma questi sono gli effetti di una situazione, non l'origine. La parte corrente, non avendo una disponibilità di cassa sufficiente, determina un ritardo per cui i pagamenti possono avvenire soltanto negli ultimi mesi dell'anno e questo determina l'impossibilità di realizzare le opere e le iniziative previste.

Vi è poi il processo decisionale, riguardo alla discussione del disegno di legge finanziaria, di cui è diventata depositaria la Commissione bilancio, quando questa materia è strettamente connessa agli aspetti sostanziali dei singoli settori.

Non posso che ribadire il parere già espresso con la relazione introduttiva: cioè non posso che esprimere le nostre perplessità di fronte ad un bilancio così come è stato formulato per il settore della giustizia. Vi sono alcune voci che sono necessariamente legate alle singole poste di carattere finanziario, ma ve ne sono altre che potrebbero essere affrontate con minori preoccupazioni di questo tipo.

In merito agli ordini del giorno che sono stati presentati, esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno 0/2944/1/2/Tab.5, presentato dal senatore Battello e da altri senatori, perchè in effetti inquadra il discorso in una visione generale ed ampiamente condivisa. Pur renden-

domi conto che ragioniamo su una realtà complessiva che deve guardare oltre il settore della giustizia, mi sembrerebbe di venir meno ad un dovere di lealtà verso noi stessi, adottando quel comportamento schizofrenico, che rilevava il senatore Imposimato, tra i pareri personali ed i voti conclusivi.

Il mio parere invece è contrario sull'ordine del giorno 0/3003/1/2, presentato dalla senatrice Salvato, che è in grande misura accettabile ma che tuttavia per taluni dettagli non è condivisibile.

Preannuncio, inoltre, la presentazione in sede di Commissione bilancio di due emendamenti al disegno di legge finanziaria, non foss'altro che per avere la possibilità di interloquire, come Commissione giustizia, con la Commissione bilancio; infatti, non è più accettabile che questa - e non più il Senato nella sua interezza - assuma certe decisioni e che di conseguenza, i senatori che ne fanno parte assumano poteri che invece devono essere propri di tutti i senatori. Probabilmente gli emendamenti non saranno accettati; però secondo me non dobbiamo sottacere l'opportunità che venga aumentata la possibilità per i comuni di accedere più agevolmente ai mutui per l'edilizia giudiziaria e di ottenere un maggiore finanziamento per la manutenzione degli edifici penitenziari. Tali emendamenti non hanno un costo diretto, bensì indiretto, e tendono a favorire l'applicazione dei tanti disegni di legge recentemente approvati che migliorano la situazione giudiziaria di carattere generale. Penso soprattutto all'istituzione del giudice di pace: quando fu approvato il relativo disegno di legge mi sembrava sottinteso che in sede di esame del disegno di legge finanziaria avremmo recuperato quelle disponibilità che al momento non risultavano presenti.

In conclusione, pur con molte riserve per quanto riguarda la posizione del settore della giustizia in questa complessa manovra finanziaria e di bilancio, esprimo il parere favorevole sui documenti in esame.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, sono grato a lei ed ai componenti della Commissione intervenuti nel dibattito per i suggerimenti, le proposte ed anche le critiche che comunque stimolano il Governo a fare meglio, per quanto deve e può, in un quadro che certamente non è esaltante.

Il dibattito sui disegni di legge di bilancio e finanziaria costituisce un'occasione importante per puntualizzare una strategia della giustizia, non solo su quanto si è fatto e si sta facendo, ma anche sulle linee programmatiche che pure sono limitate dallo scorcio della legislatura. Come è noto, gli ultimi quattro anni sono stati caratterizzati da una notevole serie di provvedimenti di riforma, tanto da indurre a pensare che la legislazione avrebbe meritato uno sforzo di riordino e, in parallelo, robusti interventi sulle strutture ed il personale piuttosto che sugli ulteriori interventi di carattere generale. In particolare, l'esigenza di porre l'Italia, anche sul versante del servizio giustizia, al passo con gli altri paesi della Comunità economica europea e l'asprezza della lotta contro la criminalità organizzata hanno imposto una rinnovata strategia di riforma ed una coerente politica di gestione e di potenziamento delle strutture.

Tale strategia si articola in iniziative recentissime o in via di immediato approntamento: nel settore penale, si indirizza alla rottura dell'omertà e quindi alla legislazione sui pentiti - valorizzando un contributo alla polizia ed alla giustizia e restringendo spazi permissivi o agevolativi - alla creazione di una sinergia tra le varie forze di polizia e la magistratura titolare delle indagini, al coordinamento dell'azione e delle indagini rispetto alle forme organizzate della moderna criminalità, all'uso della depenalizzazione per illeciti minori in modo da concentrare le forze per i fatti di maggiore consistenza ed allarme sociale; nel settore civile, si concretizza nell'istituzione del giudice di pace, nella riforma del processo civile, nella diversa disciplina dei gruppi di imprese e nel sostegno strutturale, affinché non vi sia più una «giustizia denegata». Dunque, non vi sono provvedimenti estemporanei o disomogenei, ma iniziative che si iscrivono in un programma complessivo, coerente e tuttavia duttile che, senza perdere di vista le grandi riforme, quelle fatte, quelle da attuarsi e quelle da preparare (penso ad esempio a quelle dei codici civile e penale), renda sempre più praticabile la via giudiziaria nella lotta contro il crimine e dia nuova funzionalità alla lotta civile.

Su un versante parallelo, si cerca di migliorare l'aspetto del personale e dei mezzi: la recentissima legge sugli interventi straordinari ne è una dimostrazione, come lo è il decreto-legge 13 settembre 1991, n. 298, che autorizza ulteriori spese per il settore informatico, per ristrutturazioni ed ampliamenti nel campo dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria ed anche per le attrezzature, la formazione, l'aggiornamento e la specializzazione del personale.

Pertanto non è esatto affermare - come fa il senatore Filetti - che i documenti programmatici acquistano il profilo di documenti consuntivi e non preventivi. Certo la progettazione finanziaria non consente quegli interventi eccezionali e forse risolutivi che Governo e forze politiche si auguravano di poter realizzare; tuttavia gli stanziamenti per questo settore - che ancora non superano l'1 per cento della spesa globale - insieme a quelli per l'Interno sono, specie per la parte in conto capitale, i meno mortificati nel bilancio in esame; per la parte corrente vi sono alcune lacune che devono esser colmate e su questo dichiaro non soltanto la mia disponibilità, ma la concordanza con almeno alcune delle questioni sollevate, sulle quali tornerò.

Non si può dire che l'entità della spesa consentita impedisca programmi di gestione e realizzazioni attuative, nè si può dire che l'attività propositiva del Ministero sia venuta impoverendosi nell'ultimo anno. Ritengo opportuno, quindi, soffermarmi su quanto il Governo ha fatto e intende fare come politica della giustizia e sulla parte concernente gli aspetti finanziari e contabili relativi a tale settore.

Negli interventi di alcuni senatori ho colto ampi accenni a riforme dell'ordinamento per ciò che attiene al reclutamento dei magistrati, alla loro distribuzione sul territorio, alla geografia degli uffici, al coordinamento delle iniziative nel settore penale, alla riforma del Ministero ed in generale all'esigenza complessiva di una rivisitazione dell'ordinamento giudiziario.

So bene quante difficoltà presentano le leggi dell'ordinamento giudiziario; un nucleo risale al 1941, sul quale vi sono stati numerosi e

ripetuti interventi, talvolta completamente disomogenei rispetto al nucleo originario. Non solo: vi sono state molteplici novelle introdotte in occasione del nuovo codice di procedura penale, altre innovazioni che venivano dall'istituzione del giudice di pace, dalla parziale riforma del processo civile ed ulteriori ne seguiranno dopo il varo delle riforme concernenti i consigli giudiziari, la temporaneità delle funzioni, l'abolizione delle qualifiche, il nuovo regime disciplinare delle incompatibilità.

Mettere mano ora ad una riforma generale dell'ordinamento giudiziario potrebbe apparire, oltre che velleitario, quanto meno di effetto frenante per iniziative in corso, che rappresentano vere e proprie anticipazioni del complessivo quadro riformatore. Inoltre, occorre attendere l'assestamento delle riforme dei codici, che hanno notevoli effetti di ricaduta sull'assetto ordinamentale della magistratura e degli operatori giudiziari, perchè soltanto attraverso questa esperienza sarà possibile poi delineare una nuova disciplina. Ed è probabile che dopo il varo di queste riforme tale disciplina avrà bisogno di essere razionalizzata e ricompattata.

A parte queste considerazioni di carattere generale, vorrei esporre il mio punto di vista sugli argomenti specifici sottolineati dai vari interventi. Con riferimento al reclutamento e alla distribuzione dei magistrati, oggi i magistrati in servizio sono 7.489, su un organico nominale di 8.409, quindi vi è un *deficit* di 920 unità (a parte coloro che sono in congedo poichè svolgono altri servizi). Attualmente sono in fase di espletamento tre concorsi: uno già concluso per 314 unità, i vincitori del quale saranno immessi in servizio entro l'anno; un altro per 300 posti con effettiva disponibilità di vincitori nel settembre 1992; un terzo, anch'esso per 300 posti, del quale è in corso la correzione degli elaborati. Si sta infine predisponendo un ulteriore bando per altri 300 posti, con prove da tenersi nel maggio 1992.

Numerose iniziative sono state intraprese negli ultimi anni per colmare il divario tra organico e presenze effettive. Alcune di tali iniziative sono diventate leggi. Sul piano amministrativo l'*iter* dei concorsi è stato accelerato tanto che, se la pianta organica non avesse subito nel 1989 un aumento di ben 1.054 unità, la forbice tra organico nominale ed organico reale si sarebbe chiusa già nel 1990. Da studi svolti dagli uffici del Ministero risulta come con il ritmo attuale delle procedure di reclutamento tale forbice si potrà chiudere, calcolando 1.000 unità in più in organico, tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993. Ciò significa che avremo tanti reclutati quanti sono i posti, non significa tuttavia che disporremo di altrettanti magistrati da impiegare subito.

Per tale motivo ho presentato il disegno di legge n. 5727, attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera, che semplifica le procedure, prevede una più snella composizione delle commissioni esaminatrici, l'eliminazione di quei concorrenti che non raggiungano la sufficienza con il primo degli elaborati corretti e l'introduzione di molteplici riduzioni dei tempi burocratici.

In attesa che la situazione si normalizzi per le vie ordinarie, non è ovviamente possibile lasciare macroscopici vuoti, soprattutto nelle sedi e negli uffici più esposti, nè è possibile perseverare nella prassi dell'impiego in tali sedi di magistrati più giovani, utilizzando gli uditori

già dall'atto del conferimento delle funzioni. Proprio per risolvere questo problema è nato il decreto-legge n. 163 del 31 maggio 1991, rinnovato con modifiche il 9 settembre 1991.

Per la verità prima di adottare questo decreto-legge sui trasferimenti d'ufficio ho tentato di percorrere altre e diverse strade. A onor del vero l'aveva già fatto il mio predecessore con la legge n. 58 del 21 febbraio 1989, che estende l'ambito di applicazione dei magistrati; dopo appena un anno, nel 1990, il Governo, constatata la difficoltà di ricorrere ad un meccanismo imbrigliato da un eccesso di garanzie, con il disegno di legge n. 5159, divenuto poi legge, ne propose un ampio snellimento per renderlo agevole e praticabile. Propose di elevare da 2 a 4 anni il periodo di permanenza minima in ciascuna sede, in modo da evitare un accentuato *turn over*; infine propose incentivi per chi si trasferisse a domanda in sedi abitualmente non richieste, appoggiando nel contempo l'iniziativa parlamentare, del senatore Zito e di altri senatori, di attribuire anche una specifica indennità.

Desidero aggiungere che con lettera del 21 maggio 1991, diretta al Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura, ho sollecitato il Consiglio stesso a prevedere con misure amministrative l'assegnazione di un particolare punteggio a chi si trasferisca volontariamente a sede non richiesta e vi permanga per un congruo periodo, onde avvantaggiarlo nei successivi trasferimenti. Senonchè i tempi non brevi per l'approvazione delle suddette riforme e soprattutto le sollecitazioni raccolte presso gli uffici della Sicilia e della Calabria che ho visitato, mi hanno indotto a presentare il decreto-legge 31 maggio 1991, rinnovato nel settembre scorso, sui trasferimenti d'ufficio.

È stato chiesto dal senatore Filetti perchè mai si sia compresa nel decreto una materia già inserita nel disegno di legge atto Camera n. 5159 su interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia, approvato il 10 ottobre scorso e divenuto legge n. 321, e quale rapporto sussista tra tale legge ed il decreto. Si impone allora un chiarimento. Nel testo relativo agli interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia il Governo non comprende la materia dei trasferimenti d'ufficio, che intendeva trattare a parte, dopo aver sperimentato altre strade per raggiungere gli stessi obiettivi (tale materia, invece, è giunta all'attenzione del Governo con il disegno di legge del senatore Mancino e di altri senatori sui trasferimenti d'ufficio).

In relazione ai trasferimenti d'ufficio, due ragioni essenziali hanno indotto il Governo a mettere mano per suo conto a questo tema: le difficoltà in cui si stava imbattendo il disegno di legge sugli interventi straordinari (poi per fortuna superate) e l'imprecisione del disegno di legge del senatore Mancino e di altri senatori, soprattutto rispetto alla questione della giurisprudenza del TAR e del Consiglio di Stato, concernente quei trasferimenti d'ufficio tentati in precedenza dal Consiglio superiore della magistratura sulla base di disposizioni già vigenti. Infatti il relativo decreto-legge individua in modo molto più preciso le ipotesi di trasferimento, le raccorda secondo il rapporto tra funzioni da coprire ed esperienze professionali, evita un automatismo rigido ed

impedisce l'impiego di magistrati troppo giovani o comunque privi di sufficiente esperienza nelle funzioni cui la copertura si riferisce.

Sul piano operativo tra i due provvedimenti esiste dunque una parziale coincidenza, sia pure con diversa disciplina. L'adozione della disciplina contenuta nel decreto è quanto mai opportuna, anche se ciò deve significare l'abrogazione di una circoscritta parte di una legge appena varata.

Sempre in relazione agli organici della magistratura, i senatori Pinto e Gallo segnalano l'opportunità di ricorrere ad altri meccanismi di accesso.

Circa l'osservazione del senatore Gallo sulle diverse esperienze dei paesi anglosassoni, devo ricordare che un'apertura in tal senso è data dal disegno di legge n. 2983 del Governo, presentato al Senato il 16 settembre scorso, sull'attuazione dell'articolo 106 della Costituzione.

Quanto alle considerazioni del senatore Pinto circa il reclutamento straordinario ricorrendo all'avvocatura, faccio osservare in linea con le considerazioni del senatore Acone che, non potendosi prescindere da sistemi selettivi di natura concorsuale, non si avrebbero mai rapide immissioni. Allora, a parte i problemi del reclutamento straordinario, sarebbe forse più saggio, almeno per il momento, attendere i risultati di quella intensificazione dei concorsi ordinari che è ormai in atto e che condurrà nel giro di un anno o poco più a parificare l'organico reale all'organico nominale.

DI LEMBO. I concorsi possono essere per esami, per titoli ed esami o per titoli, il che significa che anche il reclutamento straordinario di avvocati presupponeva una selezione per titoli. Quindi la norma che prevede il concorso per l'accesso alla magistratura è fatta salva.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Su questo argomento non c'è chiusura. Esiste un'iniziativa legislativa del Presidente della Commissione giustizia della Camera, rispetto alla quale il Governo ha manifestato la propria disponibilità, non contrasto o contrarietà.

Per quanto concerne la geografia degli uffici e delle circoscrizioni giudiziarie, nonostante le enormi difficoltà incontrate dal mio predecessore nella concreta attuazione della legge n. 30 del 1989 sulle preture circondariali, il Governo ha da tempo presentato un disegno di legge per la revisione di tutte le circoscrizioni giudiziarie, disegno di legge attualmente all'esame di questa Commissione, che in proposito sta svolgendo analisi conoscitive anche con la collaborazione degli uffici del Ministero. Tuttavia la Camera ha inteso anticipare una parte della più ampia riforma, approvando una proposta di legge dell'onorevole Fumagalli Carulli ed altri sulle preture equiparate.

Ebbene, posto che l'irrazionale distribuzione dell'apparato giudiziario incide pesantemente sulla resa di giustizia, occorre dire che è necessaria una strategia più coerente, in cui le anticipazioni siano compatibili con un piano generale di rivisitazione della giustizia sul territorio, piano che potrà essere quello delineato dal Governo nel disegno di legge attualmente all'esame del Senato, o anche altro, purchè tali anticipazioni non rendano oggettivamente più complicata la

strategia d'insieme, addirittura bloccandola qualora dette anticipazioni risultino incompatibili con i criteri di fondo cui ci si ispira.

Concordo con il senatore Pinto nel non ritenere che la revisione delle circoscrizioni rappresenti un rimedio esaustivo, perchè l'azione riformatrice e di rilancio del «servizio-justizia» è assai più complessa. Tuttavia è indispensabile che la geografia giudiziaria risponda a criteri moderni, i quali escludono - come ha giustamente notato il presidente Covi - il mantenimento di presidi giudiziari di ridottissime dimensioni. Così come concordo con quanto rilevato dai senatori Pinto, Covi, Gallo ed Acone, nel ritenere che il problema più acuto è quello dei grandi centri giudiziari, dei mega-uffici. In tale prospettiva il Governo ha patrocinato l'istituzione di nuove sedi giudiziarie, laddove occorresse scorporare uffici con territori troppo vasti, in coerenza con il quadro generale di rivisitazione delle circoscrizioni.

Del pari, il Governo sta dando pieno sostegno all'istituzione di tribunali e di preture in quelle aree con carico eccessivo e resa sperequata rispetto alle pendenze. Di qui la decisione di istituire tribunali e preture a Nola e a Torre Annunziata, dal momento che la pretura di Napoli comprende addirittura 23 sezioni distaccate ed il tribunale di Napoli serve oltre 3 milioni di utenti.

Circa le osservazioni sul processo penale ed il coordinamento dei pubblici ministeri comprendo i motivi di scontento espressi dai senatori Gallo, Pinto e Battello sul reiterato ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza per interventi sul codice di procedura penale, che sarebbe stato augurabile varare con lo strumento della legislazione delegata ex articolo 7 della legge-delega n. 81 del 1987. Però devo anche osservare che nei quattro casi in cui si è intervenuti (decreti-legge nn. 60, 247, 292 e 367, tutti di quest'anno), si è trattato per lo più di modifiche normative che esorbitavano dai principi e criteri direttivi fissati nella legge-delega, sicchè per essi sarebbe stata comunque preclusa la procedura dell'articolo 7. In alcune occasioni, collegate al disorientamento interpretativo conseguente a pronuncie dell'autorità giudiziaria, è stato necessario incidere sulla delicata materia della custodia cautelare, con un'imprescindibilità che solo il decreto-legge poteva assicurare. Con riferimento alle disposizioni modificative del codice di procedura penale, in particolare dell'articolo 272, si è eliminata la grave ondata di preoccupazioni ripetutamente espresse dagli organi giudiziari per il fatto che persone raggiunte da provvedimenti collegati a gravi indizi di colpevolezza per delitti di criminalità organizzata potessero sottrarsi alla giustizia e riprendere i legami con le organizzazioni criminali, suscitando così grave allarme sociale e frustrazione nelle forze dell'ordine.

Si è inoltre intervenuti nuovamente sulle modifiche del codice di procedura penale per la fase di primo grado d'appello e di cassazione, mantenendo inalterati i termini stabiliti per la fase delle indagini, mentre la durata complessiva della carcerazione preventiva è stata elevata, sempre per i reati più gravi: il limite è stato aumentato dai precedenti quattro anni agli attuali sei anni. Mi rendo conto che si è trattato di modifiche aspre; tuttavia, non si può contemporaneamente gridare allo scandalo perchè imputati di gravi delitti vengono scarcerati per scadenza dei termini - e continuano impunemente a compiere

altrettanti delitti - e non adottare provvedimenti urgenti ed indifferibili in attesa che in sede parlamentare si trovino, con i tempi politici, soluzioni più efficaci e se vogliamo più eleganti. Il rilievo formulato in altra sede dal senatore Casoli circa la riduzione in alcuni casi dei termini di durata massima pone in evidenza che le modifiche a regime hanno portato in alcune occasioni ad un contenuto ben più ampio e garantista di quanto non appaia a prima vista, rispetto all'inasprimento dei più gravi reati di associazione mafiosa: si è voluto creare infatti un correttivo rapportato alla pericolosità del soggetto ed alla condanna in primo grado. Questo sistema costituisce d'altra parte uno stimolo ed una responsabilizzazione per il giudice d'appello a fissare con la necessaria solerzia il dibattito.

Ai senatori Salvato, Pinto, Acone e Gallo ribadisco in questa sede quanto ho avuto modo di segnalare circa le ragioni di urgenza del provvedimento legate alla lotta alla criminalità organizzata. È chiaro infatti che ad una criminalità perfettamente organizzata, che interessa collegamenti nazionali ed internazionali, che dispone, oltre che di *killers*, anche di esperti, di consulenti tributari e bancari, dei migliori legali e di una solidarietà piena - fino alla morte - non si possono contrapporre tre polizie, altrettanti servizi segreti, singoli sostituti che senza conoscere cosa fa il collega della stanza accanto pretendono di divenire, senza averne spesso la professionalità, i *domini* delle indagini. Proprio al fine di dare una pronta risposta alle suddette esigenze, si è introdotta una nuova forma di avocazione delle indagini preliminari relative a reati di particolare allarme sociale da parte del procuratore generale, quando sussistano gravi esigenze processuali o siano stati vani i tentativi di coordinamento. Il provvedimento rappresenta la precisa volontà di trovare un'immediata soluzione, anche automatica, per i problemi delle possibili interferenze tra pubblici ministeri nella conduzione delle indagini.

Ho ben presenti i rischi che tale soluzione comporta, se non accompagnata da una ristrutturazione delle procure generali per fornirle di mezzi e personale adeguati, così come avverto il pericolo di un uso distorto dell'avocazione, cui si è fatto - almeno secondo alcuni - ricorso in passato più per bloccare le inchieste che per agevolare le indagini. Comunque, sono disponibile a trovare, in sede di conversione del decreto-legge n. 292, altre soluzioni per risolvere il problema. Come è noto, al riguardo sono state prospettate varie ipotesi: ad esempio, il senatore Pinto proponeva che in tema di reati mafiosi l'attribuzione al procuratore generale comprendesse il potere di risolvere i conflitti positivi, oltre che negativi, che dovessero insorgere tra tutti gli interessati a condurre le medesime indagini.

Senza dubbio, indagini serie in tema di criminalità organizzata possono essere svolte solo da uffici adeguatamente attrezzati, quanto a mezzi ed a professionalità, e in grado in sostanza di opporre la propria specializzazione alla, per così dire, specializzazione criminale dei soggetti a carico dei quali si investiga. Se così è, qualsiasi soluzione normativa deve necessariamente passare per l'attribuzione della competenza alle indagini in materia di crimine organizzato ad un numero limitato di uffici di procura adeguatamente attrezzati. Ciò impone - anche per l'inadeguatezza dell'attuale assetto delle procure generali

presso le corti d'appello - di privilegiare la tesi dell'attribuzione di tale competenza agli uffici di procura aventi sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello. Del resto questa non è una novità, poichè in questa sede e nella Commissione giustizia della Camera dei deputati sostenni la stessa tesi esattamente il 3 giugno scorso.

Si tratta in tal modo di restringere l'area della potenziale conflittualità investigativa; di accentrare i procedimenti presso un numero limitato di uffici; di non sconvolgere l'attuale assetto investigativo attraverso la creazione di uffici del tutto nuovi (tutti da strutturare ed organizzare), la cui potenzialità operativa potrebbe esprimersi solo in tempi non brevi; di consentire di disporre della professionalità presente negli uffici che già, più degli altri attualmente esistenti, sono culturalmente attrezzati al tipo di indagini di cui si tratta.

PRESIDENTE. Signor Ministro, mi consenta di interromperla. Perchè allora si è attuato questo passaggio attraverso l'istituto dell'avocazione? Non si poteva affrontare il problema nella sua interezza? Su questo tema del coordinamento si sono fatti vari passaggi attraverso diversi decreti-legge: probabilmente questa «pioggia» di provvedimenti, ognuno un po' diverso dall'altro, alla fine non giova rispetto all'obiettivo che ci si è posti.

MARTELLI, ministro di grazia e giustizia. Mi sembra eccessivo definire la legislazione in materia una «pioggia»: i decreti legge sono stati due, più quello che è allo studio e che verrà definito in una delle prossime riunioni del Consiglio dei Ministri, penso in un tempo relativamente breve.

Colgo l'occasione per dire in questa sede che non esiste alcuna richiesta di rinvio da parte del Ministero di grazia e giustizia in ordine alla presentazione di progetti relativi alla cosiddetta interforze. Se il Ministero dell'interno non è pronto, da parte nostra presenteremo il nostro provvedimento; questo non significa che non esista l'opportunità ed anche la consapevolezza - cosa che del resto accade quotidianamente - che i provvedimenti siano reciprocamente noti e logicamente coevi.

Per quanto ci riguarda, il provvedimento che abbiamo in mente parte da una fase sperimentale, della quale appare che dove obiettivamente e concretamente si sono meglio organizzate le indagini anticrimine è nelle procure distrettuali. Si tratta di un elemento che ci fornisce l'esperienza, anche se non è sufficiente, a nostro parere, per un coordinamento anche a livello nazionale. Tra l'altro anche negli incontri svolti a Parigi e a Bonn è emersa la necessità di una cooperazione giudiziaria ormai a livello europeo e ciò non può essere garantito se non da un organo centrale.

L'autorità giudiziaria a livello centrale deve risolvere i contrasti e dettare le linee generali di coordinamento all'attività investigativa anticrimine.

Quanto alle difficoltà che incontra il nuovo rito penale, come ha giustamente segnalato il senatore Gallo, esse si verificano per lo più nelle grandi sedi giudiziarie. Esprimerei tuttavia cautela nel formulare un giudizio di fallimento. Il Ministero di grazia e giustizia segue con la

massima attenzione le indicazioni provenienti dagli operatori giudiziari e non mancherà di prendere le iniziative più opportune, una volta che tale esperienza processuale si sarà consolidata e ci indicherà con sufficiente chiarezza gli eventuali difetti dell'attuale disciplina ed i relativi rimedi. Sono consapevole della necessità di apportare con urgenza taluni, anche importanti, correttivi al sistema processuale per adeguarne la capacità di risposta non solo alle forme della criminalità organizzata, ma anche a quelle non meno inquietanti della diffusa criminalità comune o urbana o microcriminalità, che dir si voglia, che minaccia la sicurezza dei cittadini, la credibilità delle istituzioni e disinnesca l'effetto deterrente della repressione penale, alimentando la sfiducia.

Si tratta, tuttavia, di interventi che coinvolgono aspetti anche qualificanti del nuovo sistema processuale, quali ad esempio l'istituto dell'udienza preliminare e la formazione della prova in dibattimento, rispetto ai quali le esigenze di adeguamento alle caratteristiche del fenomeno criminale richiedono in alcuni casi il superamento delle scelte effettuate con la legge-delega. Si rende pertanto necessario un attento ed articolato lavoro di adeguamento della nuova disciplina processuale, facendo ricorso a tutti gli strumenti legislativi utilizzabili per apportarle le modifiche realmente necessarie.

Tuttavia non ritengo che sussista il pericolo di non consentire al Parlamento una visione di insieme delle modifiche da apportarsi al nuovo sistema processuale. È evidente, infatti, che nel porre mano a questa complessiva opera di adeguamento occorre contemperare gli interventi legislativi ordinari, eventualmente necessari, con quelli a norma dell'articolo 7 della legge-delega n. 81 del 1987.

Il lavoro delle commissioni ministeriali incaricate di esaminare i dati e le informazioni che pervengono al Ministero e formulare proposte di modifica va ultimato in tempi ristretti, in modo da consentire di trasmettere le proposte di modifica alla Commissione bicamerale in tempo utile, affinché essa possa esprimere il proprio parere e a questo possa essere adeguato il testo normativo che dovrà essere emanato con decreto legislativo entro il 24 ottobre del prossimo anno. La Commissione bicamerale dovrà essere al contempo informata delle problematiche per le quali si renderanno necessari interventi legislativi ordinari, al fine di poterne valutare la compatibilità con le altre norme.

Per quanto concerne la riforma del codice penale, la commissione di studio composta da illustri docenti universitari, presieduta dal professor Pagliaro, incaricata di rivedere il testo del 1930 alla luce della Costituzione della Repubblica, dell'evoluzione sociale e culturale degli anni successivi e della giurisprudenza costituzionale, cioè alla luce dei nuovi valori e criteri, comunica che la riforma del diritto penale sostanziale non sembra essere pregiudiziale e condizionante quella del rito penale al punto che, come ha rilevato il senatore Imposimato, si sarebbe dovuta fare prima di mettere mano al nuovo rito. Per la verità, il diritto penale risponde ad un sistema di valori sostanziali e di beni protetti con il massimo della tutela, mentre il codice di procedura risponde ad un sistema di garanzie formali poste a presidio di un procedimento in cui si discute se quei valori sostanziali, quali che siano, risultino oppure no violati e da chi.

Dunque non c'è in realtà una pregiudizialità. Ad ogni modo, la commissione Pagliaro ha messo a punto un testo, che rifiutando metodiche di adeguamento ispirate a questa o a quella dogmatica penalistica, si ispira ai seguenti principi: *a)* ricorso allo strumento della delega utilizzando l'esperienza già realizzata con il codice di procedura penale; *b)* necessità che tutto il codice si conformi alla Costituzione e al diritto internazionale; *c)* esigenza che unico obiettivo della legislazione penale sia la tutela dei beni giuridici e che la funzione preventiva (generale e speciale) della sanzione penale tenga conto di limiti non soltanto giuridici ma anche morali; *d)* necessità di fare del codice il centro del sistema penale e di ridurre correlativamente il peso della legislazione speciale che ha ormai assunto dimensioni abnormi; *e)* ricorso a tecniche normative atte ad assicurare una maggiore certezza del diritto (ad esempio, uso di norme definitorie; messa al bando dei rinvii e del sistema casistico e via dicendo).

La scienza giuridica, la cultura forense e giudiziaria che anche in questa Commissione parlamentare hanno illustri rappresentanti, alla cui valutazione il testo verrà offerto, non mancherà di farci avere le sue considerazioni. Sarà poi compito degli uffici del Ministero curare uno schema di articolato e soprattutto sarà responsabilità politica del titolare del Dicastero e del Governo nel suo insieme operare scelte propositive per assegnare il tutto al Parlamento.

Soprattutto è necessario continuare quell'opera di ampia depenalizzazione già iniziata nella materia degli assegni a vuoto ed in quella degli illeciti fiscali minori, che tende ad eliminare dai ruoli penali un carico di migliaia di processi, ad esempio in tema di occupazioni abusive di aree del demanio marittimo, anche se al riguardo vi sono riserve da parte degli ambientalisti.

Su questo preciso orientamento abbiamo messo appunto in questi giorni tre progetti di depenalizzazione ulteriore relativi al testo unico di pubblica sicurezza, alla circolazione stradale, in raccordo con la legge delega appena approvata, ed ai rapporti di lavoro e previdenziali, con cospicui aumenti delle nuove sanzioni di natura amministrativa anziché penale.

Purtroppo il Parlamento ricorre ancora alla sanzione penale per garantire in determinate materie di scarso allarme sociale la tutela di certi beni, dimostrando un disaccordo abbastanza netto con la prospettiva fondamentale della legge del 1981 sugli illeciti amministrativi, che prevedeva il ricorso a tipi di sanzione aventi portata dissuasiva più concreta ed efficace (ad esempio, una multa).

Rientrano in senso ampio nella materia penalistica altri rilievi sui quali desidero soffermarmi brevemente. Il senatore Gallo ha giustamente fatto cenno all'opportunità di intervenire nel settore del diritto societario. Il Ministero ha allo studio un'intera rivisitazione della materia societaria anche nei riflessi penalistici. Intanto, sul lavoro preparato dagli uffici ministeriali, è stato approvato il decreto legislativo n. 240 del 23 luglio 1991, che all'articolo 13 estende agli amministratori e ai liquidatori del gruppo economico le disposizioni penali previste in materia societaria.

Il senatore Pinto sottolinea le difficoltà di ricorso al patrocinio dei non abbienti, perchè la procedura di accertamento dei presupposti per

accedervi è molto difficoltosa. Lo riconosco, tuttavia ricordo che tali difficoltà furono calibrate alla preoccupazione espressa soprattutto dal Tesoro di impedire un troppo permissivo e lassistico ricorso all'istituto.

Quanto alle misure di prevenzione contro la diffusione dell'AIDS nelle carceri, sulle quali ha chiesto precisazioni la senatrice Salvato, faccio presente che all'Amministrazione penitenziaria è stata assegnata, a seguito di programmi inviati nell'anno 1990 alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, la somma di lire 19.923.000.000 da destinare agli Istituti penitenziari e alle sezioni per detenuti tossicodipendenti.

Nel luglio scorso sono stati trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i nuovi programmi per affrontare il problema della droga e dell'AIDS relativamente al corrente esercizio. Si tratta di programmi concernenti lavori di ristrutturazione di istituti o sezioni, l'individuazione di migliori metodi di trattamento per la prevenzione, la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti, corsi di addestramento e di riqualificazione del personale, realizzazione di video cassette sul problema dell'AIDS nelle carceri ed infine l'espletamento di corsi di formazione professionale per detenuti tossicodipendenti, per facilitare il loro reinserimento sociale.

Con riferimento al contenzioso civile, come è noto l'arretrato è spaventoso e concordo con il senatore Filetti su quel disagio complessivo che trova la sua massima espressione nei tempi intollerabilmente lunghi dei procedimenti. Aggiungo che in determinate aree si sta notando una contrazione di domanda di giustizia attribuibile, come ho appreso negli incontri con la magistratura calabrese, all'intervento risolutore della criminalità organizzata e dunque la situazione rischia di divenire drammatica. Senza dubbio l'istituzione del giudice di pace e la riforma del processo civile, pur scadenzati da preclusioni riduttive e tempi morti, rappresentano fatti di notevole importanza, ma non dobbiamo illuderci circa un'efficacia risolutiva in tempo breve.

La legge 26 novembre 1990, n. 353, restringendo le ipotesi di collegialità, allargando l'ambito dell'esecutorietà anche con riferimento al pagamento di somme oltre che alla decisione di primo grado, rendendo più spedito il giudizio di appello, dilatando il giudizio camerale in cassazione, riuscirà a ridurre i tempi ed a far smaltire parte dell'arretrato. Il giudice di pace dal canto suo, assorbendo un cospicuo contenzioso minore, consentirà alla magistratura togata di dedicarsi con maggior lena alle controversie di un certo peso.

Ritengo però che neppure questo sia sufficiente ad alleggerire il carico ed a riportare la giurisdizione civile in tempi ragionevoli a dimensioni sopportabili. Forse occorrerà introdurre in certe materie forme di soluzione anticipata delle controversie attraverso apposite commissioni tecniche.

Sia il presidente Covi sia il senatore Bausi hanno fatto cenno alle strutture necessarie al funzionamento del giudice di pace. Occorre, al riguardo, ripercorrere gli ultimi momenti nella storia parlamentare del disegno relativo all'istituzione del nuovo organo giudiziario. Dopo il ritorno alle Camere, a seguito del messaggio del Capo dello Stato, con il recupero dell'originaria formulazione della norma relativa al personale di cancelleria ed ausiliario, risultava sostanzialmente ripristinato quel

rapporto da uno a due tra organico dei nuovi magistrati onorari e struttura di ufficio che, pur non potendosi considerare ottimale, è pur sempre adeguato ai prevedibili carichi di lavoro.

Si è dovuto tuttavia ricalcolare l'onere di spesa, in quanto nel frattempo si erano verificate modificazioni nel sistema retributivo e quindi risultava insufficiente lo stanziamento a regime relativo al 1994, previsto in 385 miliardi, come inserito nel disegno di legge finanziaria. Ci si è così prontamente attivati nei confronti del Dicastero del tesoro per ottenere i necessari aumenti, ricalcolando altresì le esigenze connesse alle strutture materiali, edilizie e strumentali. Senonchè l'assenza di un'adeguata copertura finanziaria ha impedito di tenere ferme le disposizioni previste e si sono dovute apportare decurtazioni di circa il 20 per cento, tali da far rientrare la spesa nei limiti originari. Il Governo è però impegnato - ed in tal senso si è già mosso proponendo le necessarie modifiche alla legge finanziaria - ad ottenere l'aumento dell'accantonamento previsto nelle finalizzazioni del fondo speciale di parte corrente per complessivi 442 miliardi.

In tali stanziamenti sono comprese le voci relative agli interventi sulle strutture edilizie e sulle indispensabili attrezzature dei nuovi uffici giudiziari. Su quest'ultimo punto è forse utile introdurre un'ulteriore riflessione. La spesa occorrente è stata opportunamente riquantificata e viene stimata in 35 miliardi, importo che appare sostanzialmente adeguato. Per le strutture edilizie resta in vigore ancora la legge n. 392 del 1941, per cui di norma dovranno essere i comuni a reperire i locali necessari, ricevendo dallo Stato i contributi per i relativi oneri di gestione. Per quanto riguarda la previsione si parlava di 29 miliardi che oggi, sulla base dei contributi erogati ai comuni negli ultimi anni, sono stati portati a 40 miliardi. Certo, per molte sedi si dovranno richiedere contributi aggiuntivi rispetto a quelli destinati agli uffici giudiziari, soprattutto per le sedi centrali, perchè la nuova realtà giudiziaria possa avviare la nuova attività in modo utile ed efficiente.

Infine, al senatore Covi vorrei dire che, ai fine di un adeguato monitoraggio concernente il funzionamento della nuova magistratura onoraria e l'impatto della riforma del processo civile, abbiamo costituito presso il Ministero un gruppo di lavoro per valutare e stimolare le necessità operative in vista dell'entrata in vigore della riforma, onde evitare l'esperienza fatta con il varo del nuovo codice di procedura penale.

Per quanto riguarda il progetto di riforma del Ministero, sono ricorrenti e del tutto condivisibili le richieste di un incisivo intervento sull'impianto che risale al 1927. Il disegno di legge strutturale, che è già all'esame del Parlamento e che risponde ai criteri della legge-delega, risulta caratterizzato da moderne ispirazioni di scelta in termini amministrativi. Mi riferisco ad esempio ad un ampio decentramento nella distribuzione delle funzioni e dei compiti e all'innesto della tecnologia per le mutate esigenze di un Ministero che ha anche vaste funzioni di servizio; al contempo la riforma prevede la valorizzazione del personale amministrativo, alla stregua di quanto realizzato nel settore penitenziario con la legge n. 395 del 1990. Ciò produrrà anche uno sgravio per i compiti del magistrato, il cui numero nella posizione «fuori ruolo» verrà di conseguenza ridotto.

In riferimento alle osservazioni sulla maggiore professionalità del personale per l'attività del Ministero, una certa soluzione è stata individuata in sede di discussione in materia disciplinare: per le funzioni amministrative da svolgersi presso il Ministero, risulta indispensabile riservare al magistrato quelle attribuzioni che incidono sia sullo stato giuridico che sull'esercizio della giurisdizione: al di là della necessità di migliorare e completare l'organico, questo mi sembra un principio imprescindibile.

Non vi è dubbio che bisogna prevedere l'utilizzo di misure che rendano più efficiente l'apparato giudiziario e a tal fine, onde non ripetere esperienze anche recenti, si è reso necessario svolgere un'opera di monitoraggio, anche con collaborazioni esterne. A tale proposito si è obiettato che l'attività di monitoraggio potrebbe essere svolta dalla struttura ministeriale. Ma, data l'incontestata esigenza per la nuova disciplina processuale di approfondimenti e poichè manca solo un anno alla scadenza del termine per operare le necessarie correzioni, risulta evidente che le rilevazioni e le analisi, sia sotto il profilo dell'adeguatezza che sotto quello della capacità di funzionamento dell'apparato, richiedono collaborazioni esterne in quanto la natura e la complessità dell'indagine rendono necessaria l'utilizzazione di professionalità non presenti nella struttura del Ministero. Tali conoscenze specialistiche appaiono indispensabili sia per la definizione dei procedimenti di rilevazione dei dati ai fini della omogeneità e rilevanza delle informazioni che saranno fornite dagli uffici (articolo 15 del decreto legislativo), sia per la valutazione dei dati pervenuti e per la concreta individuazione degli interventi da attuare. È evidente l'interesse del Ministero alla migliore valorizzazione di tali attività informative.

Per quanto concerne gli aspetti contabili ed i mezzi finanziari a disposizione, chiarisco subito che non nego l'evidente esiguità ed inadeguatezza degli stessi in relazione alle esigenze della giustizia; l'incidenza dei mezzi finanziari in termini percentuali si è aggirata mediamente negli ultimi anni intorno allo 0,80 per cento della spesa del bilancio statale. Tuttavia, non si può disconoscere che il progetto di bilancio per il 1992 presenta un significativo incremento di tale incidenza percentuale, la cui importanza è sottolineata non solo dal fatto che si tratta di un dato previsionale - e quindi suscettibile di ulteriori miglioramenti in Parlamento - ma anche dalla circostanza, di per sé rilevante, che esso costituisce un indice rivelatore di una decisa inversione di tendenza nella politica di spesa concernente il settore della giustizia: sintomo tanto più probante e significativo proprio perchè relativo ad una più favorevole disposizione verso l'Amministrazione.

Relativamente al decreto-legge del 13 settembre 1991, n. 298 (che autorizza alcune spese per le strutture, le attrezzature ed i servizi dell'amministrazione giudiziaria), ed alla legge 19 luglio 1991 n. 216 (che autorizza una spesa complessiva per il settore minorile), rilevo che si tratta di finanziamenti che sono stati tutti riproiettati per il prossimo triennio.

In questo quadro di riferimento non possono sottacersi gli sforzi umani, materiali e finanziari profusi affinché le procedure di spesa non si impantanassero in lunghi e defatiganti *iter* burocratici, rispetto alla

valutazione di urgenza delle esigenze prospettate, pur nell'ambito imposto dall'ampia manovra di contenimento della spesa pubblica. Penso quindi che vadano accolte con favore anche le previsioni dei fondi speciali di parte corrente ricompresi nella voce «Interventi vari in favore della giustizia», che consentirebbero la prosecuzione del potenziamento strutturale del settore. Complessivamente, nel prossimo anno le risorse disponibili per la giustizia, ivi comprese le disponibilità derivanti dai fondi speciali della legge finanziaria e quelle - in atto e potenziali - relative all'edilizia giudiziaria e penitenziaria (per le quali ho ottenuto specificamente un finanziamento di 600 miliardi di crediti per i comuni), supereranno i 7.000 miliardi, con un incremento di circa 1.000 miliardi rispetto all'esercizio corrente. Certo, nonostante il notevole impegno finanziario, permane tutt'ora un determinato divario tra le risorse assegnate e l'effettivo fabbisogno, anche se viene adombrato che un maggiore sostegno finanziario non sarebbe di per sé sufficiente in presenza della modesta capacità di spesa dell'Amministrazione. In proposito gli uffici fanno rilevare che queste osservazioni sono solo in parte giustificate, in quanto l'analisi dei dati storici del quadriennio evidenzia un andamento dei pagamenti in costante aumento, anche se contenuto, per le considerazioni più articolate che vorrei sottoporre alla considerazione della Commissione.

Gli impegni globali assunti dall'Amministrazione nel corso del 1990 ammontano a 4.748, 2 miliardi (quindi al 91, 4 per cento delle previsioni finali), con un indice di incremento del 27, 7 per cento rispetto al precedente esercizio. Nel complesso, la capacità di spesa dell'amministrazione può considerarsi su livelli normali, pur in presenza di problemi diversi e di valutazioni non sempre coincidenti delle spese correnti ed in conto capitale. In secondo luogo, la valutazione della capacità di spesa dell'Amministrazione, al di là di astrazioni fuorvianti che impediscono di cogliere il reale significato dell'attività gestionale, non può non essere riaccolta al momento fondamentale dell'impostazione e definizione del progetto di bilancio. In vero, il Ministro del tesoro, sulla base dell'assunto che l'Amministrazione modula sostanzialmente le complessive autorizzazioni di cassa alle sole previsioni di competenza, adotta una politica di contenimento delle spese che risulta estremamente penalizzante e che determina un certo andamento degli stessi residui. Sta di fatto che anche i correttivi intesi ad adattare le previsioni di cassa hanno dato effetti negativi per il ritardo con cui le Assemblee legislative hanno proceduto in materia di assestamento, con ciò impedendo all'Amministrazione di portare tali correttivi in esecuzione entro il termine dell'esercizio.

Alla luce di queste considerazioni ed anche tenendo conto dell'entità dei residui - per rispondere alle osservazioni del senatore Battello - devo aggiungere che la valutazione dello svolgimento della gestione amministrativa è limitata al primo semestre dell'anno ed è quindi operata in via presuntiva e con un grado di approssimazione estremamente variabile. Inoltre, i residui passivi veri e propri sono spesso da addebitare ai tempi di esecuzione di determinati contratti che prevedono forniture per rilevanti quantitativi di beni o complesse installa-

zioni distribuite su tutto il territorio nazionale o pagamenti a consuntivo per servizi e locazioni; invece i residui di stanziamento ammontano al 10 per cento.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei precisare, per rispondere ad un quesito prima posto, che l'autorizzazione delle spese fuori *plafond* è di 500 miliardi.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. In conclusione, il Governo accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno presentato dal senatore Battello e da altri senatori, mentre non può accogliere quello della senatrice Salvato perchè impegna il Governo a stanziare almeno 950 miliardi per la giustizia. Esso dovrebbe essere trasfuso in un emendamento al disegno di legge finanziaria.

BATTELLO. Insistiamo per la votazione del nostro ordine del giorno.

SALVATO. Signor Presidente, anch'io insisto per la votazione del mio ordine del giorno.

GALLO. Per quanto concerne l'ordine del giorno del senatore Battello e di altri senatori il gruppo democratico cristiano è favorevole. Presentiamo, inoltre, il seguente ordine del giorno:

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame del disegno di legge di bilancio per il 1992, rilevata la necessità di rafforzare le strutture ordinarie anche per la parte relativa all'essenziale attività di dattiloscrittura degli atti giudiziari;

invita il Governo:

a presentare, per l'approvazione con urgenza, un disegno di legge che consenta l'assunzione definitiva, nel numero indispensabile, delle unità di personale assunte a titolo precario (i cosiddetti "trimestralisti"), rispettando i criteri stabiliti in precedenti disegni di legge già approvati dal Parlamento e che hanno consentito di realizzare proficui risultati».

0/2944/2/2/Tab.5

GALLO, DI LEMBO, PINTO, FILETTI

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo ad esprimere il parere sull'ordine del giorno testè presentato dal senatore Gallo e da altri senatori.

BAUSI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno 0/2944/2/2/Tab.5, presentato dal senatore Gallo, e confermo il parere favorevole sull'ordine del giorno 0/2944/1/2/Tab.5, illustrato dal senatore Battello, e contrario sull'ordine del giorno 0/3003/1/2, della senatrice Salvato.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Abbiamo appena approvato la legge che ci consente di assumere gli idonei e quindi accolgo l'ordine del giorno del senatore Gallo come raccomandazione.

PRESIDENTE. Senatore Gallo, insiste per la votazione?

GALLO. No, signor Presidente.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli ordini del giorno 0/3003/1/2 e 0/2944/1/2/Tab.5.

BATTELLO. Signor Presidente, confido che nel prosieguo del dibattito in Senato vi sarà un chiarimento. Mi sembra di aver compreso che considerando la spesa complessiva globale vi sarebbe quest'anno rispetto allo scorso anno un aumento di circa 1.000 miliardi. A me risulta, al contrario, che tale incremento ammonti a soli 200 miliardi.

Il nostro ordine del giorno, ovviamente, sconta i limiti tecnici dati dalla regolamentazione che disciplina questa materia in Senato, essendo assolutamente impensabile che possano essere proposti emendamenti compensativi. È evidente che questo ordine del giorno non porta enunciazioni di cifre poichè esse dovranno essere tradotte in emendamenti da presentare alla Commissione bilancio.

Tuttavia, l'ordine del giorno mantiene intatto il proprio significato politico, in quanto ove la Commissione lo approvi, vi sarà un impegno del Governo a livello di traduzione contabile dell'impegno politico.

Colgo l'occasione per dichiarare la mia astensione sull'ordine del giorno presentato dalla senatrice Salvato.

MARTELLI, *ministro di grazia e di giustizia*. Senatore Battello, mi impegno a farle avere un quadro sinottico dei vari addendi. In ogni caso, tengo a sottolineare un punto, giacchè si tratta di un impegno che il Governo ha mantenuto: mentre tutti gli altri Ministeri sono stati penalizzati in termini di spesa, per il Ministero di grazia e giustizia ciò non è accaduto.

PRESIDENTE. Devo dire di essermi anch'io meravigliato, signor Ministro, per l'entità dell'incremento della spesa per la giustizia, poichè allo stato dei documenti pervenuti si rileva che, per quanto riguarda le spese correnti, nel bilancio 1992 vi è un aumento del 2,7 per cento rispetto al 1991.

Avevo particolarmente criticato questa postazione, in quanto, dal momento che la spesa corrente è costituita, per il 68 per cento, da stipendi, è irrealizzabile un aumento del 2,7 per cento soltanto. L'unico dato nuovo ed importante emerso mi sembra costituito dalla possibilità per i comuni di accedere ai mutui della Cassa depositi e prestiti, in modo da finanziare con ulteriori 600 miliardi l'edilizia giudiziaria.

MARTELLI, *ministro di grazia e di giustizia*. La novità è questa. Vi è poi la proiezione triennale degli stanziamenti urgenti vari di 252

miliardi, che va in aggiunta allo stanziamento per la giustizia minorile, proiettato nel prossimo triennio; quindi si tratta di 285 miliardi.

SALVATO. Signor Presidente, annuncio il mio voto favorevole all'ordine del giorno del senatore Battello; anche se esso non reca cifre ne comprendo la *ratio*. Tra l'altro io stessa ho detto che mi impegnerò in sede di discussione del disegno di legge finanziaria a presentare un emendamento di copertura rispetto alla previsione formulata nel mio ordine del giorno. L'ordine del giorno deve essere posto ai voti e non accolto quale raccomandazione, giacchè abbiamo bisogno di un impegno politico serio.

Per quanto concerne il mio ordine del giorno, l'ultima parte dell'esposizione del Ministro mi conferma la necessità di ottenere elementi di chiarimento rispetto ad una chiara discrepanza di dati. Desidero ricordare che in questa Commissione abbiamo usufruito di un pregevole studio che mostra che altre sono le cifre. Ancora una volta nel bilancio c'è una previsione per quanto concerne le spese in conto capitale assolutamente irrisoria.

Il Ministro ha fornito da una parte una valutazione politica e dall'altra cifre che non riesco a ritrovare. Allora delle due l'una: o abbiamo discusso su un qualcosa di non preciso, e quindi abbiamo bisogno di alcuni chiarimenti, o ci troviamo di fronte ad impegni che evidentemente a livello di Ministero si vogliono assumere e necessitano della formulazione di emendamenti.

GALLO. Signor Presidente, onorevole Ministro, signor Sottosegretario, colgo l'occasione anzitutto per ringraziare il Ministro per l'ampia relazione svolta, che ha rappresentato veramente una presa di posizione sullo stato della giustizia nel nostro paese.

Desidero soffermarmi su tre punti che mi paiono fondamentali agli effetti di una panoramica generale ed esaustiva della situazione attuale della giustizia. In primo luogo vorrei convenire con il Ministro sull'opportunità che non pochi istituti del codice di procedura penale vengano rivisitati, vuoi, ove possibile, attraverso la procedura dell'articolo 7 della legge-delega, vuoi attraverso altre procedure che implicano una modifica della legge-delega. Tra queste mi sembra di particolare importanza la riforma dell'udienza preliminare. Probabilmente questo momento del codice di procedura penale si può ridimensionare tutte le volte in cui vi sia la richiesta di rinvio a giudizio.

Sulle dichiarazioni del Ministro, dopo tutte le osservazioni fatte sulla nota di accompagnamento (nota densa che meritava la considerazione che ha avuto), alcune battute di risposta mi sembrano assolutamente inevitabili. Desidero riferirmi all'udienza preliminare, rispetto alla quale sono profondamente d'accordo, e ad un altro aspetto rispetto al quale esprimo tutto il mio dissenso, là dove il Ministro ha parlato di una rivisitazione delle discipline dell'acquisizione e della valutazione delle prove in dibattimento.

Ciò rimette in discussione il criterio tendenzialmente accusatorio su cui è imperniato il nuovo processo penale. Mi sembra doveroso esternare il dissenso del mio Gruppo su questo che ha rappresentato uno dei passaggi salienti non contenuti nella nota di accompagna-

mento. Proprio per la chiarezza dei rapporti e la profonda fiducia che potranno permettere un proficuo lavoro in stretta collaborazione, occorreva fornire su tale questione una risposta che rappresentasse una presa di posizione della Democrazia cristiana.

La rivalutazione della disciplina probatoria, spostandola dal dibattito ad altra sede mi sembra sia un qualcosa che venga a sconvolgere la filosofia del nuovo processo.

MARTELLI, *ministro di grazia e di giustizia*. Questo non lo accetterei mai.

Devo far presente che anche il suo Gruppo ha approvato nella Commissione antimafia una relazione dell'onorevole Violante che viceversa, questa sì, sconvolgerebbe, se accolta, nella sua globalità l'impostazione del nuovo codice.

GALLO. Ho più volte avuto occasione di esprimere, con la franchezza che mi è consueta, il mio senso di stupore per lo spostamento della trattazione di alcuni problemi generali di giustizia penale da questa Commissione e, se mi consente, dalla Commissione bicamerale che ho l'onore di presiedere, ad altra Commissione che è rivolta all'esame di questioni che non hanno nulla a che vedere con l'aspetto normativo.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Chi può risolvere un conflitto di questa natura?

GALLO. Desidero allora rivendicare l'autonomia della nostra Commissione. Non è questione di Regolamento, ma di strutture portanti.

BATTELLO. Desidero esprimere la mia più ampia riserva su eventuali modifiche, così genericamente proiettate, dell'udienza preliminare.

FILETTI. Signor Presidente, vorrei dire che sono pienamente d'accordo sul merito dell'ordine del giorno presentato dalla senatrice Salvato e sono lieto che su di esso anche l'onorevole Ministro consenta sostanzialmente. Il disagio, soprattutto per quanto attiene all'attività civilistica, è notorio e rilevante: l'impegno del Governo a predisporre uno stanziamento più consistente dovrebbe essere la logica conseguenza. In questa sede, tuttavia, non possiamo votare un testo che fa riferimento a cifre e quindi dobbiamo rimetterci alla Commissione bilancio. Però, ripeto, voglio esprimere il mio sostanziale consenso all'ordine del giorno della senatrice Salvato.

Anche sull'ordine del giorno presentato dai senatori Battello ed altri sono pienamente d'accordo, in quanto fa riferimento ad esigenze che riguardano il funzionamento della giustizia nelle sue strutture vere e proprie, che effettivamente sono carenti.

GRECO. Signor Presidente, vorrei intervenire a titolo personale in dissenso dal mio Gruppo, per esprimere e ribadire il mio forte consenso alla relazione del Ministro che ha toccato alcuni punti fondamentali.

Qui siamo tutti portatori di una sinistra cultura ipergarantista, della quale è espressione il nuovo codice di procedura penale. Colgo l'occasione per rilevare, signor Ministro, che la malavita organizzata ha molte specializzazioni - come lei diceva - e può ottenere consulenze di legali molto bravi e preparati. Certamente la lotta è impari e bisogna fare i conti con il potere criminale che insidia la vita dei cittadini.

In una società i beni giuridici da tutelare si riferiscono sia all'individuo che alla collettività, come sancisce la Carta costituzionale, ed occorre operare un contemperamento di entrambi. Io non vivo a Milano o a Torino, vivo a Siracusa, città insidiata dal potere criminale, e quindi esprimo tutto il mio assenso alla relazione del Ministro laddove prevede anche la possibilità di un intervento di revisione del codice di procedura penale, in particolare per l'acquisizione e la valutazione delle prove. Indubbiamente indietro non si torna, ma noi dobbiamo rimuovere i meccanismi che non agevolano la lotta alla criminalità in società come quella siciliana. Quindi ben vengano le riforme ed auspico che intervengano al più presto, pur senza snaturare l'impostazione di civiltà giuridica che reca il nuovo codice.

ACONE. Signor Presidente, annuncio innanzitutto il voto, purtroppo, contrario sull'ordine del giorno della senatrice Salvato che, recando l'indicazione di cifre, è piuttosto un emendamento al disegno di legge finanziaria da riproporre in Commissione bilancio; tuttavia ne condivido la sostanza. Esprimo invece il voto favorevole sull'ordine del giorno illustrato dal senatore Battello, che mi sembra più che altro un'esortazione, una raccomandazione e come tale in questa sede può essere accolto.

Vorrei cogliere l'occasione per esprimere, come hanno fatto tutti i colleghi prima di me, il bisogno di interloquire più spesso col Ministro, sia in questa sede che in Aula. Ho già sottolineato - ed il sottosegretario Castiglione mi è buon testimone - i rischi che corrono le due importanti riforme recentemente approvate per il settore della giustizia civile, con la revisione del relativo codice di procedura, e con l'istituzione del giudice di pace. I termini per fare entrare in vigore quest'importante istituto e il nuovo processo civile non sono molto ampi. Quindi, è necessario non solo organizzare un gruppo di studio e di lavoro all'interno del Ministero, ma attuare un controllo periodico sullo stato progressivo del processo di riforma. Siccome le due riforme sono strettamente legate tra loro, non entrando in vigore il giudice di pace entro la data del 1° gennaio 1993 il processo civile è destinato ad incontrare le stesse difficoltà, almeno nel periodo iniziale, del giudizio penale.

Esprimo ampio consenso alla replica dell'onorevole Ministro, soprattutto per quanto riguarda le riforme delle circoscrizioni giudiziarie, che a me sembra il tassello successivo del mosaico di riforma che il Parlamento ha posto in essere. Vorrei concludere il mio breve intervento, raccomandando la massima attenzione affinché si applichino gli adempimenti necessari e si apprestino le strutture indispensabili per consentire una felice entrata in vigore di tanto attese innovazioni.

PRESIDENTE. A nome del Gruppo repubblicano, annuncio il voto favorevole all'ordine del giorno d'iniziativa del Gruppo comunista-PDS.

Devo constatare purtroppo che all'illusione che mi aveva colto quando l'onorevole Andreotti ha presentato il suo Governo - in cui per la prima volta veniva indicata con energia la necessità di dare maggiori mezzi finanziari all'amministrazione della giustizia: parole cadute nel vuoto - è seguita una delusione molto grande. A me pare che, salvo le precisazioni che lei, onorevole Ministro, ha fatto oggi, anche in questa occasione non si fa quel salto di qualità che è necessario per affrontare i problemi fondamentali del paese, che attengono al buon andamento delle istituzioni e prima di tutto della giustizia. Non mi pare che ci sia ancora la cultura giuridica necessaria per dire che è giunta l'ora di smettere di preoccuparci prevalentemente dei problemi di carattere sociale ed economico. Questo paese ha bisogno più che altro di ridare credibilità alle proprie istituzioni, rendere efficiente la pubblica amministrazione, rinnovando in particolare il settore della giustizia.

Il bilancio di quest'anno e le previsioni del disegno di legge finanziaria sono ancora una volta deludenti sotto questo aspetto. Le cifre che il Ministro ricordava prima - di paragone tra le spese correnti del bilancio generale e quelle del bilancio della giustizia e tra le spese in conto capitale del bilancio generale e quelle del bilancio della giustizia - mi lasciano purtroppo perplesso rispetto alle dichiarazioni sia dello stesso Ministro della giustizia che del Ministro dell'interno, secondo i quali questi due dicasteri sarebbero quelli trattati meglio nell'ambito di una politica di rigore: questa considerazione non tiene conto della situazione straordinaria di fronte alla quale ci troviamo.

Detto questo, anche a titolo di dichiarazione di voto finale in ordine ai documenti di bilancio in esame, sui quali il voto del Gruppo repubblicano sarà negativo, rispetto agli ordini del giorno presentati devo dire che avrei votato *toto corde* quello presentato dalla senatrice Salvato; non lo posso fare esclusivamente per osservanza delle norme regolamentari. Voto invece a favore dell'ordine del giorno illustrato dal senatore Battello, che riguarda la realizzazione degli impegni per l'introduzione di strumenti informatici e di strutture tecnologiche, di cui si parla da tempo e che non sono mai stati potenziati - purtroppo - per ragioni di ristrettezza economica e forse anche per mancanza di una chiara politica nel settore, auspicando anche che si arrivi il più sollecitamente possibile a mettere a punto la questione del potenziamento degli uffici della giustizia, quanto mai necessario in relazione alla ben nota carenza di personale sia giudicante che amministrativo.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno 0/03003/1/2.

BATTELLO. Signor Presidente, confermo la mia astensione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno 0/3003/1/2, presentato dalla senatrice Salvato.

Non è approvato.

Metto ai voti l'ordine del giorno 0/2944/1/2/Tab.5, presentato dal senatore Battello e da altri senatori, accolto dal Governo come raccomandazione.

È approvato.

Ricordo che l'ordine del giorno 0/2944/2/2/Tab.5, presentato dal senatore Gallo e da altri senatori è stato accolto dal Governo come raccomandazione.

Passiamo all'esame degli emendamenti.

I senatori Salvato, Crocetta e Libertini hanno presentato i seguenti emendamenti:

Al capitolo 1004 (Compensi per lavoro straordinario al personale...), ridurre le previsioni di competenza da lire 1.384.000.000 a lire 584.000.000 (- 800.000.000) e le previsioni di cassa da lire 1.384.000.000 a lire 584.000.000 (- 800.000.000).

2^a-6.Tab.5.1

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1020 (Indennità... missioni nel territorio nazionale), ridurre le previsioni di competenza da lire 3.800.000.000 a lire 2.800.000.000 (-1.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 3.800.000.000 a lire 2.800.000.000 (-1.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.2

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1081 (Acquisto di riviste, giornali ed altre pubblicazioni), ridurre le previsioni di competenza da lire 40.000.000 a lire 10.000.000 (-30.000.000) e le previsioni di cassa da lire 40.000.000 a lire 10.000.000 (-30.000.000).

2^a-6.Tab.5.3

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1094 (Spese per il funzionamento... di consigli, comitati e commissioni...), ridurre le previsioni di competenza da lire 2.500.000.000 a lire 1.900.000.000 (-600.000.000) e le previsioni di cassa da lire 2.500.000.000 a lire 2.000.000.000 (-500.000.000).

2^a-6.Tab.5.4

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1094 (Spese per il funzionamento... di consigli, comitati e commissioni...), ridurre le previsioni di competenza da lire 2.500.000.000 a lire 1.900.000.000 (-600.000.000) e le previsioni di cassa da lire 2.500.000.000 a lire 2.200.000.000 (-300.000.000).

Conseguentemente, al capitolo 1109 (Spese per il funzionamento della Commissione tecnico-amministrativa...), aumentare le previsioni di competenza da lire 1.900.000.000 a lire 2.500.000.000 (+600.000.000) e le previsioni di cassa da lire 2.200.000.000 a lire 2.500.000.000 (+300.000.000).

2^a-6.Tab.5.5

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1505 (Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimenti), ridurre le previsioni di competenza da lire 2.500.000.000 a lire 2.000.000.000 (- 500.000.000) e le previsioni di cassa da lire 2.500.000.000 a lire 2.000.000.000 (- 500.000.000).

2^a-6.Tab.5.6

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1592 (Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto), ridurre le previsioni di competenza da lire 14.000.000.000 a lire 10.000.000.000 (- 4.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 14.000.000.000 a lire 10.000.000.000 (- 4.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.7

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1595 (Spese per il servizio di rimozione dei rifiuti solidi urbani per gli uffici giudiziari), ridurre le previsioni di competenza da lire 4.500.000.000 a lire 2.000.000.000 (- 2.500.000.000) e le previsioni di cassa da lire 4.500.000.000 a lire 2.000.000.000 (- 2.500.000.000).

2^a-6.Tab.5.8

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1598 (Spese per l'impianto... del servizio elettronico per le esigenze della amministrazione giudiziaria centrale...), ridurre le previsioni di competenza da lire 33.000.000.000 a lire 20.000.000.000 (- 13.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 33.000.000.000 a lire 24.000.000.000 (- 9.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.9

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1701 (Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari), aumentare le previsioni di cassa da lire 160.000.000.000 a lire 176.675.000.000 (+ 16.675.000.000).

2^a-6.Tab.5.10

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2004 (Indennità... per missioni nel territorio nazionale del personale civile), ridurre le previsioni di competenza da lire 8.000.000.000 a lire 6.000.000.000 (- 2.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 8.000.000.000 a lire 7.000.000.000 (- 1.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.11

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2007 (Indennità... per missioni nel territorio nazionale degli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria), ridurre le previsioni di competenza da lire 8.200.000.000 a lire 7.200.000.000 (- 1.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.12

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2008 (Indennità... per trasferimenti degli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria), ridurre le previsioni di competenza da lire 6.600.000.000 a lire 5.600.000.000 (- 1.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.13

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2081 (Spese di cura... degli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria...), ridurre le previsioni di competenza da lire 5.300.000.000 a lire 4.200.000.000 (- 1.100.000.000).

2^a-6.Tab.5.14

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2083 (Vestiario, armamento... per gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria), ridurre le previsioni di competenza da lire 32.871.220.000 a lire 20.871.220.000 (- 12.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 33.000.000.000 a lire 23.000.000.000 (- 10.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.15

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2084 (Fitto di locali e di terreni ed oneri accessori), ridurre le previsioni di competenza da lire 8.200.000.000 a lire 6.200.000.000 (- 2.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 8.200.000.000 a lire 6.700.000.000 (- 1.500.000.000).

2^a-6.Tab.5.16

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2085 (Manutenzione, riparazione... degli immobili e relativi impianti...), ridurre le previsioni di competenza da lire 75.000.000.000 a lire 65.000.000.000 (- 10.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 77.000.000.000 a lire 75.000.000.000 (- 2.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.17

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2088 (Spese... inerenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti...), ridurre le previsioni di competenza da lire 260.000.000.000 a lire 242.000.000.000 (- 18.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 275.000.000.000 a lire 260.000.000.000 (- 15.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.18

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2089 (Spese per la provvista... di mobili, arredi ed effetti di casermaggio...), ridurre le previsioni di competenza da lire 65.500.000.000 a lire 63.500.000.000 (- 2.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.19

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2090 (Spese per... interventi nei confronti dei minorenni...), ridurre le previsioni di competenza da lire 27.000.000.000 a lire 23.000.000.000 (- 4.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.20

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2091 (Servizio delle industrie degli istituti di prevenzione e di pena), ridurre le previsioni di competenza da lire 20.000.000.000 a lire 17.000.000.000 (- 3.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 20.000.000.000 a lire 17.000.000.000 (- 3.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.21

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2092 (Servizio delle bonifiche agrarie e delle relative industrie), ridurre le previsioni di competenza da lire 13.000.000.000 a lire 12.000.000.000 (- 1.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 13.000.000.000 a lire 12.000.000.000 (- 1.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.22

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2094 (Spese di impianto e funzionamento del centro elettronico dell'amministrazione penitenziaria...), ridurre le previsioni di competenza da lire 20.000.000.000 a lire 15.000.000.000 (- 5.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 20.000.000.000 a lire 16.000.000.000 (- 4.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.23

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2095 (Spese telefoniche), ridurre le previsioni di competenza da lire 10.000.000.000 a lire 8.000.000.000 (- 2.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 10.000.000.000 a lire 8.000.000.000 (- 2.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.24

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2105 (Spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti di prevenzione e di pena delle attività scolastiche, culturali...), ridurre le previsioni di competenza da lire 11.000.000.000 a lire 10.000.000.000 (- 1.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.25

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2116 (Gestione mense obbligatorie di servizio per il personale del Corpo di polizia penitenziaria...), ridurre le previsioni di competenza da lire 24.000.000.000 a lire 19.000.000.000 (- 5.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 25.000.000.000 a lire 20.000.000.000 (- 5.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.26

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 7001 (Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate...), ridurre le previsioni di competenza da lire 80.000.000.000 a lire 79.000.000.000 (- 1.000.000.000) e le previsioni di cassa da lire 120.000.000.000 a lire 110.000.000.000 (- 10.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.27

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 7003 (Spese per acquisti... per gli uffici dell'Amministrazione centrale e per quelli giudiziari), ridurre le previsioni di competenza da lire 17.450.000.000 a lire 12.450.000.000 (- 5.000.000.000).

2^a-6.Tab.5.28

SALVATO, CROCETTA, LIBERTINI

SALVATO. Signor Presidente, premetto che ho ragionato all'interno delle cifre a mia conoscenza, che considero ancora attualmente valide, cioè all'interno di un bilancio di previsione che fa registrare un aumento di 152,5 miliardi, di cui 135,7 di parte corrente e 16,8 di parte capitale. Poichè sono convinta, e non da oggi, che vi sia la necessità di moralizzare le previsioni di spesa, ho predisposto una serie di emendamenti ai vari capitoli che tendono a ridurre la spesa. Si tratta di capitoli concernenti aspetti ritenuti forse secondari, ma che a mio avviso sono importanti.

Ci sono alcune voci che meriterebbero un approfondimento. Ne citerò una soltanto, che mi ha profondamente sorpreso: il capitolo 2095. Il Ministero di grazia e giustizia affronta spese telefoniche per ben 10 miliardi, di gran lunga più elevate che in altri Dicasteri. Cito tale esempio come il più emblematico di qualcosa che evidentemente non funziona. Tale cifra mi sembra assai elevata e quindi proponiamo di ridurla, così come facciamo per altre spese.

Soltanto due emendamenti di quelli che abbiamo presentato riguardano incrementi di spesa. Il primo, il 6.Tab. 5.5, è relativo al capitolo 1109, concernente spese per il funzionamento della commissione tecnico-amministrativa e del comitato tecnico, nonché della commissione per la formazione e l'aggiornamento del personale giudiziario.

Il secondo, il 6.Tab. 5.10, propone inoltre un aumento del capitolo 1701, concernente contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari. Ci troviamo infatti di fronte ad un bilancio dello Stato fortemente penalizzante per questi ultimi. Negli anni scorsi si è tentata una strada interessante, di collaborazione con gli enti locali, che mi sembra abbia dato qualche risposta positiva. Andare ora ad una diminuzione, o a una non sufficiente dotazione, non mi sembra utile.

PRESIDENTE. È stato, infine, presentato dal Governo il seguente emendamento:

Al capitolo 1107 (Spese per l'esecuzione di indagini... per i lavori inerenti all'emanazione del nuovo codice di procedura penale), nella denominazione, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «nonchè per l'elaborazione di schema di legge-delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice penale» ed aumentare le previsioni di competenza da lire 50.000.000 a lire 430.000.000 (+380.000.000) e le previsioni di cassa da lire 100.000.000 a lire 480.000.000 (+380.000.000).

Conseguentemente, al capitolo 1587 (Spese per l'acquisizione di beni mobili, attrezzature e servizi...), ridurre le previsioni di competenza

da lire 22.280.000.000 a lire 21.900.000.000 (- 380.000.000) e le previsioni di cassa da lire 22.500.000.000 a lire 22.120.000.000 (-380.000.000).

2^a-6.Tab.5.29

IL GOVERNO

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo propone di introdurre una variazione in aumento al capitolo 1107, concernente spese per il funzionamento e compensi e rimborsi da corrispondere per attività di studio già in corso, che nella previsione di stanziamento comporta una spesa di 50 milioni, con una variazione in meno rispetto alla previsione assestata per il 1991 di 400 milioni. Ciò vorrebbe dire che non paghiamo i compensi alle commissioni di studio.

Come ha riferito anche il Ministro nella relazione, si prevede un emendamento compensativo di incremento del citato capitolo, che riduce per la differenza il capitolo 1587.

Esprimo infine parere contrario su tutti gli emendamenti dei senatori Salvato, Crocetta e Libertini.

PRESIDENTE. Senatrice Salvato, potrei essere d'accordo per quanto concerne gli emendamenti di incremento, ma non posso essere d'accordo con quelli che prevedono una diminuzione, che cade su una voce o sull'altra. Non posso, pertanto, che annunziare il mio voto contrario.

BATTELLO. A nome del Gruppo del Partito democratico della Sinistra, dichiaro di astenermi su tutte le proposte emendative presentate.

FILETTI. Annuncio l'astensione del Movimento sociale italiano-Destra nazionale sugli emendamenti presentati dal Gruppo di Rifondazione comunista.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli emendamenti.
Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.1.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.2.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.3.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.4.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.Tab.5.29, presentato dal Governo, che inserisco qui secondo l'ordine numerico dei Capitoli di bilancio che si intendono emendare.

Annunzio il mio voto favorevole all'emendamento.

FILETTI. Signor Presidente, certamente la motivazione alla base dell'emendamento è apprezzabile e condivisibile. Mi sembra tuttavia che trattandosi di un emendamento di ordine compensativo non si possa far riferimento *in peius* a quelle che sono le spese per funzioni ed attrezzature, ma si dovrebbe trovare qualche altra voce compensativa. Per tale motivo annunzio il mio voto contrario.

SALVATO. Annunzio il voto contrario a questo emendamento. L'ordine delle cifre presentate non mi sembra sia stato chiarito dal Sottosegretario. Non si parla di un raddoppio, ma di molto di più. Tra l'altro nutro perplessità circa il proliferare di commissioni di studio.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.29, presentato dal Governo.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.5.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.6.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.7.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.8.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.9.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.10.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.11.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.12.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.13.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.14.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.15.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.16.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.17.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.18.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.19.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.20.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.21.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.22.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.23.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.24.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.25.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.26.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.27.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.28.

Non è approvato.

L'esame degli emendamenti è così esaurito.

Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente.

Propongo che tale incarico sia affidato allo stesso relatore alla Commissione, senatore Bausi.

Poichè nessuno domanda di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere un rapporto favorevole alla 5^a Commissione, per quanto di nostra competenza, resta conferito al senatore Bausi.

BATTELLO. Signor Presidente, a nome del Gruppo comunista-PDS, annuncio la presentazione di un rapporto di minoranza.

PRESIDENTE. Ne prendo atto. Anche il rapporto di minoranza sarà trasmesso alla 5^a Commissione.

L'esame dei documenti di bilancio è così terminato.

I lavori terminano alle ore 12,50.

VENERDÌ 27 DICEMBRE 1991

Presidenza del Vice Presidente LIPARI

I lavori hanno inizio alle ore 12,10.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» (2944-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero per la grazia e la giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (**Tabella 5 e 5-quater**)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» (3003-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto. Rapporto favorevole alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento)

PRESIDENTE, f.f. relatore alla Commissione. L'ordine del giorno reca l'esame congiunto, per il rapporto alla 5^a Commissione, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (**Tabella 5 e 5-quater**) - e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)», già approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati.

In assenza del relatore, senatore Bausi, assumo il compito di riferire sulla minima variazione proposta per lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992, che riguarda il capitolo 2102 ed è riferita alle «Spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico. Spese per il servizio psichiatrico. Spese per i servizi e provviste di ogni genere concernenti l'assistenza medica e paramedica dei detenuti e degli internati compresa quella per le gestanti e le puerpere. Spese per l'organizzazione ed il funzionamento degli asili nido. Mantenimento nei servizi pubblici sanitari locali, ospedalieri ed extraospedalieri e negli istituti psichiatrici civili anche mediante convenzioni. Acquisto e manutenzione delle attrezzature sanitarie. Spese per documentazione ed informazione sulla medicina penitenziaria». Si propone, infatti, un aumento di 10 miliardi, per cui la previsione complessiva passa da 126 e 136 miliardi.

Mi pare che, salve tutte le riserve che a suo tempo furono formulate sia dai rappresentanti della maggioranza che da quelli dell'opposizione sull'insufficienza delle spese riferite al settore della giustizia, tale incremento, nonostante la sua modestia, non possa che essere condiviso; il relatore quindi esprime su di esso parere favorevole.

Dichiaro aperta la discussione.

ACONE. Dichiaro il voto favorevole del Gruppo socialista sulla variazione introdotta, che risponde - sia pure in misura assai esigua e senza modificare la struttura della tabella - alle pressanti esigenze avvertite da queste particolari categorie di detenuti. Il miglioramento, a nostro avviso, merita il consenso della Commissione.

IMPOSIMATO. A nome del Gruppo comunista-PDS esprimo il voto favorevole sulla variazione di spesa, che si riferisce all'acquisto di beni e servizi per il settore carcerario ed in particolare per i servizi sanitario, farmaceutico e psichiatrico di tale settore. Si prevede inoltre una spesa per l'organizzazione degli asili nido e questo dovrebbe evitare qualche disagio ai detenuti genitori di bambini appena nati. Questa variazione, d'altronde, risponde anche all'esigenza di evitare, almeno in parte, il ricorso alle strutture esterne alle carceri che ha fornito l'occasione per numerose evasioni negli ultimi tempi; tali fenomeni, infatti, dipendono proprio dalla carenza delle strutture ospedaliere, farmaceutiche e psichiatriche all'interno delle carceri. Per questi motivi esprimiamo il nostro voto favorevole.

DI LEMBO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anch'io a nome del Gruppo della Democrazia cristiana esprimo parere favorevole.

L'assistenza medica e paramedica nelle carceri è un problema molto delicato, soprattutto tenendo conto delle caratteristiche di alcune malattie che si sono recentemente diffuse: mi riferisco in modo particolare all'AIDS. Inoltre la variazione riguarda la documentazione e l'informazione sulla medicina penitenziaria, nonché le convenzioni con istituti extracarcerari.

Con tale variazione - la cui entità è per la verità molto modesta - si cerca quindi di rispondere alle esigenze dell'assistenza carceraria più volte sottolineate nelle ultime legislature, anche se l'aumento dei finanziamenti destinati al settore della giustizia è estremamente esiguo rispetto alle esigenze.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Poiché nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

BOCHICCHIO SCHELOTTO. Signor Presidente, vorrei esprimere una ferma protesta per l'assenza del rappresentante del Governo. La seduta era stata convocata per le ore 10,30 di questa mattina; è iniziata dopo le ore 12 ed ancora non è intervenuto un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia. Desidero sottolineare la gravità del comportamento del Governo nei riguardi dei senatori presenti, anche perchè si tratta di giornate particolari: è insolito infatti che il Senato si riunisca durante le festività di fine anno.

IMPOSIMATO. Mi associo alle considerazioni della senatrice Bo-chicchio Schelotto.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Onorevoli colleghi, dato l'orientamento convergente della Commissione, rinuncio a svolgere la replica. Inoltre, considerando l'assenza del rappresentante del Governo e non facendosi obiezioni, sospendo brevemente i lavori della Commissione.

(I lavori vengono sospesi alle ore 12,25 e sono ripresi alle ore 13,15).

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi scuso per il ritardo, non dipendente dalla mia volontà.

Ringrazio il relatore e coloro che sono intervenuti esprimendo nei loro interventi una sostanziale adesione al testo della tabella 5 che ci è stato restituito dalla Camera dei deputati.

A nome del Governo non posso che richiamarmi a quanto già esposto nell'esame in prima lettura da parte del Senato; in quell'occasione sono stati indicati gli aspetti positivi e i vincoli derivanti dalle note posizioni di disavanzo pubblico per ottenere stanziamenti maggiori per questo settore.

Ritengo che con lo strumento del bilancio e della legge finanziaria 1992 sia possibile, nel corso del prossimo esercizio, proseguire e rafforzare l'azione di intervento che si è sviluppata attraverso i provvedimenti legislativi approvati dal Parlamento nel corso del 1991.

Gli impegni maggiori, e potremmo dire più qualificanti, sono quelli connessi all'entrata in vigore della normativa relativa al giudice di pace (che è prevista per il 1° gennaio 1993) scadenza che presuppone un fortissimo impegno da parte del Governo per predisporre tutte le strutture ed il personale affinché la scadenza venga rispettata.

A ciò si aggiungono gli altri impegni connessi all'introduzione di nuove strutture, come quelle previste dal decreto-legge che si riferisce ai reati di grande criminalità, nonché quelli relativi alle strutture informative e d'automazione degli uffici giudiziari.

Il Governo si è impegnato nell'attuazione della legge n. 321, entrata in vigore il 16 ottobre del 1991, e in un massiccio sforzo per dare piena copertura dell'organico, sia nel settore giudiziario che in quello penitenziario. Con questa valutazione il Governo invita ad esprimere parere favorevole alla tabella della Giustizia.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente. Propongo che tale incarico sia affidato allo stesso relatore alla Commissione.

Poichè nessuno domanda di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere il rapporto favorevole alla 5^a Commissione, per quanto di nostra competenza, resta conferito al relatore.

I lavori terminano alle ore 13,25.