

(N. 1028-A)

Tabella n. 5

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1985
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1985-1987**

**STATO DI PREVISIONE
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
PER L'ANNO FINANZIARIO 1985**

(Tabella n. 5)

IN SEDE CONSULTIVA

**Resoconti stenografici della 2^a Commissione permanente
(Giustizia)**

INDICE**MARTEDI' 4 DICEMBRE 1984**

PRESIDENTE (Vassalli - PSI)	Pag. 2, 15
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 5	5
GOZZINI (Sin. Ind.)	15
RUFFINO (DC), estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027	15

MERCOLEDI' 5 DICEMBRE 1984**(Seduta antimeridiana)**

PRESIDENTE (Vassalli - PSI)	Pag. 15, 19, 20 e passim
BATTELLO (PCI)	30

DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 5	21
FILETTI (MSI-DN)	27, 30
GOZZINI (Sin. Ind.)	20, 21, 24 e passim
GROSSI (PCI)	36
MARTINAZZOLI, ministro di grazia e giustizia	24, 25, 26 e passim
MARTORELLI (PCI)	33, 34
RICCI (PCI)	24, 32
RUFFINO (DC), estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027	15, 9, 33

MERCOLEDI' 5 DICEMBRE 1984**(Seduta pomeridiana)**

PRESIDENTE (Vassalli - PSI)	Pag. 38, 39
RICCI (PCI)	39

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta antimeridiana)

PRESIDENTE:

— GOZZINI (Sin. Ind.)	Pag. 61
— VASSALLI (PSI)	44, 55, 65 e passim
BATTELO (PCI)	49, 55, 58 e passim
BAUSI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	57, 60, 70
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 5	64, 65, 68 e passim
MARINUCCI MARIANI (PSI)	61, 64, 71
RICCI (PCI)	44, 49, 50 e passim
RUFFINO (DC), estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027	50, 58, 60 e passim

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta pomeridiana)

PRESIDENTE (Vassalli - PSI)	Pag. 74, 86, 88 e passim
LEONE (Misto)	83, 86, 88
MARTINAZZOLI, ministro di grazia e giustizia	77, 83, 84
RICCI (PCI)	83, 84, 88
RUFFINO (DC), estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027	74

MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1984**Presidenza
del Presidente VASSALLI***I lavori hanno inizio alle ore 18,30.*

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)** » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5ª Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987** » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— **Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5ª Commissione)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. Sono iscritti all'ordine del giorno, per il parere alla 5ª Commissione, l'esame per quanto di competenza, del disegno di legge: « Disposizioni per la for-

mazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvato dalla Camera dei deputati, nonché, per il rapporto, ugualmente alla 5ª Commissione, l'esame della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 », già approvata dalla Camera dei deputati.

In applicazione delle deliberazioni prese dal Senato, nel quadro del calendario dei lavori adottato il 28 novembre, si procederà all'esame congiunto limitatamente alla discussione generale, dei due documenti, secondo le norme generali e speciali dettate al riguardo dal Regolamento.

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sulla tabella 5.

DI LEMBO, relatore alla Commissione sulla tabella 5. Signor Presidente, comincio con il chiedere scusa — i miei interventi iniziano sempre così — perchè, almeno per una parte, la mia relazione sarà carente in quanto pensavo di avere a disposizione ancora una serata per ulteriori approfondimenti. Comunque debbo dire che ho trovato molte difficoltà nell'affrontare questo bilancio, anche perchè i problemi che la giustizia si trova dinanzi sono molti e assai complessi.

Il bilancio, secondo un'autorevole definizione, è un conto nel quale vengono esposti, comparati fra loro ed espressi in cifre, gli elementi attivi (o entrate) e passivi (o uscite) di un dato ciclo o di un dato momento della gestione aziendale. Per quanto riguarda il bilancio dello Stato è evidente che questa definizione non è sufficiente, perchè il bilancio stesso ha una diversa valenza non potendo essere ridotto ad un mero documento contabile, collegato come è a scelte politiche e problematiche. Per il suo prevalente carattere politico il bilancio dello Stato (sia quello annuale che quello poliennale raccordati entrambi con la legge finanziaria) disciplina la spesa pubblica e la contiene entro limiti compatibili con il reddito nazionale. Il bilancio dello Stato, cioè, deve poggiare — e non potrebbe essere diversamente — su precise ana-

lisi delle disponibilità e delle effettive capacità di spesa, non solo sotto l'aspetto economico-finanziario, ma anche sotto quello organizzativo delle strutture amministrative. Sulla base di dette analisi, si operano le scelte ritenute più valide in relazione ai risultati che si intendono perseguire tenendo conto del rapporto tra costi e benefici. Se così è — ed è così —, occorre partire, anche nel valutare il bilancio della giustizia, dalla situazione economica del Paese e da una attenta analisi del valore che al problema giustizia, in termini di destinazione di risorse, annette il Governo.

La situazione economica del Paese nel 1984 è migliorata. Ad un triennio di recessione caratterizzato da una forte inflazione è seguito un periodo di moderata ripresa produttiva a partire dal 1983. La crescita del prodotto interno lordo nella media del 1984 sembra attestarsi sul 2,8 per cento con un positivo andamento delle esportazioni ed una significativa crescita della domanda interna. Altro dato positivo è che la ripresa economica è correlata ad un progressivo rientro dall'inflazione con un valore tendenziale a fine anno al di sotto del 10 per cento. L'inflazione è comunque ancora alta se raffrontata a quella degli altri Paesi industrializzati e la ripresa produttiva non ha comportato un sensibile alleggerimento della disoccupazione, soprattutto di quella giovanile. In altre parole oggi, con la terza rivoluzione industriale, non basta investire per creare nuovi posti di lavoro. Permane uno squilibrio evidente fra domanda ed offerta di lavoro che tende ad aggravarsi non solo per la lunga crisi economica che ha attraversato il Paese e tutto il mondo industrializzato, ma anche per i processi di ristrutturazione in atto, resi necessari da uno sviluppo tecnologico che ci ha portato alla terza rivoluzione industriale.

Di fronte a questo quadro l'obiettivo da perseguire non può non essere quello di realizzare un aumento in termini reali delle spese di investimento accompagnato da una sua maggiore qualificazione e da una sua migliore finalizzazione agli obiettivi di sviluppo, che consentano una crescita in volume dell'economia italiana ed una ulteriore

riduzione del tasso medio di inflazione, fino a portarlo ai livelli degli altri Paesi industrializzati.

Potrebbe sembrare che tutto questo non abbia a che fare con il bilancio della giustizia; invece, come ho già accennato, considerato che occorre valutare quali fini si intendono perseguire in relazione alle risorse disponibili, credo che questo breve *flash* sulle condizioni dell'economia italiana sia necessario.

Da queste scarse e forse limitate premesse occorre partire perchè l'esame del bilancio della giustizia possa, nell'analisi costi-benefici, essere valutato con obiettività.

Infatti esso non può essere affrontato stralciandolo del tutto dal programma complessivo del Governo; altrimenti torneremo ad un vecchio modo di intendere la programmazione come elencazione di bisogni da risolvere che prescindano dalle priorità e quindi dalle diverse opzioni in relazione alle disponibilità. Che la soluzione del problema della giustizia rivesta carattere di priorità è indubbio; così come costituisce un punto fermo, universalmente accettato, il fatto che le spese di giustizia siano altamente produttive in termini di progresso sociale. Non bisogna però nemmeno dimenticare che da più parti viene la considerazione che la disoccupazione, intesa anche come fonte di emarginazione, è una delle cause dell'aumento della criminalità e quindi anche una delle cause, pur se secondaria, della crisi della giustizia.

In quest'ottica, pur con la necessità del contenimento della spesa pubblica, dell'ulteriore rientro dall'inflazione e della creazione di nuovi posti di lavoro, va subito rilevato che il settore della giustizia ha registrato nel bilancio del 1985 un incremento evidente di destinazione di risorse, marcando un aumento di 337.642.200.000 lire rispetto al bilancio assestato per l'anno 1984. L'incremento di destinazione va per 315.912.500.000 lire alle spese correnti e per 21.729.700.000 lire alle spese in conto capitale, per una percentuale complessiva di incremento del 14,40 per cento circa in relazione al bilancio di previsione del

1984, cioè al di sopra della inflazione del 1984 e di quella prevista per il 1985.

Da una analisi della tabella 5 allegata al bilancio di previsione e del disegno di legge finanziaria risulta che nella tabella 5 sono previsti stanziamenti per il settore della giustizia pari a 2.678 miliardi e nel secondo, il disegno di legge finanziaria cioè, stanziamenti per 150 miliardi. I fondi globali, compresi i 250 miliardi per il rifinanziamento dell'edilizia penitenziaria, ammontano a circa 400 miliardi.

Il totale di 3.068 miliardi, che rappresenta lo 0,97 per cento circa del bilancio complessivo dello Stato di lire 339.000 miliardi, va integrato allo scopo di ottenere una previsione completa delle spese previste per la giustizia, con gli 800 miliardi che si riferiscono alla concessione dei mutui ai comuni per l'edilizia giudiziaria e le case fondamentali. Ne deriva che le effettive disponibilità del settore della giustizia sono superiori all'un per cento del bilancio dello Stato.

Deve aggiungersi anche che nuovi elementi di conforto sono riscontrabili nella ulteriore prevista diminuzione dei residui passivi, valutati al primo gennaio 1985 in lire 613.737.200.000 lire, di cui 312.011.000.000 per la parte corrente e 301.726.200.000 lire per la parte in conto capitale. Rispetto al volume dei residui passivi per la giustizia al primo gennaio 1984, quali risultano dal rendiconto generale dello Stato, si evidenzia una notevole diminuzione di complessive 152.976.800.000 lire. Il dato è assolutamente positivo, non solo perchè i residui, formati da somme già impegnate e non spese, concorrono, insieme alle somme previste per la competenza per l'anno 1985, a determinare la quantità della massa spendibile presa in considerazione ai fini della valutazione delle autorizzazioni di cassa iscritte nello stato di previsione per l'anno 1985, ma anche e soprattutto perchè essi sono indicatori di una migliorata efficienza dell'amministrazione. E su questo punto dell'efficienza del Ministero di grazia e giustizia mi riprometto di parlare in seguito.

Una buona programmazione di interventi, e ciò è nella *ratio* del bilancio plurienna-

le, deve poter annualmente verificare non solo le disponibilità, ma anche le quantità di fondi effettivamente spendibili e quindi ogni stanziamento deve essere adeguato alle opere da realizzare e alle spese realmente effettuabili nell'anno.

Sotto questo aspetto non può non essere ritenuto elemento qualificante la maggior rapidità di spesa che può desumersi dalla diminuzione dei residui passivi i quali, in gran parte, derivano dalla pesantezza dei controlli richiesti dalle norme sulla contabilità generale dello Stato.

È un elemento questo che io già ricordavo in precedenza a proposito di un altro disegno di legge e che mi sono sforzato di ribadire ogni qualvolta si è parlato di snellimento delle procedure e di rapidità nella spesa. Deve essere perciò riaffermato che ormai vantaggi in relazione alla rapidità di spesa possono essere determinati da uno snellimento delle procedure, soprattutto in relazione ai controlli.

Passando all'esame delle singole poste in bilancio, va preliminarmente rilevato che per le spese correnti si prevede una complessiva manovra per 2.501.690.600.000 lire, mentre per le spese in conto capitale è prevista una manovra complessiva di 176.600 milioni.

A carico delle spese correnti sono però, innanzitutto, le spese per il personale che, per il 1985, prevedono un incremento del 15 per cento. Tale percentuale non altera comunque la previsione di incremento del 7 per cento complessivo della spesa previsto dal disegno di legge finanziaria, in quanto in essa previsione è ricompresa anche l'immissione di altro personale.

Le spese per beni e servizi, ammontanti a 613.850.500.000 lire, riguardano soprattutto spese di giustizia, manutenzione per l'esercizio di mezzi di trasporto, riparazione e riadattamento di edifici, vestiario, armamento e risarcimento danni agli appartenenti al corpo degli agenti di custodia, mantenimento e trasporto dei detenuti e degli internati, spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico, funzionamento degli istituti e servizi relativi ai minorenni; servizi per l'industria e attività

agrarie negli istituti di prevenzione e pena; impianto per il funzionamento dei servizi elettronici per le esigenze dell'amministrazione giudiziaria e dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena.

Per quanto poi riguarda i trasferimenti correnti la complessiva spesa di 95 miliardi di 953.200.000 lire concerne principalmente i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari, ammontanti a 55 miliardi, e i rimborsi, sempre per i comuni, per le spese di funzionamento e di personale per le case mandamentali, l'assistenza e l'attività dei servizi sociali.

Le spese in conto capitale contengono una previsione di 176 miliardi circa; per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, 100 miliardi sono iscritti nel bilancio per il 1985 e bisogna tener altresì conto dei residui passivi riportati dall'anno precedente.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria è prevista una massa spendibile — come già abbiamo accennato in precedenza — di 800 miliardi tramite l'erogazione di mutui dalla Cassa depositi e prestiti ai comuni.

Per l'edilizia penitenziaria, invece, è prevista nel disegno di legge finanziaria la possibilità di intervenire con opere prefabbricate, con una conseguente maggiore rapidità di intervento.

Dal raffronto tra spesa corrente e spesa in conto capitale potrebbe venire fuori l'obiezione, già sollevata in precedenti occasioni, che la diversa dimensione della massa spendibile all'uno o all'altro titolo determina una politica che trascura le spese produttive e privilegia quelle improduttive, quali potrebbero essere le spese correnti.

A tale proposito va preliminarmente osservato che è generalizzata la convinzione che debbano essere incrementati gli organici del Ministero di grazia e giustizia sia per quanto riguarda i magistrati (anche se in questo caso io non sono del tutto d'accordo), sia per quanto riguarda gli ausiliari del giudice.

Il rapporto costi-benefici, cioè, per quanto attiene alle forniture di servizi non può certo far ritenere variabile indipendente la qua-

lità di lavoro effettuato in relazione alle prestazioni fornite, e questo è ancora più vero per quanto riguarda la giustizia.

Nel settore pubblico cioè la produttività include i concetti di efficienza e di efficacia. L'efficienza indica la misura in cui l'amministrazione fornisce dati servizi con il minimo uso possibile di risorse; l'efficacia invece indica il servizio reale prestato al pubblico dall'amministrazione, includendo il concetto di qualità e di livello del servizio prestato.

In sostanza, la qualità del servizio fornito non è il riflesso puro e semplice di indicatori dell'ammontare di lavoro eseguito. La qualità del servizio fornito è il migliore indice di valutazione della quantità di lavoro eseguito anche in relazione al numero degli addetti. Il servizio fornito, cioè, non è facilmente quantificabile perchè il numero degli addetti ad un determinato servizio deve essere valutato in relazione alla quantità del servizio fornito, che a sua volta dipende dalla qualità della domanda.

D'altra parte le spese correnti non sono sempre spese facoltative, ma spesso sono spese obbligatorie. La distinzione tra spese facoltative e spese obbligatorie che caratterizzava i nostri bilanci oggi non esiste più, anche se nelle spese correnti rientrano molte spese obbligatorie.

Va poi aggiunto che dopo la legge Curti del 1964, che ha portato variazioni alla classificazione delle spese oltre che all'inizio ed al termine dell'esercizio finanziario, su taluni concetti e sulla loro applicabilità ai bilanci finanziari la dottrina si è divisa.

Così tutti ricordano che mentre precedentemente al 1964 l'esercizio finanziario andava dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo, con la legge Curti, che ha stabilito questa nuova ripartizione della spesa, l'esercizio finanziario corrisponde invece all'anno solare, tant'è che oggi nei documenti non si parla più di esercizio finanziario, ma di anno finanziario.

Ma la norma di legge ha introdotto anche concetti su cui la dottrina — come ho accennato — si è divisa già dal 1964. Infatti la distinzione tra spese correnti e spese di investimento ha presentato difficoltà non lievi, perchè nell'analisi della spesa sotto il pro-

filo economico rientra la disamina dei costi dei servizi.

Questo non basta. Già la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio del 1965, ebbe ad affermare che sono spese in conto capitale e non spese correnti quelle inerenti all'acquisto di libri, di attrezzature tecnico-scientifiche e simili. Questo rivaluta il bilancio anche in relazione ad una presunta sproporzione tra spese in conto capitale e spese correnti.

Analizzando poi l'aspetto politico-programmatico del bilancio il discorso non può non incentrarsi sulla crisi della giustizia, per la cui soluzione il Governo e in particolar modo il ministro Martinazzoli, hanno inserito diversi positivi tasselli in un mosaico da ricomporre.

Prima comunque di passare ad individuare i motivi di crisi che a mio giudizio si evolvono in tre direzioni (personale, struttura ed attrezzature, procedimenti) occorre comprendere la crisi stessa, le sue origini, le sue ragioni.

Quando un sistema entra in crisi? Senza voler indulgere in analisi sociologiche o filosofiche io ritengo che si possa essere d'accordo sul fatto che un sistema entra in crisi quando la società nella sua continua evoluzione crea forme di convivenza diverse e direi quasi incompatibili con il modo di essere della società stessa. La crisi si manifesta nella forma di una crescente debolezza nelle istituzioni e di un crescente distacco tra le istituzioni stesse e i cittadini. La società, cioè, con la sua vitalità, ha un primato sulle stesse istituzioni e lo rivendica. Crea nuovi interessi, nuovi modi di aggregazione e di associazione e nuove richieste e quindi nuove richieste di giustizia alle quali bisogna far fronte in modo nuovo e diverso.

Consentitemi una citazione che ritengo interessante. Hegel, con riferimento alla Costituzione della Germania prima dell'unificazione, scriveva nel 1802 che « l'organizzazione di questo corpo che si chiama la Costituzione dello Stato tedesco si era creata con una vita completamente diversa da quella che doveva abitare in esso in seguito e vi abitava. La giustizia e la forza, la saggezza

e il valore di tempi andati; l'onore e il sangue, l'interesse e la miseria di generazioni da lungo tempo trapassate, legate a costumi e rapporti scomparsi con esse, sono impresse nella forma di questo corpo, ma il decorso del tempo e l'evoluzione della civiltà hanno separato l'uno dall'altra il destino di quel tempo e la vita del nostro. L'edificio nel quale si manifestava quel destino non è più sorretto dal destino della generazione attuale e rimane, senza partecipazione da parte di questa e senza rilievo per i suoi interessi e per la sua attività, isolato dallo spirito del mondo. E, se queste leggi hanno perduto la loro antica vita, la vita di oggi non ha saputo tradursi in leggi. Ognuno (di questi due termini) è andato per la sua strada, si è consolidato per suo conto, e il tutto è andato in rovina, lo Stato non è più ».

Mi si perdoni la lunga citazione determinata forse da un pizzico di vanità, che vuole essere solo un'ulteriore riprova che nel divenire della storia anche la giustizia entra in crisi senza che possa colpevolizzarsi il politico che non riesce ad antivedere con largo limite temporale i trapassi dal vecchio al nuovo. Certo nella nostra storia attuale non siamo ancora alla crisi descritta da Hegel, ma qualcosa è cambiato. È cambiata la criminalità: accanto alla vecchia criminalità da bisogno e da miseria è venuta fuori una nuova criminalità, quella del benessere.

Inoltre vi sono nuove forme di organizzazione della pubblica Amministrazione conseguenti a lotte sindacali che, dopo aver demolito la vecchia struttura amministrativa, non hanno ancora determinato un nuovo modulo organizzativo; tanto che i sindacati stessi sono oggi alla riscoperta di concetti quali quelli di responsabilità e professionalità che possono rendere efficiente e funzionale la pubblica Amministrazione stessa. Però questa specie di vuoto ha determinato delle disfunzioni nelle forme proprie di controllo giuridico, soprattutto amministrativo, per cui è riemersa la sanzione penale come unica forma di domanda e di giustizia. Si ricorre addirittura alla sanzione penale per far arrivare i dipendenti in orario. A tal proposito credo sia ormai tempo di affrontare il tema della

riforma del codice penale per la parte relativa ai reati contro la pubblica Amministrazione nell'ottica di uno Stato moderno che assume sempre più funzioni imprenditoriali e quindi ha bisogno di controlli non più cartolari, ma di controlli interni ed esterni, di gestione, per valutare l'efficienza e l'efficacia dei costi e i benefici della sua azione, riportando il diritto penale a quella residualità che gli è propria in una società moderna; anche per evitare che i giudici siano costretti a svolgere attività che non rientrano nella loro specifica funzione.

Sono convinto che i magistrati non siano interessati ad avere più potere, credo anzi che aspirino ad averne di meno. Se si riprendessero i compiti affidati ai giudici nell'ultimo decennio e lo Stato risolvesse altrimenti alcuni problemi senza criminalizzare deviazioni che potrebbero essere meglio colpite con sanzioni, anche pesanti, amministrative e pecuniarie, forse i giudici potrebbero continuare a fare il loro mestiere di tutori della legge, di risolutori di conflitti senza sentirsi strumenti di politiche più generali.

Vi era un accordo generalizzato — non vi erano e non vi sono oppositori — sulla scelta di una oculata, efficace ed ampia depenalizzazione. Ma se da un lato si depenalizza timidamente, dall'altro si rende illecito e quindi penalmente sanzionabile ogni comportamento illegittimo.

Io mi chiedo quali leggi, anche quelle che prevedono solo iscrizioni all'albo, non contengano sanzioni penali. Se tutto questo deriva da sfiducia nei confronti della pubblica Amministrazione, si agisca sulle cause e non sugli effetti. Si riporti la pubblica Amministrazione a quei livelli di professionalità e di efficienza che la caratterizzavano appena un decennio fa o poco più. Questo potrebbe, diminuendo i processi, rendere più pronta e più rapida la giustizia. Non possono essere dimenticati certamente i dieci anni e più di barbarie terroristica, nè può essere negletto il problema determinato da una inaudita recrudescenza di fenomeni di delinquenza organizzata quali la mafia, la 'ndrangheta e la camorra, con i loro spaventosi intrecci in campo economico. Di fronte a questi fenomeni non possiamo più

consentire che una magistratura, alla quale si richiede sempre una maggiore professionalità e, diciamo pure, una maggiore dedizione, continui ad occuparsi di reati che non trovano più giustificazione sociale e storica, quali ad esempio il reato di abuso innominato di atti di ufficio e — perchè no? — il reato di interesse privato in atti di ufficio o quello di omissione di atti di ufficio. Reati per i quali la dottrina penalistica ha sempre lamentato l'indeterminatezza della norma, sollevando anche dubbi di costituzionalità, proponendo interpretazioni restrittive e richiamando l'attenzione sulla esigenza dell'adeguamento della tutela penale dell'attività amministrativa.

Occorre cioè recuperare rapporti costruttivi e meno conflittuali tra diverse istituzioni, superando quella fase definita di supplenza giudiziaria e ripristinando, nel rispetto della separazione dei poteri, il principio di legalità. Dobbiamo fare in modo che si sappia con precisione, senza incertezze che possono discreditarla la magistratura e la pubblica Amministrazione, se ciò che oggi i magistrati arrivano talvolta a colpire come distrazione di danaro pubblico rientri o meno nella sfera di discrezionalità amministrativa.

Noi corriamo il rischio di non avere più gente disponibile a fare per esempio l'amministratore comunale. Ho rilevato più volte il fatto che un magistrato poco attento oppure poco sensibile o poco equilibrato (e capita, perchè i giovani vincitori di concorso li si manda nelle preture e quindi si fa loro affrontare la giustizia senza alcuna esperienza, nel modo più traumatico possibile) potrebbe rilevare ipotesi di reato laddove esse effettivamente non sussistono.

Ad esempio nel mio paese di origine, che conta 1.300 abitanti, dove i gruppi familiari sono due o tre, il sindaco ha parenti in tutta la popolazione, il che significa che questo disgraziato può incorrere in ogni momento nel reato di interesse privato in atti di ufficio, e non basta dire che la Cassazione ha stabilito dei criteri restrittivi, perchè il giudice non dico cattivo, ma inesperto — come può essere quello che ha appena vinto

il concorso — può vedere, ed è anche legittimato a vedere, nella norma scritta ipotesi di reato anche quando reati nell'interpretazione della Cassazione potrebbero non esserci.

I lamentati protagonismi dei giudici, pochi per grazia di Dio, dobbiamo non solo impedirli con provvedimenti disciplinari, che attingono all'aspetto patologico del problema; ma dobbiamo possibilmente prevenirli eliminandone le cause, da ricercare anche nella eccessiva discrezionalità del magistrato, cui la legislazione affida sempre maggiori e più difficili compiti che potrebbero appartenere anche alla competenza della pubblica Amministrazione.

Non con le lamentazioni si risolvono i problemi, se vi sono, della certezza del diritto. E sono veramente dannose per l'intero sistema democratico le accuse che rimbalzano da una parte e dall'altra di volta in volta contro la magistratura. Io credo che i magistrati stessi non vogliano essere oggetto di sospetto, ma che vogliano, in assoluta onestà di coscienza e nella tranquillità che la certezza del diritto può garantire, tornare ad essere i solutori di controversie.

Ecco perchè ritengo che occorra porre mano ad una più larga depenalizzazione e ad un diverso modo di legiferare che criminalizzi non tutti i comportamenti illegittimi, ma solo quelli che determinano un maggiore allarme sociale.

Occorrerebbe garantire al giudice e alla società che non si sovrappongano più innumerevoli normative, spesso contrastanti tra di loro perchè frutto di laboriosi compromessi in sede parlamentare. Credo perciò che sia da condividere la politica del ministro Martinazzoli, la politica dei piccoli passi, diretta ad aggredire i singoli mali là dove si producono.

Il Governo, come per il passato, e giustamente a mio giudizio, formula un programma organico e lo presenta in collegamento con lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia. Tale programma è diviso sostanzialmente in tre parti: quella relativa all'attività legislativa, quella relativa al personale e quella relativa alle attrezzature e all'edilizia.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, va rilevato che già nell'anno 1984 le Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento hanno svolto un notevole lavoro che ha dato dei risultati soddisfacenti; basti pensare solo alla legge sulla custodia cautelare e all'aumento delle competenze dei conciliatori e dei pretori. Altri disegni di legge importanti sono al nostro esame ed attendono il tocco definitivo.

Ne potrei citare molti, ma vi faccio grazia di soffermarmi su questa lunga elencazione di disegni di legge che sono all'esame del Parlamento, molti dei quali assegnati alla nostra Commissione. Uno dei più importanti, che mi auguro venga presto all'approvazione del Parlamento, è quello che attiene all'ordinamento penitenziario, così come mi pare anche importante il fatto che si stia provvedendo ad una proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario che ha costituito oggetto di lavoro di una apposita Commissione, se non vado errato presieduta dal Primo Presidente della Corte di cassazione. A tale proposito, anticipando in parte quello che dirò in seguito, credo che il punto più importante da chiarire sia quello che si riferisce al numero dei magistrati, al problema del concorso iniziale e della successiva preparazione professionale onde immettere nella magistratura giudici « preparati moralmente, psicologicamente e socialmente » (queste ultime parole le ho tratte dalla relazione 1983 del Procuratore generale della Corte di cassazione).

Niente viene detto invece — e di questo probabilmente è da dolersi — in ordine al grave e irrisolto problema del gratuito patrocinio, cioè della difesa dei non abbienti, problema di non facile soluzione. Vorrei in proposito ricordare la giusta preoccupazione espressa dal presidente Leone di non fare in modo che il tutto si risolva in una difesa minore in favore dei non abbienti, ai cui interessi bisogna evitare che provvedano avvocati di qualità inferiore di quelli ai quali possono accedere i più abbienti. Il gratuito patrocinio non deve essere causa di discriminazione tra abbienti e meno abbienti, cioè non deve esistere una giustizia per poveri diversa da quella per ricchi. Il presidente

Leone manifestava questa perplessità e diceva appunto che il gratuito patrocinio si giustifica se difendono per gratuito patrocinio anche i principi del foro e non solo gli avvocati appena iscritti all'albo.

Altro problema importante non affrontato dal Governo (vi è un disegno di legge di iniziativa parlamentare predisposto dal Gruppo comunista, che ricalca sostanzialmente analogo disegno di legge approvato in questa Commissione nella scorsa legislatura; un altro provvedimento in materia verrà presentato a breve dal Gruppo democristiano) è quello relativo alla riforma della professione forense, la cui soluzione si è resa ancora più necessaria dopo l'aumento delle competenze del pretore e dopo l'appello unico in materia penale, con tutti i problemi che ha determinato e che non sto qui a ricordare, sia per quanto riguarda i praticanti procuratori, sia per quanto riguarda i procuratori e l'accesso dei procuratori all'appello.

Per quanto riguarda il personale occorre preliminarmente affrontare il problema dei magistrati. Il numero di magistrati previsto in organico è di 7.352 unità. L'organico prevedeva 4.567 magistrati nel 1930, con un rapporto di un magistrato ogni 8.870 abitanti; ne prevedeva 4.963 nel 1945; 4.967 nel 1947; 4.973 nel 1948; 5.553 nel 1951; 5.703 nel 1956; 6.882 nel 1963; 6.902 nel 1969; 7.202 nel 1973 e nel 1974, per passare agli attuali 7.352.

Le opinioni in ordine alla sufficienza o meno del numero dei magistrati sono contrastanti; comunque attualmente, mancano 480 magistrati dall'organico previsto. Per coprire i posti mancanti è in fase di espletamento un concorso a 260 posti di uditore, bandito nel settembre del 1983. Le prove orali sono iniziate il 19 settembre e si prevede che termineranno alla fine di dicembre. Si sono svolte inoltre le prove scritte del concorso, bandito il 2 febbraio 1984, a 280 posti di uditore giudiziario che ha registrato una partecipazione di 1.449 candidati. È in corso la correzione degli elaborati. Il 13, 14 e 15 febbraio prossimo verranno svolte le prove scritte di un altro concorso a 200 posti di uditore.

Come si vede, quindi, i concorsi vengono banditi con una certa celerità, anche se poi l'espletamento dell'iter concorsuale risulta piuttosto lento dal momento che non tutti i docenti universitari e i magistrati impegnati sono disponibili a lavorare con intensità per la correzione dei compiti e per provvedere alle prove di esame. Con l'espletamento di questi concorsi, comunque, si riusciranno a coprire tutte le vacanze esistenti, nonché quelle che si determineranno con il collocamento a riposo di magistrati fino al 31 dicembre del 1985. In una delle ultime sedute di questa Commissione è stato, inoltre, approvato in prima lettura un disegno di legge che consente di bandire concorsi per posti che comprendano non solo le vacanze dell'anno in corso, ma anche quelle che si determineranno nel triennio successivo alla data del bando.

In ordine a questo problema non ho cambiato idea: nella scorsa legislatura, infatti, sono stato relatore su un analogo disegno di legge presentato dal compianto senatore Morlino e la mia relazione fu negativa, perchè il problema dell'efficienza della magistratura non riguarda il numero o soltanto il numero, ma la qualità. Basta leggere in proposito le relazioni delle commissioni d'esame per rendersi conto che la qualità dei partecipanti ai concorsi non è molta elevata. In molte relazioni, addirittura, si dice che è solo per bontà se tanta gente viene ammessa, anche se sempre in numero inferiore ai posti messi a concorso, perchè degli ammessi solo pochi meriterebbero di superare le prove. E per questo motivo che io dico che il problema non è di quantità ma di qualità. Altro problema, che è stato sollevato in precedenza, è quello della riforma del concorso, della preparazione dei magistrati e dell'aggiornamento.

Per quanto concerne l'assunzione dei magistrati vi sono anche ipotesi che prescindono dal concorso e che prevedono l'assunzione di avvocati iscritti da un certo numero di anni nell'albo o di docenti universitari. Vi è una suggestiva idea del senatore Gallo il quale vedrebbe con favore l'assunzione, limitata però nel tempo, di docenti universitari. Egli sostiene, infatti, che molti docenti non fanno

l'esperienza della magistratura perchè dovrebbero rinunciare alla libera professione e alla carriera universitaria per sempre. Per quanto concerne invece gli avvocati, credo che la selezione — ammesso che si arrivasse a questo sistema di reclutamento — ove possibile, dovrebbe essere severa, in quanto non basta l'iscrizione all'albo per 7, 8 o 12 anni per garantire la professionalità. C'è infatti gente che, pur iscritta all'albo, non ha mai esercitato la professione. L'articolo 106, terzo comma, della Costituzione, infine, prevede che « Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori ». Va detto però che la Costituzione ha fatto questa scelta, tenendo conto che i direttori generali vengono nominati dal Governo. Nella gerarchia statale i consiglieri di cassazione venivano considerati di quarto grado come il direttore generale, per cui se è possibile nominare un estraneo all'Amministrazione direttore generale, si riteneva che fosse possibile anche nominare un pari grado della magistratura che possedesse determinati requisiti direttamente. Quest'ultima facoltà concessa al Consiglio superiore della magistratura non è stata mai esercitata, anche per il generale contrario avviso dei magistrati. Da una lettura attenta dell'articolo in questione della Costituzione, appare comunque evidente che, come scelta definitiva, il reclutamento dei magistrati passa attraverso il concorso pubblico, costituendo eccezione la nomina, possibile e non necessaria, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli e l'assunzione diretta di consiglieri di cassazione. Solo queste due deroghe cioè sono concesse al sistema del concorso pubblico; e questo riconobbe anche Luigi Einaudi quando, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, rinviò nel 1950 al Parlamento una legge che prevedeva l'immissione di vice-pretori onorari e degli incaricati di funzioni giudiziarie nei ruoli della magistratura per esame di idoneità e non per concorso. Credo che il messaggio che

Einaudi inviò al Parlamento dovrebbe essere tenuto presente da chi propone la immissione nei ruoli ordinari di tutti i magistrati onorari, soluzione che mi vede da sempre assolutamente contrario.

La scelta del concorso pubblico, pur con i limiti ed i difetti che una tale scelta comporta, non può non essere ritenuta valida se si tiene conto che è costituzionalmente necessario, oltre che opportuno, assicurare l'indipendenza del giudice dal potere esecutivo e non vi è altra forma di reclutamento che risponda non solo alla necessità di valutare preparazione e capacità, ma anche all'esigenza di garantire l'indipendenza e l'imparzialità. Credo comunque che occorra provvedere ad una riforma dei concorsi, anche per quanto attiene alle prove concorsuali e ad una migliore normativa per l'espletamento dei concorsi. Sono molti inoltre, l'ho detto più volte, coloro i quali ritengono che i giovani vincitori di concorso non debbano mai fare il giudice monocratico perchè ad esso si affidano compiti di estrema delicatezza che richiedono non solo scienza ma anche e soprattutto equilibrio. I posti vuoti nelle preture, maggiormente oggi che le competenze dei pretori sono aumentate, dovrebbero cioè essere coperti da magistrati esperti; potendo quelli giovani farsi, come si suol dire, le ossa negli organi collegiali. Lo stesso discorso andrebbe poi fatto per i sostituti procuratori della Repubblica. Ritengo anche, per evitare l'aumento degli organici dei magistrati, che si debba studiare la possibilità di affidare al giudice monocratico i processi di tribunale in materia civile.

È un problema sollevato da tempo che potrebbe a mio giudizio trovare positiva soluzione.

Collegato al problema dei magistrati è l'altro della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Il Ministro, in occasione della replica, in sede di esame del bilancio presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, ha ricordato che all'atto della presentazione della legge-delega del ministro Bonifacio si registrò immediatamente un'inflazione quantitativa di lavoro giudiziario, con un importante aumento di iscrizione di procedimenti civili e penali.

Non sono tra coloro che spingono verso soppressioni facili, ma sono tra coloro che ritengono che la giustizia debba essere periferizzata il più possibile per essere efficace; sono tra coloro che ritengono che comunque i magistrati vadano distribuiti meglio sul territorio, in relazione a carichi di lavoro meglio individuati. Credo però che anche di fronte alla riforma delle competenze dei pretori, che potrebbe stravolgere le condizioni attuali, sia necessario un momento di maggiore riflessione per provvedere ad una necessaria sperimentazione.

Per quanto riguarda il personale ausiliario il problema è più complesso. I posti vacanti risultano essere complessivamente 3.489. Secondo dati forniti dal Ministro alla Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento mancherebbero 531 cancellieri, 1.788 segretari e 1.170 coadiutori dattilografi. Sono in corso di registrazione i decreti di nomina e di assegnazione di 50 cancellieri vincitori del concorso distrettuale per la Sardegna e di quasi 59 cancellieri vincitori del concorso distrettuale di Catanzaro, Catanzaro e Potenza e inoltre i 62 cancellieri dei distretti delle Corti del Nord-Italia.

Con decreto del marzo 1984 è stato indetto un concorso a 304 posti di cancelliere su base distrettuale. Per quanto riguarda i segretari è in corso l'assegnazione delle sedi a 39 vincitori di concorso. È poi in fase di espletamento un concorso a 465 posti e con decreto ministeriale dell'aprile 1984 sono stati portati a 950 i posti messi a concorso con un provvedimento del 1982, disponendo anche il frazionamento distrettuale per rendere molto più rapido l'iter concorsuale. In particolare il numero delle commissioni dovrebbe accelerare questo iter.

È in corso di svolgimento il concorso a 275 posti di coadiutore dattilografo, mentre saranno assunti in questi giorni 222 ufficiali giudiziari. Al più presto sarà inoltre bandito il concorso per 130 aiutanti ufficiali giudiziari. A questo proposito vorrei dire — e non per fare una battuta di spirito — che nel momento in cui ho cercato di informarmi sul tempo necessario per correggere le prove

dei candidati a questo concorso per 275 posti di coadiutore dattilografo mi è stato detto che le domande pervenute erano addirittura 75.000. Credo che per quanto riguarda i coadiutori dattilografi sia necessario scoprire un sistema di rapida assunzione, anche se la legge impone sempre la riserva del concorso. È però necessario assumere personale che abbia i requisiti della gioventù, della qualità e della capacità di svolgere una determinata mansione e di poter assumere questa mansione stessa prescindendo dalle lungaggini previste negli attuali concorsi.

Per quanto riguarda i cancellieri e i segretari giudiziari ho scoperto « l'acqua calda », perchè è stato già detto ripetutamente e da parte di tutti che si potrebbe ricorrere al famoso principio della mobilità del personale. Addirittura già con la proposta Medici si era prevista una totale mobilità del personale pubblico e concorsi fatti sulla base di comparti e non soltanto sulla ripartizione per Ministeri. Sono perfettamente convinto che il dattilografo dipendente dal Ministero della pubblica istruzione o dal Ministero dei lavori pubblici possa fare il dattilografo giudiziario; non vedo perchè non potrebbero essere intercambiabili questi due ruoli.

Certo alla mobilità si dovrebbe provvedere superando le legittime resistenze dei dipendenti. Queste resistenze si verificano soprattutto quando non è il dipendente a chiedere di cambiare lavoro, ma il mutamento di lavoro è imposto dall'Amministrazione e contemporaneamente si impone il cambiamento della residenza. Se si riuscisse a cambiare la destinazione dei lavoratori senza far mutare loro la residenza si aprirebero i canali della mobilità vincendo tutte le resistenze. D'altra parte è innegabile che le vacanze soprattutto nell'ambito didattico si riscontrano prevalentemente al Nord mentre i maestri disponibili sono quasi tutti nel Sud dell'Italia. Credo però che sia necessario fare un tentativo per attuare il principio della mobilità del personale.

Inoltre ritengo fondate le preoccupazioni del Ministro per quanto riguarda le gravi difficoltà che l'Amministrazione deve superare per procedere alla copertura delle va-

canze che si riscontrano e per cercare di risolvere il problema del numero elevatissimo dei partecipanti ad un concorso (si è accennato alle 75.000 domande per 275 posti di coadiutore dattilografo; sono state presentate 53.000 domande per 750 posti di segretario). In particolare vi sono gravi difficoltà per superare i limiti imposti dalla legge finanziaria per le nuove assunzioni. Credo però che già l'espletamento delle prove in sede distrettuale snellisca le procedure concorsuali, anche se questo non è ancora del tutto sufficiente.

Per quanto riguarda poi il personale penitenziario il discorso è in parte analogo e in parte diverso: analogo per quanto riguarda la necessità di coprire i posti vacanti; diverso per quanto attiene ad una diversa e più adeguata preparazione. Per quanto riguarda la copertura degli organici sono in via di definizione, tra l'altro, concorsi per 158 posti di assistente sociale e per 32 posti di consigliere di servizio sociale, mentre saranno banditi concorsi per 170 posti di educatore, 65 posti di ragioniere e 26 posti di vice direttore.

Un discorso diverso deve essere fatto per il personale militare che presenta maggiori problemi e di più difficile soluzione. Infatti per coprire le vacanze degli organici l'Amministrazione è costretta ancora a ricorrere al reclutamento degli agenti ausiliari direttamente dalle liste di leva dell'esercito, in quanto l'arruolamento degli agenti effettivi continua a dare risultati inadeguati alle esigenze. Credo però che anche queste possibilità si stiano attenuando in quanto i distretti militari sono sempre più restii a concedere il permesso di fare il servizio sostitutivo di agente di custodia o di vigile del fuoco giacchè, con la carenza di giovani (considerato che le classi vanno diminuendo e che nelle zone terremotate non si effettua il servizio militare), si corre il rischio di non riuscire più neanche a coprire l'organico dell'esercito. Perciò diventa sempre più difficile assumere ausiliari.

Non credo comunque che gli inadeguati risultati dell'arruolamento degli agenti effettivi dipendano soltanto dalla durezza del-

l'impegno richiesto. Credo invece che essi dipendano principalmente dalla insoddisfazione degli addetti — il collega Gozzini lo ha ripetuto più volte — che trova causa e direi anche giustificazione nelle limitazioni di carriera e nella complessiva scarsa considerazione che ad essi riserva l'ambiente esterno.

Gli agenti di custodia soffrono di gravi restrizioni sul piano dello sviluppo della carriera e su quello della stessa retribuzione. Quanto guadagna un agente di custodia quando diventa maresciallo (ed è poi molto improbabile che ci possa arrivare)? Inoltre, lo ripeto, essi godono di scarsa considerazione, e questo è un elemento da non sottovalutare.

Alcuni psicologi e altri studiosi hanno affrontato lo studio della produttività dal punto di vista della motivazione individuale e della soddisfazione tratta dal lavoro. Essi hanno spiegato che le prestazioni di lavoro sono influenzate da variabili quali il livello produttivo e il clima organizzativo. La relazione tra soddisfazione e prestazione di lavoro indica che il rapporto fra queste due grandezze è sì influenzato dalla abilità del lavoratore e dalle sue attitudini, ma dipende anche dall'immagine che egli ha di se stesso e da fattori derivanti da situazioni ambientali interne ed esterne al suo posto di lavoro. La riorganizzazione o l'arricchimento del lavoro è cioè condizionata dal miglioramento della relazione tra prestazione, soddisfazione e produttività.

Di questo credo debba farsi carico la riforma del corpo di polizia penitenziaria. Deve cioè sforzarsi di fare in modo che il lavoro degli addetti alle carceri sia gratificante — e non solo economicamente — in modo che si superi quel senso di frustrazione di operatori che debbono affinare la loro preparazione professionale e culturale, anche in relazione alla diversa qualità della popolazione carceraria, mutata in questi ultimi anni e migliorata — mi si consenta il termine — per cultura ed anche per conoscenze giuridiche. È un problema grave, di non facile soluzione, ma certamente condizionante la funzionalità delle strutture carcerarie.

Ci si deve rendere conto, per quanto riguarda tutta la pubblica Amministrazione, che il Sud quale bacino da cui attingere per reperire addetti sta cambiando, ed anche se i partecipanti ai vari concorsi banditi sono in gran parte meridionali, essi non sono più disposti a rimanere al Nord, anche per difficoltà non tanto di ambientamento quanto di carattere economico dovute agli alti costi di vita oltre che alla mancanza di alloggi, in relazione al basso livello di retribuzione percepita. La situazione si è ulteriormente aggravata con l'appiattimento delle retribuzioni nel settore pubblico e con la scomparsa di incentivi di varia natura. Parleremo tra poco dei conservatori dei registri immobiliari e dei conservatori degli archivi notarili, che non esistono più, nonostante i vari concorsi banditi, perchè nessuno è disposto a stare a Milano con lo stipendio soltanto: preferisce restare a Campobasso o a Santa Maria Capua Vetere o a Caltanissetta. Prima infatti vi erano altri incentivi, non solo di carattere economico ma di varia natura. A tutto ciò si aggiunge l'eliminazione delle carriere, per cui non è più, non dico appetibile, ma accettabile la sede disagiata in vista della acquisizione di titoli validi per la progressione nella carriera stessa. Sono problemi che devono essere affrontati, anche facendo ammenda, se necessario, di errori commessi in precedenza.

Positivo, anche se non esaurisce il problema dell'organizzazione dell'Amministrazione penitenziaria, è quanto ha fatto il Ministero di grazia e giustizia, come si rileva dalla relazione sullo stato della pubblica Amministrazione per l'anno 1984. È inutile che vi legga tutti questi aggiornamenti e miglioramenti che sono stati realizzati nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria. Vorrei soltanto accennare per esempio al fatto che è stato istituito un ufficio autonomo che si occupa dei problemi di informatica e di automazione e un ufficio che si occupa dell'assegnazione e del trattamento dei detenuti e degli internati adulti. Sempre per quanto riguarda le strutture, il Ministero di grazia e giustizia ha effettuato un'ampia disamina dell'attività connessa con l'espletamento dei compiti de-

gli uffici di studio e di ricerca in un'ottica di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. È stato poi potenziato il servizio ispettivo, ma mi fermo qui perchè andrei troppo per le lunghe se mi soffermassi su tutti gli adeguamenti e miglioramenti che sono stati realizzati nell'Amministrazione penitenziaria.

Credo che però si ponga un problema di natura costituzionale cui è importante fare cenno. Quando si parla di lavoro penitenziario e di lavoro di rieducazione del detenuto (e quindi del lavoro, dell'aggiornamento e della scelta del lavoro stesso che il detenuto deve compiere), secondo il dettato costituzionale devono essere coinvolte per forza le Regioni; e si deve trovare il sistema per farlo perchè l'addestramento e l'aggiornamento professionale spettano appunto alle Regioni, che devono essere coinvolte perchè non è possibile disattendere la Costituzione. Bisogna quindi trovare in proposito il sistema adatto, i mezzi, anche facendo uscire, se necessario, i detenuti per farli partecipare a corsi di formazione professionale (se la montagna non va da Maometto, è Maometto che va alla montagna); insomma, bisogna tener conto del fatto che in questo campo esiste una competenza costituzionale e primaria delle Regioni.

Per ciò che concerne l'automatizzazione dei servizi, o meglio il problema del potenziamento degli impianti e delle attrezzature del sistema informativo del Ministero di grazia e giustizia, autorizzato con il terzo comma dell'articolo 19 del disegno di legge finanziaria, ritengo che sia necessario definire un programma puntuale, cioè indicare con precisione cosa si intende fare, allo scopo del migliore utilizzo dei 50 miliardi stanziati (che non so dirvi se siano sufficienti oppure no, perchè l'adeguatezza delle somme erogate si misura in relazione ai programmi realizzati). Il ministro Martinazzoli alla Commissione giustizia della Camera dei deputati ha affermato che in materia di informatica vi sono molte sperimentazioni in atto, senza che però si sia ancora pervenuti a risultati conclusivi.

Vi faccio grazia, e non citerò tutto quello che dice il rapporto Giannini in merito all'automatizzazione e al miglioramento della pubblica Amministrazione. Vi è una piccola Amministrazione da tutti negletta e ignorata che è quella degli archivi notarili, che sta svolgendo, d'accordo con il sottosegretario Bausi, un enorme lavoro di microfilmatura di tutti gli atti, per cui tra breve sarà possibile da qualsiasi città d'Italia conoscere quali sono e che contenuto hanno tutti gli atti trasmessi. Questo va detto anche perchè è un esperimento in cui siamo già in fase avanzata e del quale bisogna tener conto per riordinare e riorganizzare la pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, va subito precisato che gli 800 miliardi disponibili nel disegno di legge finanziaria per mutui da concedere dalla Cassa depositi e prestiti ai comuni devono essere utilizzati sulla scorta di un piano possibile, come ha detto il Ministro, perchè le richieste sono superiori alle disponibilità. Questo dato comunque non deve trarre in inganno, in quanto — come credo sia a tutti noto — le richieste molte volte dipendono dalla solerzia delle amministrazioni locali.

Queste ultime si troveranno in difficoltà per quanto riguarda l'allestimento degli uffici di conciliazione. Opportuna in tal senso si è dimostrata una circolare del ministro Martinazzoli che impone ai comuni di sceglierne le sedi.

A questo punto credo inoltre che sia anche il caso di rivedere se spetta ai comuni il compito di allestire locali e di provvedere a spese di giustizia anticipando le somme necessarie e aspettando poi i recuperi. Per il livello e la qualità di lavoro che l'ente locale deve svolgere ritengo infatti che questa attività possa e probabilmente debba essere svolta dagli uffici periferici del Ministero di grazia e giustizia. Anche tale problema dunque deve al più presto essere preso in considerazione perchè non credo che i comuni siano più disponibili a sopportare queste spese.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, il Ministero sta portando avanti un ampio programma che sarà completato durante

gli anni 1986, 1987 e 1988. Non ho portato con me l'elenco delle opere in questione, ma credo che il Ministero possa metterlo a disposizione di tutti. Vorrei ora, se i colleghi lo consentono, soffermarmi un attimo su questo punto specifico per sottolineare come molti ritardi dipendano dal modo in cui è organizzato il Ministero di grazia e giustizia che, non disponendo di una burocrazia propria nè di uffici tecnici, deve per forza ricorrere all'operato di altri Ministeri. Mi rendo conto che non è facile cambiare le strutture del Dicastero di grazia e giustizia; a mio avviso però anche tale problema va affrontato e risolto perchè ciascun Ministero che ha capacità di spesa deve anche avere possibilità di spesa. Se un Ministero, qualunque esso sia, non ha gli uffici tecnici necessari, non può che far registrare ritardi.

È per questo motivo che affermo che anche il problema del nuovo assetto, ordinamento ed organizzazione del Ministero di grazia e giustizia deve essere affrontato. Ora, naturalmente è giusto che per alcuni settori siano gli stessi magistrati a fungere da direttori generali, ma per tutta l'attività tecnica occorrono ingegneri e geometri così come per la contabilità c'è bisogno di ragionieri e non di magistrati o cancellieri. Oltre tutto se questo stato di cose non sarà affrontato, correremo anche il rischio di entrare in conflitto con la legge sulla dirigenza.

Un altro argomento di grande rilevanza da affrontare è quello del lavoro nelle carceri. Ribadisco comunque che in questo settore è assolutamente necessario coinvolgere le Regioni.

Avviandomi alla conclusione del mio intervento, desidero anticipare che prossimamente presenterò un mio schema rapporto che ho già in parte tracciato e che mi riprometto di completare tenendo conto di quanto emergerà dal lavoro della Commissione in questa occasione.

Mi auguro che il dibattito sul bilancio della giustizia si riveli proficuo e che possa impegnare il Governo non dico a portare a compimento l'intero pacchetto di riforme presentato dal ministro Martinazzoli, ma quanto meno a dargli una parziale definizione.

PRESIDENTE. Senatore Di Lembo, siamo senza adeguate parole per poterle esprimere la nostra ammirazione e gratitudine per la concretezza della sua relazione e per le prospettive di straordinaria ampiezza che essa apre. È vero che i problemi da lei ricordati sono eterni e che si ripetono di anno in anno; in questa occasione però si sono aperte delle prospettive che vanno al di là della misura, sia pure importantissima, della discussione di uno stato di previsione annuale. Le siamo quindi profondamente grati e le esprimiamo un'ammirazione ed una riconoscenza speciale per aver potuto in così breve tempo approntare tanti suggerimenti e valutazioni.

A questo punto dovremmo passare alla relazione sul disegno di legge finanziaria.

GOZZINI. Proporrei, se il senatore Ruffino non è di diverso avviso, di rinviare la sua relazione a domani mattina.

RUFFINO, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027. Anche io preferirei rimandare a domani anche perchè, per accertarmene vorrei vedere i verbali, ho l'impressione che il collega Di Lembo abbia trattato in modo esauriente oltre alla tabella 5 anche alcuni aspetti e problemi comuni del disegno di legge finanziaria.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto della tabella 5 e del disegno di legge finanziaria è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 20.

MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1984

(Seduta antimeridiana)

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

**e
del Vice Presidente GOZZINI**

I lavori hanno inizio alle ore 10,20.

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)** » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5ª Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987** » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— **Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5ª Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvato dalla Camera dei deputati e della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 », già approvata dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta di ieri dopo aver ascoltato la relazione del senatore Di Lembo sulla tabella 5.

Prego il senatore Ruffino di riferire alla Commissione sul disegno di legge n. 1027.

RUFFINO, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il mio compito è notevolmente facilitato dall'ampia ed esauriente relazione che ieri il senatore Di Lembo ha svolto sulla tabella 5. Mi sono chiesto se rispondeva ad un principio di razionalizzazione il dividere i due documenti, bilancio e legge finanziaria, o se in definitiva questi non siano legati da un rapporto di interconnessione tale da non permettere di trattarli che in modo unitario, probabilmente addirittura da un unico relatore.

L'esame dei documenti contabili costituisce certamente un momento estremamente significativo ed importante perchè ci offre

la possibilità di entrare nel merito di quello che è definito il malessere della giustizia, di fare un consuntivo, sia pur breve, della attività svolta e di operare alcune proiezioni sulla attività futura.

Il nostro compito risulta in questo caso facilitato dagli spunti che ci offre la seduta del Senato del 9 ottobre scorso, nella quale il ministro Martinazzoli rispose ad una serie di interrogazioni e di interpellanze in ordine all'applicazione delle leggi nn. 397, 398, 399 e 400 del 1984. Questo dibattito è poi soprattutto facilitato dal modo con cui tutte le forze politiche, nessuna esclusa, si confrontano sui problemi della giustizia, sul ruolo centrale che la giustizia ha nel nostro Paese, e così via.

Debbo qui sottolineare con particolare compiacimento l'atteggiamento responsabile di tutti i Gruppi politici anche nei momenti di più vivace e duro scontro. Noi ci troviamo di fronte ad un dilemma: attuare prima l'adeguamento delle strutture o affrontare con decisione e con coraggio alcune riforme non più procrastinabili. Questo dilemma è stato risolto in modo razionale e direi anche coraggioso dal Ministro ed è poi stato recepito dal Parlamento. Non vi è dubbio che oggi dobbiamo adeguare immediatamente le strutture e gli organici per far sì che le riforme, che sono molte (come il cosiddetto pacchetto Martinazzoli in larga misura approvato dal Parlamento), possano trovare una loro concreta attuazione nella realtà operativa della giustizia del nostro Paese.

Facendo un breve *excursus* dell'attività legislativa e dei provvedimenti legislativi più significativi approvati quest'anno si può avere una chiara idea di quanto è stato fatto. Tutti ricordiamo gli interventi dell'anno scorso durante l'esame del bilancio della giustizia, le proposte del Ministro, un programma che allora ci appariva senza dubbio ambizioso e forse non facilmente realizzabile. Le Commissioni giustizia del Senato e della Camera hanno lavorato in modo apprezzabile ed hanno portato a termine, in tempi relativamente brevi, una serie di leggi incidenti sul tessuto della giustizia in modo

significativo. Basterebbe pensare all'aumento della competenza del pretore, sia per la competenza penale che per questa civile; all'aumento della competenza del giudice conciliatore; alla corte d'appello come unico giudice di appello; alla legge sulla custodia cautelare con le appendici a tutti note (non so se il provvedimento sia stato già presentato alla Camera dei deputati); al giudizio per direttissima di fronte al pretore; alle nuove norme in tema di cattura; alla nuova disciplina sull'arresto in flagranza; all'approvazione da parte della Camera dell'importante disegno di legge-delega per il nuovo codice di procedura penale, che ci auguriamo possa portare ad un'armonica ed equilibrata composizione dell'esigenza di funzionalità con quella di garanzia del cittadino, una garanzia che credo debba trovare sempre più spazio nel nostro Paese.

Per quanto riguarda la proiezioni per il futuro si possono richiamare il disegno di legge che modifica la comunicazione giudiziaria; il disegno di legge per la riparazione e per l'ingiusta detenzione; il disegno di legge volto alla prevenzione ed alla repressione del fenomeno mafioso attraverso diverse articolazioni; l'estensione di alcune norme in tema di indagine bancaria; l'aumento di pena anche nei minimi; la precisazione del giudice competente a conoscere del delitto di sequestro di persona seguito dalla morte del sequestrato, naturalmente volontariamente cagionata; il trattamento di energica severità per coloro che promuovono, costituiscono, organizzano o finanziano associazioni rivolte all'attività di produzione, distribuzione e commercio di sostanze stupefacenti; infine il disegno di legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura civile.

Accanto a queste leggi di più vasta portata non sarà inopportuno ricordare brevemente anche l'opera di pulizia della legislazione vigente che va dalle nuove norme relative ai trasporti dei detenuti alla disciplina relativa alla raccolta ufficiale delle leggi, dai concorsi per i magistrati alla prova per i praticanti procuratori, con limiti per la difesa di fronte al pretore in rapporto

alle nuove competenze e con l'estensione della possibilità per il procuratore di difendere in corte d'appello, dalla revisione delle spese giudiziali e dei compensi agli ufficiali giudiziari alla prospettiva di concorsi distrettuali per il personale ausiliario anche per superare la lentezza esasperante dei concorsi, come rilevava del resto ieri il senatore Di Lembo quando accennava alla ipotesi che per un concorso per 275 posti di coadiutore dattilografo vi sono stati ben 75.000 candidati!

Mi sia consentita una riflessione: voglio richiamare alla nostra attenzione un recente dibattito sul governo delle leggi. In un articolo apparso su « il Corriere della Sera » il nostro collega Guido Carli accenna a questo malessere della giustizia che deriva anche dal linguaggio delle leggi. Egli sosteneva che le leggi sono « molteplici e discordi, prolisse e ambigue, declamatorie e programmatiche » e questo linguaggio rende ormai impossibile l'unitarietà del diritto da cui gli interpreti potrebbero desumere criteri costanti di lettura. La variabilità espressiva propria dei negozi giuridici privati si è sovente trasferita nelle nostre leggi. Questa è un'osservazione che dovrebbe far meditare noi legislatori.

Prescindendo da ciò, concordo con le affermazioni del Ministro, fatte nelle sedute dell'Assemblea del 9 ottobre, e cioè che le riforme approvate non devono avere come conseguenza generalizzata l'allargamento degli organici delle preture e delle corti d'appello, ma devono comportare soprattutto e in primo luogo il razionale utilizzo delle risorse esistenti e, a mio parere, la copertura dei posti vacanti in organico. Credo che a questo punto sia necessario uno sforzo comune per individuare assieme le soluzioni che possano favorire una razionalizzazione, possibilmente un accorpamento, degli uffici giudiziari per una loro migliore collocazione nell'ambito dei distretti affinché possano rispondere in modo efficiente alle nuove e più complesse esigenze moderne.

Io credo che tutti avvertiamo la delicatezza della situazione che si è determinata nel nostro Paese, laddove quasi un terzo

delle preture sono « congelate », sprovviste di un magistrato, in un momento in cui le preture hanno un carico di lavoro rilevante con vecchie strutture e addirittura con organici non coperti. Credo che debba prevalere un concetto di razionalità in proposito. Il giudice unico in queste preture dovrebbe lasciar posto a plurigiudici (tre — quattro — cinque). Questa riforma imporrebbe la necessità di accorpate uffici giudiziari in un'unica sede per rendere più efficiente e razionale l'amministrazione della giustizia e per rispondere in modo concreto a queste complesse esigenze.

Credo che sia compito, dovere e responsabilità di tutti i Gruppi politici esaminare le singole questioni nei rispettivi distretti per poter congiuntamente, superando spinte campanilistiche che non potranno non mancare, arrivare ad una soluzione razionale e unitaria del problema, magari affrontando (ne parlavamo in questi giorni con il collega Ricci) la questione distretto per distretto singolarmente, perchè credo che questa sia una maniera concreta e razionale per contribuire a risolvere tale complesso e delicato problema.

Certo, ci vuole senso di responsabilità, vi è la necessità — ripeto — di superare delle spinte campanilistiche. Basti ricordare in proposito il disegno di legge Bonifacio, che determinò nel Paese reazioni vivacissime. Con il concorso ed il senso di responsabilità di tutti credo si possa arrivare ad una decisione razionale che possa rispondere a queste complesse esigenze nell'amministrare la giustizia nel nostro Paese.

Per venire al disegno di legge finanziaria, onorevoli colleghi, esso ci perviene, come è noto, in seconda lettura. Un dato interessante è che i documenti al nostro esame non hanno subito modificazioni sostanziali. C'è una variazione per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, rispetto alla quale lo stanziamento previsto è passato dall'iniziale proposta del Ministro di grazia e giustizia di 550 miliardi a 530 miliardi, perchè i 20 miliardi per l'anno 1985 sarebbero stati stornati per altre attività. Si tratta di una mo-

desta riduzione, ma anche questa certamente non di segno positivo.

A me pare però che significativo sia il fatto che il bilancio della giustizia preveda quest'anno un incisivo aumento percentuale delle spese, passando dallo 0,76 per cento del 1984 al quasi un per cento della spesa totale. Questo rapporto percentuale è destinato ad ampliarsi se si tiene conto di interventi che vengono svolti (qualche volta non si comprende bene perchè) « a mezzadria » con la competenza di altri Ministeri.

Il dato è ancora più significativo se si tiene conto che l'un per cento viene ad incidere su una spesa maggiore, quindi la cifra assoluta non è soltanto di un quarto in più rispetto al bilancio precedente, ma è più rilevante. Non ho fatto calcoli precisi, ma è intuitivo ritenere che di fronte ad una spesa maggiore dello Stato si determini un indice superiore a quello dell'esercizio finanziario del 1984, non solo per l'aumento percentuale, ma anche per l'entità del bilancio complessivo.

Il disegno di legge finanziaria — sul quale devo riferire — si limita in definitiva a quattro aspetti o poste fondamentali. La prima è l'automazione, la seconda è l'edilizia penitenziaria, la terza è l'edilizia giudiziaria in genere e la quarta è infine nella tabella B, con l'indicazione di alcune voci da includere nel fondo speciale di parte corrente. Molto brevemente illustrerò queste quattro poste.

Per quanto riguarda l'automazione, nell'articolo 19, titolo XII (disposizioni diverse), è autorizzata per l'anno 1985 la spesa di lire 50 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, da destinare al potenziamento degli impianti e delle attrezzature del sistema informativo del Ministero stesso. Non sarà inopportuno riferire a tal fine che il Ministero ha proposto tre distinti disegni di legge in proposito.

Il primo è relativo all'ammodernamento e alla funzionalità delle conservatorie immobiliari, attraverso un sistema di elaborazione automatica delle formalità di trascrizione ed iscrizione in materia di diritti reali.

Il secondo prevede la sostituzione di tutti gli archivi cartacei dei casellari giudiziari con archivi magnetici dotati di elaboratori collegati alle videoscriventi. Questo comporta l'immediatezza dell'attività non solo informativa ma anche certificativa, creando un rapporto diverso con i cittadini e con la pubblica opinione.

Il terzo disegno di legge riguarda la nuova disciplina dei registri degli uffici giudiziari.

Infine vi è un disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 5 maggio 1984 sulla costituzione e l'esercizio della banca dei dati personali ad elaborazione informatica. Il provvedimento persegue l'obiettivo di evitare i pericoli di un uso scorretto e debordante del cosiddetto « potere informatico ».

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, che costituisce la seconda posta, molto importante, del disegno di legge finanziaria al nostro esame, l'articolo 11, primo comma, autorizza la spesa di 530 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici in ragione di lire 80 miliardi per l'anno 1985, di lire 200 miliardi per l'anno 1986 e di lire 250 miliardi per l'anno 1987, per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, dei quali non meno del 70 per cento da impiegarsi in strutture industrializzate. Il secondo comma dello stesso articolo 11 demanda ad un decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, la determinazione delle modalità e delle procedure per l'attuazione di tale programma straordinario e in particolare per l'individuazione delle esigenze per la realizzazione delle strutture industrializzate.

Ho chiesto, per notizia mia, per doverosa informazione nei confronti dei colleghi, un appunto al Ministero di grazia e giustizia per quanto attiene l'edilizia penitenziaria. Come sapete, il programma di interventi per l'ammodernamento della struttura edilizia del sistema penitenziario italiano è stato formulato per la prima volta in maniera organica con la legge 12 dicembre 1971, n. 1133, che ha previsto lo stanziamento di 100 miliardi di lire che andavano ad aggiungersi ai 20 miliardi già previsti in leggi precedenti.

Con una successiva legge del 1° luglio 1977, n. 404, venivano stanziati, sempre per gli stessi fini, altri 400 miliardi di lire.

Con le leggi finanziarie del 1980 e del 1981 venivano concessi complessivamente altri 1.200 miliardi di lire, da ripartirsi nel triennio 1981-1983 in 200 miliardi per il 1981, 450 miliardi per il 1982 e 550 miliardi per il 1983.

Nella legge finanziaria 1984, poi, veniva inserito, nei fondi globali, un accantonamento di 500 miliardi di lire (250 miliardi per il 1984 e 250 miliardi per il 1985) per la copertura di una nuova legge di rifinanziamento del piano di edilizia penitenziaria.

A seguito di tale previsione, il Ministero dei lavori pubblici provvedeva a presentare un apposito disegno di legge che, all'articolo 3, autorizza l'indicata spesa di 500 miliardi di lire per il completamento del programma. Lo stesso provvedimento verrà esaminato proprio oggi presso la Commissione lavori pubblici della Camera in sede legislativa.

Riassumendo, gli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria sono stati i seguenti: si sono avuti 20 miliardi per interventi legislativi vari; 100 miliardi sono stati previsti dalla legge 12 dicembre 1971, n. 1133 e altri 400 miliardi dalla legge 1° luglio 1977, n. 404. Le due leggi finanziarie del 1980 e del 1981 hanno poi stanziato, complessivamente, 1.200 miliardi, mentre il disegno di legge in attuazione della legge finanziaria 1984 ne prevede ancora 500. Il disegno di legge finanziaria al nostro esame infine stanziava 530 miliardi così ripartiti: 80 miliardi per il prossimo anno, 200 miliardi per il 1986 e 250 miliardi per il 1987.

Con il finanziamento di 1.200 miliardi la Amministrazione ha provveduto a completare le opere relative a 25 istituti di pena — la cui costruzione era stata iniziata con precedenti stanziamenti — e ad avviare l'esecuzione di altri 31. Per altri 26 istituti, poi, ha effettuato l'assegnazione dei fondi ai competenti provveditori regionali alle opere pubbliche, con il conseguente avvio delle procedure di avviamento dei lavori.

A fronte, quindi, dello stanziamento di 1.200 miliardi di lire — e questo è un caso

significativo e positivo — sono state impegnate, complessivamente, lire 1.199 miliardi e 688 milioni così distribuite: 95 miliardi e 100 milioni nell'integrazione per istituti ultimati e funzionanti; 633 miliardi e 888 milioni per gli istituti in corso di costruzione ed infine 470 miliardi e 700 milioni sono stati assegnati per istituti con procedure di affidamento in corso.

I colleghi ricorderanno che, recentemente, la Commissione ha approvato un disegno di legge, relativo alle procedure per l'effettuazione dell'appalto dei lavori, che proroga fino al 31 dicembre 1986 alcune norme tendenti ad un disbrigo più sollecito delle procedure concernenti le assegnazioni degli appalti.

PRESIDENTE. Sì, lo abbiamo approvato in sede deliberante ed ora il provvedimento è all'ordine del giorno della Camera dei deputati.

RUFFINO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. La terza posta al nostro esame, e mi avvio alla conclusione, riguarda l'edilizia giudiziaria, i beni immobili, le attrezzature e le strutture previste dall'articolo 11, sempre del titolo VIII: « Disposizioni in materia di opere pubbliche ». Il terzo comma dell'articolo 11 del disegno di legge finanziaria autorizza il Ministro di grazia e giustizia ad acquisire nel proprio stato di previsione, nei limiti dei fondi disponibili, anche in conto residuo, i beni indicati dall'articolo 18 della legge 30 marzo 1981, n. 119, con le modalità ivi previste, nonchè con quelle contenute nell'articolo 10 della legge 26 aprile 1983, n. 130. L'autorizzazione a stipulare i contratti a trattativa privata, relativi agli immobili, concerne anche la deroga alle norme di cui alla legge 8 agosto 1977, n. 584. Il ricordato articolo 18 della legge 30 marzo 1981, n. 119, riguarda i beni immobili e mobili, attrezzature e servizi per la predisposizione di strutture ed ogni altro intervento nell'Amministrazione, sia penitenziaria che giudiziaria, centrale e periferica anche in riferimento all'attuazione della riforma del

codice di procedura penale. Come ho detto poco fa, inoltre, il terzo comma dell'articolo 11 del disegno di legge finanziaria autorizza a stipulare i contratti a trattativa privata relativi agli immobili anche in deroga alle norme di cui alla legge 8 agosto 1977, n. 584, che riguarda le norme di adeguamento delle procedure di appalto per i lavori pubblici alle direttive della CEE. Ritengo che la deroga in questione si sia resa necessaria per procedere, con un *iter* più accelerato e sollecito, alla esecuzione dei lavori. Comunque su questo punto, poiché la legge n. 584 è formata da diversi articoli ed è piuttosto complessa, penso che il Ministro potrà darci maggiori ragguagli.

Il quarto comma dell'articolo 11 del disegno di legge n. 1027, invece, stabilisce che gli enti locali possono contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti nell'anno 1985 fino al complessivo importo di lire 800 miliardi. È stata data cioè agli enti locali la possibilità di contrarre mutui fino ad 800 miliardi per le finalità di cui all'articolo 19 della legge 30 marzo 1981, n. 119. L'onere per l'ammortamento del mutuo, valutato in 84 miliardi annui, è posto a carico dello Stato.

La quarta posta del disegno di legge finanziaria, riguardante la tabella B, porta come titolo: « Indicazioni delle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente ». Questa tabella, in base al testo pervenutoci dalla Camera, comporta una spesa complessiva di 65 miliardi 675 milioni per l'anno 1985. Tale spesa si riduce di 11 miliardi e 300 milioni per il 1986 e di altri 300 milioni nel 1987. Pertanto, mentre nel 1985 la spesa prevista in questa tabella ammonta, come ho detto, a 65 miliardi 675 milioni, essa nel 1986 scende a 54 miliardi e 375 milioni, per attestarsi a 54 miliardi e 75 milioni nel 1987. I 300 milioni previsti in meno per tale anno sono da riferirsi alla delega al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale: si pensa, infatti, che entro il 1986 i relativi lavori possano essere completati.

Le riduzioni, inoltre, riguardano per 6 miliardi il trattamento di quiescenza per gli

iscritti a carico della cassa pensioni agli ufficiali giudiziari, aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori. In questo caso lo stanziamento previsto passa da 14 miliardi e mezzo per il 1985 e 8 miliardi e mezzo nel 1986 e 1987.

Per l'istituzione del sistema informativo del casellario centrale è prevista una spesa di cinque miliardi per il solo 1985: credo che con questo anno sono previsti ulteriori interventi e mentre tutte le altre poste rimangono identiche per tre anni (1985, 1986, 1987), queste variano.

Sono queste le brevi considerazioni che ho voluto esporre all'attenzione degli onorevoli colleghi. È chiaro che il parere potrà essere steso soltanto dopo che io avrò ascoltato l'apporto e il contributo di tutti i colleghi. Ovviamente terrò nel debito conto questo contributo che sarà, senz'altro, prezioso e costruttivo per i nostri lavori.

PRESIDENTE. Mi sembra che la sua relazione abbia dimostrato l'utilità dell'esame separato dei due disegni di legge. Rinovo il ringraziamento al senatore Di Lembo per la sua relazione di ieri e ringrazio lei, senatore Ruffino, per la sua accurata ed approfondita relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

GOZZINI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, la discussione del bilancio e della legge finanziaria dovrebbe essere la occasione per una discussione della politica generale della giustizia. In realtà abbiamo visto che così non è stato, anche se per un motivo probabilmente positivo: infatti con i colleghi componenti della Commissione giustizia negli ultimi due anni si sono avute molte occasioni di parlare di questi argomenti in Aula. In particolare ricordo due occasioni, una a febbraio ed una a ottobre, che mi sembrano particolarmente rilevanti.

Le relazioni dei nostri colleghi, in particolare quella del senatore Di Lembo dagli orizzonti molto vasti e indubbiamente di grande interesse, ci stimolano in un certo senso ad affrontare qualche problema di

carattere generale. Il senatore Di Lembo ha affrontato il problema dei rapporti tra giustizia e società, mutati come sono mutati i rapporti tra magistratura e poteri dello Stato. Egli ha parlato anche del problema, così socialmente rilevante oggi, della mobilità della professione anche all'interno dell'amministrazione giudiziaria, problema di grande rilevanza se si tiene conto che in paesi più progrediti del nostro come gli Stati Uniti si calcola che un cittadino è costretto a cambiare mestiere quattro volte nella vita. Noi siamo ancora ben lontani da una prospettiva psicologica di questo genere.

Cercherò di attenermi a questioni specifiche rivolgendo al signor Ministro un certo numero di domande, e mi scuso per l'eventuale imprecisione dei dati di cui dispongo. Queste mie domande tendono ad ottenere qualche chiarimento in ordine a determinate questioni e, più in generale, qualche informazione in più.

Vorrei però premettere un rilievo, purtroppo ripetitivo in questa discussione sul bilancio, sulle caratteristiche del documento stesso: questo documento appare invecchiato, molto burocratico, cominciando proprio dalla nota preliminare dove l'invecchiamento è addirittura cronologico, nel senso che questa nota contiene una serie di elementi che evidentemente risalgono a giugno, cioè ad una data anteriore all'approvazione delle quattro note leggi e alla loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del 1° agosto. Mi domando se non sarebbe auspicabile e forse anche più utile una nota di aggiornamento, anche se limitata alla seconda lettura. C'è però anche la questione della vecchiezza delle strutture del bilancio, e lo rilevava già, se la memoria non m'inganna, il senatore Lipari l'anno scorso con tutta la sua autorevolezza, una vecchiezza di strutture da un lato linguistica (mi ricordo le numerose e ripetute volte in cui ho scherzato sul termine « veggasi » che oggi nessuno scriverebbe più, tranne la nostra burocrazia), sia per molti capitoli in cui si ripetono formule che coprono una realtà profondamente diversa.

Signor Ministro, bisogna notare che la nostra burocrazia non si cura affatto di leg-

gere i resoconti parlamentari e di tenere conto di quanto si dice in Parlamento sulla forma dei documenti.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Può darsi che la burocrazia legga i resoconti parlamentari e che questi non suscitino in lei il minimo interesse.

GOZZINI. Non volevo dire questo, ma penso che sia vero.

Sull'aumento in percentuale non vi è dubbio che siamo di fronte a un esiguo aumento degli stanziamenti e mi domando se questo sia espressione di una reale presa di coscienza della produttività della spesa della giustizia, o se non sia semplicemente l'effetto di un intervento molto impegnato del Ministro, il quale mi sembra abbia lamentato alla Camera una larga manipolazione da parte del Ministero del tesoro degli atti preparati dal Ministero di grazia e giustizia.

Comunque questo aumento percentuale degli stanziamenti è talmente esiguo da apparire in contraddizione con un periodo di riforme profonde e con impegni riformatori da cui Governo e Parlamento hanno ricavato concreti risultati in questi primi anni di legislatura.

Credo che sia da ritenere sempre estremamente insufficiente e inadeguata la capacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia. Qui si inserisce anche il problema, sollevato molto opportunamente ieri dal senatore Di Lembo, della riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia, sia pure nel quadro della riforma generale della pubblica Amministrazione. Il senatore Di Lembo si è riferito anche a quel documento così importante culturalmente e politicamente che è il rapporto Giannini, documento a cui fece seguito un famoso ordine del giorno del Senato in data 10 luglio 1980, ma che poi non ha avuto molti sviluppi. Mi sembra che anche alla Camera dei deputati l'onorevole Gargani abbia posto in rilievo la necessità di una ristrutturazione del Ministero.

Do volentieri atto al Ministro di aver proceduto con decisione e risoluzione a una riforma interna del Ministero, costituendo,

con suo decreto 8 giugno 1984, l'ufficio per la giustizia minorile in diretto rapporto con lui, strappandolo (uso appositamente questo verbo) alla direzione generale degli istituti di prevenzione e pena. Credo che questo sia un fatto di grande rilevanza perchè l'autonomia della giustizia minorile significa presa di coscienza del fatto che essa deve essere del tutto fuori dalla visione semplicemente penalistica del problema. La giustizia minorile ha una funzione essenzialmente preventiva e di tutela dei diritti del minore e della priorità dei suoi interessi, ripetutamente enunciata nella legge sulla adozione del 1983. Questa tutela è fondamento della società moderna, di una società culturalmente consapevole dei suoi doveri e dei suoi interessi perchè quanto più una società riesce a tutelare i diritti dei minori tanto più avrà domani dei cittadini liberi, responsabili, capaci di contribuire al progresso e allo sviluppo della società stessa. Quindi anche noi dobbiamo smettere di parlare di « ufficio quarto » nell'ambito della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena.

Mi soffermo sul tema dell'ufficio per la giustizia minorile proprio perchè lo ritengo di grande rilevanza e perchè qui — con grande piacere — possiamo dare atto al Ministro di un fatto molto positivo, cioè dell'emanazione del decreto citato.

Vorrei proporre all'attenzione dei colleghi e del Ministro due ordini di problemi che nascono in conseguenza di tale decreto.

Il primo è di carattere amministrativo e implica l'attribuzione a questo ufficio di tutte le risorse di personale e finanziarie da « strappare » alle altre Direzioni generali, compito evidentemente non facile.

In secondo luogo c'è un problema, sempre amministrativo, di valorizzazione interna dell'ufficio, attraverso richiesta di parere sui provvedimenti da adottare. Quasi tutti i disegni di legge, sia quelli di iniziativa parlamentare, sia quelli di iniziativa governativa — salvo evidentemente quelli specifici, di contenuto determinato — hanno attinenza con i diritti del minore. Quindi questo passaggio dall'ufficio per la giustizia

minorile di tutti i disegni di legge per ottenere il parere, i dati e le informazioni necessarie mi sembra sia un regolamento amministrativo da attuare, se non è già stato attuato, signor Ministro.

Ricordo il caso della legge sulla carcerazione preventiva o custodia cautelare, in cui ci eravamo dimenticati tutti dei minori e fu Eduardo De Filippo a sollecitare, sia pure in maniera generica, una previsione al riguardo. Venne quindi fuori un nostro emendamento che poi il Governo (e lo ringrazio ancora per questo) rilanciò.

Sul tema voglio segnalare al Ministro ed ai colleghi che qualche settimana fa abbiamo tenuto, proprio nelle sede dell'ufficio, una tavola rotonda, i cui atti verranno pubblicati sulla rivista « Esperienze di educazione ». A questa iniziativa hanno partecipato la collega Tedesco Tatò, diversi magistrati minorili, la collega Garavaglia, e mi pare che sia emersa un'indicazione abbastanza interessante su come dovrebbero essere le prospettive di lavoro dell'ufficio stesso. Si parlò, in quell'occasione, di collaborazione degli enti locali; si sollevò il problema (e mi piace porlo anche in questa sede) della collaborazione con la scuola (scuola forse anche elementare, purtroppo, e mi riferirò tra poco al caso specifico; certamente scuola media e scuola superiore), si segnalò l'esigenza di vedere i tribunali per i minorenni — e quel « per i », non « dei », è significativo — come organi a cui in un certo momento ci si rivolge non appena si ha notizia di qualche caso di bambino o ragazzo difficile, che ha problemi. In altre parole, si disse che non bisogna vedere il tribunale per i minorenni come un istituto che opera interventi di carattere pesante e repressivo, bensì di carattere sociale, e che dovrebbe poter coordinare tutte le azioni possibili in materia.

Il caso cui mi riferivo poc'anzi è quello del bambino di Palermo di 10 anni che spacciava droga. Questa estate presentai una interrogazione. La ricordo ora al Ministro per sollecitare un dibattito in Aula che potrebbe offrirci l'opportunità di discutere ed esaminare complessivamente la situazione. In quell'interrogazione sollevavo il problema

del mancato coordinamento tra le strutture pubbliche, comprendenti in primo luogo la scuola. Fra l'altro il bambino (l'ho letto sulla stampa) non adempiva all'obbligo scolastico; tale questione ci interessa profondamente e l'abbiamo purtroppo verificata anche nei giorni scorsi a Napoli.

È quindi importante questo diverso modo di vedere i tribunali per i minorenni. Dalla visita che abbiamo compiuto a Napoli (su cui il presidente Vassalli ha riferito ieri sera sinteticamente alla Commissione) sono emersi tanti problemi. Particolarmente drammatico è quello della presenza del carcere femminile a Nisida, che costituisce — lo ripeto — una questione di grande rilevanza su cui la senatrice Salvato proporrà qualche impegno immediato.

Abbiamo visitato due dei quattro istituti penitenziari minorili della Campania (non più di uno per regione, nel resto d'Italia) e ci siamo impegnati a visitare successivamente anche gli altri due. Ebbene, abbiamo constatato con piacere che, in una zona disastrosa dal punto di vista che ci interessa, a questa condizione di emergenza fa riscontro una situazione di presenza attiva e vorrei dire appassionata di molti operatori, con *équipes* che hanno dimostrato un notevole coordinamento interno, una passione e un impegno veramente ragguardevoli che ci hanno indubbiamente confortato.

Il collega Martorelli ieri sera ha rinnovato la sua proposta di disporre un'indagine conoscitiva sulla condizione dei minori in Italia ed il sottosegretario Bausi ha espresso la disponibilità del Ministero in questa direzione. Credo che sarà opportuno fissare molto chiaramente gli interlocutori adatti e a tale riguardo a me pare che un interlocutore da non trascurare dovrebbe essere proprio il Ministro della pubblica istruzione.

Sul piano legislativo, per quanto riguarda il problema dei minori, su tutta una serie di impegni siamo indubbiamente molto in ritardo; in primo luogo per quanto concerne l'ordinamento penitenziario per il minore. Ci siamo resi conto anche a Napoli in questi giorni dell'inadeguato sviluppo della legge 26 luglio 1975, n. 354, che all'articolo 79 (giova

ripeterlo anche se lo sappiamo tutti, perchè è un'inadempienza di cui Governo e Parlamento son chiamati a rispondere) prevede un ordinamento particolare per i minori. Io mi sono astenuto dal presentare un disegno di legge in materia, che avevo pronto da tempo, proprio perchè mi risulta che la presentazione di un provvedimento in proposito da parte del Governo sia imminente: spero non si vada oltre i primi mesi del 1985.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario minorile, ci sono due provvedimenti presentati al Senato: il primo porta la mia firma, il secondo è stato presentato dai colleghi comunisti. Come abbiamo fatto per il provvedimento sui dissociati, è conveniente aspettare un disegno di legge del Governo, o non sarebbe più opportuno, sia pure tenendo conto del carico di lavoro della Commissione, avviare la discussione dei disegni di legge di iniziativa parlamentare senza attendere quello del Governo?

Si tratta di questioni note: le questioni territoriali, della competenza, delle procedure, e la questione (che si inserisce bene in questo quadro che ho cercato sommaria-mente di delineare) dell'istituzione di un ufficio di pubblica tutela del minore. Rispetto dunque al problema dei minori, questo è un primo gruppo di domande che rivolgo al Ministro e gli sarò grato se potrà fornirci risposte puntuali in proposito.

Per quanto riguarda l'automazione (colgo l'occasione per ringraziare il collega Ruffino di averci fatto notare come nel disegno di legge finanziaria questo problema sia messo in evidenza), c'è un fatto che desta in me delle preoccupazioni. Nel corso della discussione del provvedimento sulla custodia cautelare abbiamo incontrato un grave ostacolo proprio nella mancanza di dati. Mi pare che lei, signor Ministro, nel dibattito svoltosi in Aula il 9 ottobre parlò proprio dell'inadeguatezza delle strutture informative del Ministero.

Soprattutto in ordine alla data di entrata in vigore della legge abbiamo legiferato senza disporre dei dati necessari. Nel 1984, nella civiltà dell'informatica, avremmo dovuto

essere in grado di vedere cosa sarebbe successo per ciascuno dei termini in discussione.

Dico questo perchè oggi ci troviamo di fronte ad una proposta governativa di proroga dell'entrata in vigore della legge che ci rattrista profondamente e su di essa non possiamo che dichiarare la nostra ferma opposizione. La proroga avrebbe una sua validità soltanto se fosse accompagnata da provvedimenti tendenti ad accelerare i processi: l'esperienza in più occasioni compiuta dalla nostra Commissione, infatti, ci insegna che a nulla valgono le riforme se contemporaneamente non acceleriamo i processi. Quello della lentezza dei processi è il nodo fondamentale da sciogliere e non possiamo posporre la soluzione di tale problema fino all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, argomento di cui parlerò tra poco.

Dicevo dunque che la proroga dell'entrata in vigore della legge sulla custodia cautelare ci preoccupa profondamente. Se essa infatti venisse approvata, non solo all'opinione pubblica giungerebbe l'immagine di un Parlamento che smentisce se stesso, in quanto a distanza di poco tempo torna sulle sue decisioni, ma potrebbero verificarsi anche aspre reazioni nelle carceri, tali da mettere in questione, se non compromettere addirittura, il molto che nell'anno in corso e in quello immediatamente precedente in tale settore si è ottenuto.

Una valutazione positiva desidero invece esprimere su quelle norme, contenute nel disegno di legge finanziaria, che ci consentono finalmente la possibilità di utilizzare per le carceri strutture prefabbricate con una positiva riduzione dei tempi di costruzione degli immobili.

Ancora qualche parola vorrei aggiungere, signor Ministro, sull'organico dei magistrati che, a quanto si legge dalla tabella 5, avrebbe un vuoto di 480 posti. Non si era parlato, anche in quest'aula, di molti di più? Comunque se i posti vacanti risultassero effettivamente essere 480, questi, sommati ai 6.808 posti coperti, darebbero un totale di 7.288, superiore a quello di 7.200 o poco più che conoscevo.

RICCI. Vanno calcolati però anche i magistrati fuori ruolo addetti al Ministero o ad altri enti, che sono circa 220.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Sono circa il 10 per cento dell'organico.

GOZZINI. Condivido quel che diceva il senatore Di Lembo ieri sera; anch'io infatti sono convinto che per i magistrati il problema non è di quantità, ma di qualità e dichiaro pertanto la mia netta opposizione all'aumento dell'organico. Ritengo inoltre che il disegno di legge, rapidamente approvato qui in Senato ed ora all'attenzione della Camera, riguardante la messa a concorso dei posti che si renderanno vacanti nei prossimi tre anni, verrà ad aggravare il rendimento pratico dei concorsi: i deludenti risultati, che il collega Di Lembo ci richiama, torneranno a riproporsi. Nel corso della settimana e all'inizio dell'ottava legislatura, i colleghi lo ricorderanno, discuteremo ampiamente su un disegno di legge concernente il reclutamento dei magistrati. Nel provvedimento in questione si proponeva di attenuare la tecnicità giuridica dei temi di concorso puntando invece maggiormente l'attenzione sulla conoscenza della società nei suoi aspetti più vari. Una delle materie proposte, ad esempio, era la tecnica bancaria. Penso che questa proposta debba avere un seguito, perchè è estremamente urgente ed opportuno acquisire alla magistratura energie intellettuali e morali che un eccessivo tecnicismo giuridico può far uscire dai concorsi. Naturalmente non intendo con questo svalutare il diritto; io, che operatore del diritto non sono, voglio solo sostenere che il fondamento culturale dei concorsi andrebbe allargato anche oltre il diritto.

Da troppo tempo si parla della redistribuzione territoriale e della revisione delle circoscrizioni, questione che oggi provoca uno squilibrio di carico per certi aspetti sconvolgente. Ricordo che in proposito lei, signor Ministro, accennò ad una legge-delega ma poi non ne ho saputo più nulla; se possibile, pertanto, vorrei qualche chiarimento.

Un altro chiarimento che, approfittando della presenza del ministro Martinazzoli, vorrei sollecitare riguarda l'istituzione del giudice di pace, argomento di cui nel bilancio non esiste traccia. Forse si pensa di non farne nulla neanche nel 1985? A me invece la soluzione di questo problema sembra quanto mai urgente: con l'istituzione del giudice di pace, infatti, si riuscirà ad alleggerire il carico di lavoro che a seguito della riforma delle competenze è venuto a gravare sui pretori.

Quando nella passata legislatura il Senato approvò in prima lettura un disegno di legge che aveva ad oggetto l'istituzione del giudice di pace, si misero in rilievo le difficoltà che l'introduzione di questa nuova figura avrebbe comportato. Si parlò della rilevante spesa occorrente, del rischio di lottizzazione politica, di corporativizzazione e di sindacalizzazione sfrenata; in sostanza si temeva che i circa 20.000 giudici di pace avrebbero preteso prima o poi l'immissione nei ruoli della magistratura. Per cercare di superare o quanto meno ridurre queste difficoltà proposi, nella discussione svoltasi in Aula nel febbraio, di creare un giudice totalmente onorario, riducendo così completamente le spese. Il giudice che io immagino dovrebbe essere un anziano, un pensionato, un ex magistrato, o un ex avvocato, un ex insegnante anche perchè, non dimentichiamolo, ci avviamo verso una società di anziani che hanno il diritto ed il dovere di lavorare ancora per la collettività. Penso che se il problema verrà affrontato in quest'ottica potrà essere risolto più agevolmente.

Un altro argomento che in occasione della discussione dei documenti di bilancio è stato più volte sollevato è quello della riforma del codice di procedura penale.

Ora il disegno di legge che tale riforma riguarda è alla nostra attenzione e naturalmente spetta a noi lavorarci; vorrei sapere però dal Ministro a che punto siamo con la predisposizione di strutture che il nuovo rito non potrà non richiedere. Un adeguato supporto strutturale deve essere studiato e preparato fin da ora per evitare che la carenza dei necessari apparati faccia ritardare l'en-

trata in vigore delle nuove norme. È per questo motivo che chiedo alla Commissione di svolgere, contestualmente alla discussione sul disegno di legge-delega per il nuovo codice di procedura penale, un'attenta ricognizione della situazione delle strutture. I problemi relativi del resto ci sono già noti: furono infatti indicati fin dal 1978 da una relazione predisposta dalla commissione presieduta da Beria di Argentine. Forse in questi anni si saranno in parte attenuati, ma in gran parte sicuramente esistono ancora: mi riferisco alla carenza di aule, di mezzi tecnici, alla questione della verbalizzazione e del gratuito patrocinio. Di quest'ultimo argomento ha parlato anche il senatore Di Lembo sostenendo — ed io concordo con lui — che al gratuito patrocinio dovrebbero partecipare anche i principi del foro. Non possiamo infatti creare cittadini di serie A e di serie B.

Qui rinnovo la questione della fantasia. Rendiamoci conto che è entrato o sta per entrare nel nostro ordinamento l'istituto della detrazione fiscale per destinazione di reddito a scopi, diciamo così, umanitari o di beneficenza: ciò soprattutto con l'accordo tra Stato e Chiesa cattolica. Vediamo di lavorare su questo punto per quanto ci riguarda. In questa direzione si potrebbe trovare una parziale soluzione del problema economico e finanziario del patrocinio.

Nei penitenziari l'organico degli agenti di custodia registra, è scritto nella nota preliminare, la vacanza di posti: ci si lamenta inoltre di dover ricorrere ancora agli ausiliari. Signor Ministro, qui le domande sono molte. È vero che, al contrario, ora sono completi i 22.200 posti di organico? Perchè, di fatto, non vengono più accettate le domande per agenti di custodia; mi risulta che una domanda presentata nel giugno di questo anno — cioè sei mesi fa — darà luogo alla convocazione per la visita medica soltanto alla fine del 1985, dato che gli organici, mi si dice, sono completi e se ne attende l'ampliamento. Ma allora come stanno effettivamente le cose?

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Le cose stanno proprio così.

GOZZINI. Cosa succede allora nelle scuole di Cairo Montenotte dove la Commissione si è recata, o a Parma, dove non siamo andati? La scuola di Parma in questo momento è chiusa?

Proprio nella previsione di un grande aumento di organico contenuta nella proposta presentata all'altro ramo del Parlamento, relativa alla riforma del corpo, non potremmo fare qualcosa come per i magistrati? Ossia aprire corsi per le vacanze che si manifesteranno nei prossimi anni? Parlo di corsi seri, legali, della durata di sei mesi e magari di più. Finora si sono fatti corsi illegali, della durata massima di tre mesi. In attesa della riforma, pur essendo completi gli organici in questo momento, si potrebbero fare dei corsi in previsione delle vacanze di organico nei prossimi anni.

Non voglio ripetere quanto ho già detto altre volte e ciò che il collega Di Lembo ha ripetuto ieri sera sulla questione della formazione professionale, della carriera e della immagine pubblica degli operatori penitenziari. Vorrei sottolineare come dalle carceri, lo sappiamo tutti, in questi ultimi tempi e soprattutto in questo ultimo anno sono venuti segnali positivi. Ad esempio a Rebibbia si sono tenuti un convegno e la rappresentazione dell'« Antigone ». Dobbiamo stare attenti a non provocare delusioni e frustrazioni, cioè riflussi all'indietro molto rischiosi. La rappresentazione dell'« Antigone » vi è stata, ma poi non si è dato sviluppo a questa iniziativa. Voglio ricordare che ho proposto di fare una replica della rappresentazione che ebbe una grande risonanza e che aveva dietro le spalle un anno di preparazione, anno in cui i detenuti hanno messo tutto il loro impegno in questo lavoro che ha reso loro più accettabile il carcere: una replica per i parlamentari al fine di accrescere la loro attenzione sul problema delle carceri e dell'articolo 27, terzo comma, della Costituzione. Chiedo a lei, signor Ministro: che risposta si dà alle richieste di repliche?

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Recentemente mi è pervenuta una richiesta firmata da più di un centinaio di

parlamentari in questo senso. Vi saranno certamente delle repliche.

GOZZINI. Voglio ringraziarla per questa precisazione.

La circolare del 31 ottobre, che disponeva la sospensione dell'articolo 90, con l'eccezione di tre sole carceri, ha esteso in realtà i vetri divisorii, il divieto di non più di due ore d'aria per non più di due detenuti per volta, le limitazioni di pacchi a tutte le carceri. Questa circolare ha suscitato reazioni negative perchè in definitiva ha stabilito una rigorosa applicazione delle norme in istituti in cui, prima, era possibile applicarle in maniera più elastica, più comprensiva della situazione. Invece questa circolare ha stabilito indistintamente una applicazione rigorosa. Si è attuato quel timore che ho avanzato nella relazione al disegno di legge n. 23. Il fatto di unire, in nome di un diritto egualitario dei detenuti, i differenziati e i non differenziati finisce per comprimere la situazione dei detenuti definibili « normali ». Per tutti, infatti, è stata applicata la censura sulla corrispondenza, le norme sulle perquisizioni e soprattutto il famoso decreto sui pacchi: non più di quattro pacchi al mese — uno per settimana —, di cui soltanto due possono contenere generi alimentari e nessuno di essi può superare i tre chili di peso.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Questo punto è stato già modificato in data 23 e 26 novembre.

GOZZINI. Con questa modificazione si va nella direzione giusta. D'altronde sono perfettamente d'accordo su una delle motivazioni che stanno alla base del decreto sui pacchi. È infatti giusto che si voglia porre un argine al grave spreco di vitto non consumato dell'amministrazione penitenziaria.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il problema non è soltanto questo; in alcuni casi una quantità enorme di viveri che entrano nelle carceri è gestita di fatto da detenuti che se ne servono per aumentare la loro influenza.

GOZZINI. Bisogna lavorare affinché queste misure non creino un riflusso, cioè un ritorno a situazioni di tensione. Accenno soltanto a questo problema: credo siano maturi i tempi per interventi notevoli sull'ordinamento penitenziario per quanto riguarda la questione della massima sicurezza. Non c'è contrasto infatti tra gli emendamenti proposti dai senatori comunisti al disegno di legge n. 23 e il testo da me presentato ed emendato: qui vi sono tre ordini di carceri, negli emendamenti comunisti vi sono due ordini di carceri e tre ordini di carcerati. Ma quello che ritengo estremamente importante, oggi, è l'estensione delle misure alternative. Credo sia giunto il momento di fare questo passo ulteriore per la decongestione del sovraffollamento delle carceri.

Una parola sul Consiglio superiore della magistratura, sottoposto in questo quadriennio ad attacchi di ogni genere, provenienti da ogni parte. Io credo abbia operato bene. Per quanto riguarda l'accusa di una sua politicizzazione vorrei osservare che proprio in questo quadriennio all'interno delle due correnti maggiori si sono manifestate più volte divisioni notevoli. Le chiedo perciò, signor Ministro: a quando la legge sulla riforma elettorale, che pure è la più importante tra le riforme?

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Ho già presentato il disegno di legge alla Camera dei deputati.

GOZZINI. Anche di questo non ero al corrente e la ringrazio dell'informazione. Sorvolerò sui problemi connessi al Consiglio superiore della magistratura: ne parleremo a suo tempo.

Tornando alla questione delle carceri e all'ampliamento delle misure alternative, vorrei esprimere l'opinione che sono maturi i tempi per una prospettiva di lavorare più a fondo sull'esecuzione della pena, lavorare cioè in profondità in una prospettiva di maggiori poteri al magistrato di sorveglianza, anche per quanto riguarda la questione dei dissociati.

Vorrei infine richiamare tre ultime questioni. Una di queste attiene al capitolo 2209; sulla questione degli interessi dei detenuti che sollevò il senatore Lipari l'anno scorso ci sono due problemi: uno concerne la differenza tra il 5 per cento corrisposto ai detenuti e la misura degli interessi reali bancari.

Seconda questione: lo stanziamento resta lo stesso (non ricordo quale sia) dall'anno scorso a quest'anno, ma si suppone che diminuiscano le somme depositate. Spesso per i detenuti la questione dell'interesse logicamente è importante.

In merito poi al grave problema della droga, vorrei innanzitutto domandarle, signor Ministro, qual è la situazione circa la possibilità di dare contributi alle comunità terapeutiche per tossicodipendenti (lei lamentò questa impossibilità), a cui i giudici affidano molto opportunamente i condannati sottraendoli al carcere con gli arresti domiciliari. Vorrei inoltre sapere a che punto siamo con la prospettiva di costruire piccoli carceri mandamentali per i tossicodipendenti, mettendo in atto procedure e modalità analoghe in qualche modo a quelle delle comunità terapeutiche.

L'ultimo argomento sul quale vorrei fare delle brevi considerazioni è quello, molto importante, della riforma dei reati contro la pubblica Amministrazione, su cui si è soffermato a lungo il collega Di Lembo ieri sera. Se non ricordo male, nella discussione svoltasi in Aula in febbraio, rispondendo al collega Filetti, lei aveva detto che quattro mesi non sono sufficienti, per cui le domando a che punto siamo. Concludo associandomi alla sua convinzione e affermazione che la corruzione è causa di decadenza, è la lebbra delle istituzioni.

**Presidenza
del Vice Presidente GOZZINI**

FILETTI. Signor Presidente, dovendo procedere ad un rapido esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e del bilancio pluriennale per il trien-

nio 1985-1987, avverto un notevole disagio psicologico, perchè mi trovo nella condizione di intervenire sullo stesso argomento per la quattordicesima volta: tante volte quanti anni ho avuto l'onore di rappresentare la mia parte politica nel Senato della Repubblica e in questa Commissione.

Dovrei quindi ripetere quanto ho detto già per quattordici volte, per cui avverto quasi l'inutilità del mio intervento. Così come la nota preliminare può essere definita la ripetizione di un *clichè*, tale potrebbe essere anche il mio intervento. Dovrei innanzitutto ribadire la lentezza della giustizia, l'onerosità della medesima, la sua inadeguatezza, la sussistenza di quella che ancora si dice « crisi della giustizia ».

In effetti, però, debbo onestamente rilevare che attraverso i due documenti al nostro esame si nota un certo miglioramento rispetto alle previsioni di spesa dei bilanci precedenti, sia che esse si riflettano nel bilancio annuale sia che si riflettano nel bilancio triennale. Vi è, infatti, un leggero aumento nelle previsioni di spesa per il 1985, atteso che dallo 0,76 per cento si passa a circa l'un per cento. Se consideriamo il tasso d'inflazione, questo aumento appare però meno rilevante di quello che le cifre vorrebbero far comprendere. È da porre altresì in rilievo che la Camera dei deputati ha apportato delle variazioni, nel senso di un aumento di 100 miliardi rispetto alle spese correnti.

Nota negativa però a me sembra di dover sottolineare per quanto concerne i criteri adottati per il bilancio pluriennale 1985-1987, se è vero come è vero che le cifre ci dicono che l'aumento previsto è meno del 10 per cento per ciascun anno, e poichè è prevedibile che il tasso di inflazione si aggiri quanto meno attorno al 10 per cento non si vede in prospettiva un miglioramento di quello che dovrebbe essere il funzionamento della giustizia e, per essa, dell'amministrazione giudiziaria.

Per quanto concerne i residui passivi, così come ha rilevato attentamente e fondatamente il relatore, senatore Di Lembo, effettivamente c'è una lieve diminuzione, comparando la situazione al 1° gennaio 1984 con

quella al 1° gennaio 1985, perchè si passa da 766.713,9 milioni a 613.737,1 milioni. Ma quando esaminiamo un bilancio di previsione di qualsiasi Ministero, e particolarmente del Ministero di grazia e giustizia, evidentemente ci dobbiamo soffermare sui soggetti, in questo caso sui soggetti che riguardano l'amministrazione della giustizia e sugli organi della medesima, nonchè, dal lato oggettivo, sulle strutture che attengono al funzionamento della giustizia stessa.

Un cenno certamente — e non soltanto un cenno — è da farsi sulla parte legislativa riguardante la giustizia in genere. Innanzitutto mi voglio soffermare su un aspetto, richiamandomi al riguardo ad un'osservazione testè fatta dal senatore Gozzini, perchè mi sembra che sia assolutamente indispensabile, parlando di prospettive future della giustizia, domandarsi a quale punto si trova l'*iter* della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Parliamo sempre di questa riforma, ma mi pare che siamo ancora allo *start* di partenza. Il percorso non è stato iniziato e quindi il funzionamento della giustizia rimane handicappato e nella condizione attuale, cioè in uno stato di agonia.

Il problema della istituzione del giudice monocratico sembra non possa essere ritardato nel suo esame ed è dalla sua soluzione che dipenderà il futuro funzionamento della giustizia: a nostro parere, infatti, non si ravvisa l'opportunità di mantenere l'organo collegiale in sede di esame dei processi di primo grado. La istituzione del giudice monocratico di primo grado, inoltre, comporterebbe una nuova e più adeguata regolamentazione delle circoscrizioni giudiziarie, una migliore distribuzione dei magistrati e, quel che più conta, un più sollecito corso dell'attività giudiziaria. Chiedo, pertanto, all'onorevole Ministro di voler prestare una più solerte attenzione affinchè questo problema possa al più presto essere portato all'esame, quanto meno, di uno dei due rami del Parlamento, così da tentare nel corso di questa legislatura di arrivare ad una sua soluzione positiva.

Un altro dei problemi, che a mio avviso è essenziale tener presente e che può essere

risolto provvedendo alla formazione di testi unici ai fini di un regolare funzionamento della giustizia, concerne il modo di legiferare; occorre infatti porre l'interprete, la dottrina, la giurisprudenza, nella condizione di valutare esattamente la legislazione vigente che è alquanto confusa, contorta e di difficile interpretazione. Attualmente, infatti, non è più possibile interpretare una legge e valutarne il contenuto dal momento che l'interprete si trova dinanzi al richiamo di numerose e pregresse leggi che non permettono di avere un immediato quadro della situazione.

In occasione dell'esame dei documenti di bilancio desidero poi svolgere qualche breve considerazione sulla riforma da tempo auspicata dai codici di rito sia penale che civile. Da moltissimo tempo parliamo di una riforma del codice di procedura penale che dovrà avvenire a mezzo di una legge-delega e la Camera ha finalmente licenziato il disegno di legge relativo. Qui al Senato, però, siamo in una situazione di stasi mentre il problema dovrebbe invece essere posto al più presto all'ordine del giorno ed esaminato sollecitamente. Del resto, un provvedimento analogo è stato già varato dalla nostra Camera nella passata legislatura e pertanto si tratterà semplicemente di esaminare le innovazioni e le modifiche apportate dalla Camera dei deputati per cercare di adeguarci ad esse o, tutt'al più, per inserire qualche marginale emendamento. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che si tratta di una legge-delega e che dovremo soltanto adottare dei principi, delle direttive di fondo, in quanto il codice di procedura penale sarà poi redatto nella sua interezza da un'apposita commissione.

Per quanto poi concerne il problema della riforma del codice di procedura civile, ho la sensazione — per non dire il convincimento — che esso venga posto in una situazione peggiore rispetto a quello del codice di procedura penale. Mi sembra dunque che questa riforma trovi degli ostacoli e delle remore. Ora, io non penso di riprendere il progetto di legge del compianto onorevole Gonella, perchè evidentemente i tempi sono maturati e cambiati, penso però che sia assolutamen-

te necessario procedere rapidamente ad una riforma del codice di rito civile. A chi esercita la professione forense e si occupa particolarmente dei processi civili è ben noto, infatti, che a volte i procedimenti durano per moltissimi anni e che in non pochi tribunali e corti d'appello dall'udienza di precisazione per le conclusioni all'udienza di discussione passano in certi casi oltre due anni.

Presidenza del Presidente VASSALLI

(Segue FILETTI). Anche in processi di facilissima soluzione, o di natura contumacia, ci sono giudici che, dinanzi ad una specie di calendario o organico che hanno davanti non transigono e, poichè magari hanno già fissato le udienze per due anni, senza guardare nemmeno l'oggetto della causa o quello che vale, rinviando la discussione e la decisione, appunto, di due anni. Questo fenomeno, che una volta si verificava soltanto di fronte a taluni giudici di merito, oggi si sta generalizzando e, pertanto, la riforma del codice di procedura civile mi sembra diventata imprescindibile e indilazionabile.

Poiché abbiamo parlato di riforme, del codice di procedura penale e del codice di procedura civile, una precisazione mi sembra opportuno fare anche in ordine agli effetti che sono derivati o stanno derivando da quella « miniriforma » che abbiamo adottato in merito alla competenza del pretore in sede sia penale che civile. Quando discutemmo della competenza penale, io dissi che mi sembrava inopportuno demandare alla Corte di appello la cognizione dei giudizi di secondo grado avverso le sentenze pretorili e sembra che questo mio giudizio sia in larga misura condiviso. Vedremo, comunque, quali saranno gli effetti pratici che dall'applicazione di questa norma deriveranno. Se essi però dovessero dimostrarsi non positivi e se dovessimo accorgerci che le corti di appello verrebbero ad essere eccessivamente oberate di lavoro provocando il decorso dei termini e la conseguente pre-

scrizione di numerosi reati o ancora che le difficoltà di carattere pratico come quelle di carattere logistico fossero tali da tradursi in una parziale denegazione della giustizia nei confronti dei cittadini, potrebbe anche essere opportuno ritornare sui nostri passi.

Vedremo poi quali saranno gli effetti dell'aumento di competenza in sede civile. Gli effetti dovrebbero essere positivi dato che noi non abbiamo fatto altro che adeguare tale competenza nella misura entro la quale si poteva decidere, e credo che l'abbiamo adeguata in maniera congrua, tenuto conto del tasso di inflazione nel tempo.

Passando ai problemi che attengono alla magistratura ed agli ausiliari della giustizia penso che non si possa ritardare l'esame e la regolamentazione della disciplina relativa al reclutamento dei magistrati, sia sotto il riflesso della qualità, cioè della professionalità, che sotto il riflesso di carattere oggettivo quale è quello relativo alla retribuzione del magistrato. Non possiamo porre in non cale il fenomeno che si sta verificando. I concorsi per la magistratura a volte difettano per mancanza di idonei partecipanti. Da che cosa deriva questo fatto? Da un difetto di preparazione o da una scelta di convenienza? Il candidato ritiene di svolgere l'attività professionale e forense, oppure vuole svolgere la sua attività alle dipendenze di associazioni, organizzazioni od enti dai quali ricava una maggiore convenienza economica? Può darsi che egli voglia affrontare i pericoli anche di carattere fisico inerenti allo espletamento dell'attività di magistrato. Questo è un problema che deve essere attentamente valutato.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Nell'ultimo concorso hanno partecipato per 300 posti più di 8.000 candidati. La quantità di partecipanti farebbe presumere che non è esatto affermare l'esistenza di un disinteresse verso la carriera in magistratura.

FILETTI. Io parlavo degli idonei ai concorsi, non dei candidati.

BATTELLO. Anche ieri è emerso il problema della preparazione dei concorrenti.

FILETTI. Lo stesso fenomeno lo possiamo riscontrare qui in Senato: ai concorsi che richiedono una particolare specializzazione e professionalità possono partecipare parecchie persone, ma le valutazioni fatte si aggirano su una percentuale dell'uno o del due per cento di idonei. La percentuale è quindi bassissima.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Ho però potuto constatare che molte esclusioni vengono fatte con il seguente criterio: per le prove scritte, pur ottenendo sette in due delle prove previste e cinque nella rimanente, non si viene ammessi alle prove orali. Questo deve far pensare se è effettivamente giusto il modo in cui si gestiscono i concorsi.

FILETTI. Poichè parliamo di magistrati non posso esimermi dal riferirmi alla riforma del Consiglio superiore della magistratura. Il senatore Gozzini ha detto che non condivide l'accusa di politicizzazione del Consiglio superiore della magistratura, ma io sono del parere del tutto opposto. Mi sembra infatti che sia di tutta evidenza la politicizzazione della magistratura. Stamattina leggevo su un giornale che il Consiglio superiore della magistratura per procedere alla nomina del procuratore della Repubblica di Catania ha impiegato oltre tre anni. Che significa questo? Come è ammissibile che in una corte di appello così importante come quella di Catania avvengano queste cose?

Mi sembra ancora tra le secche il disegno di legge sulla responsabilità disciplinare nella magistratura. Anche questo problema deve essere affrontato e risolto al più presto. È necessaria poi una nuova regolamentazione dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Ministero di grazia e giustizia. Questo è un problema che a mio giudizio merita una particolare attenzione.

Per quanto concerne la copertura delle vacanze nei vari uffici sta operando sollecitamente il Consiglio superiore della magistra-

tura, oppure anche qui i ritardi sono notevoli, con quelle difficoltà che derivano dalla mancanza di giudici togati in determinate preture o in determinate corti giudicanti? Poichè abbiamo parlato della magistratura mi sembra di dover dire qualche parola anche sugli operatori della giustizia, particolarmente sulla necessità di procedere una volta per sempre alla riforma dell'ordinamento forense. Nella scorsa legislatura questa Commissione è arrivata a formulare un testo definitivo su questa riforma; perchè però non si è più proceduto? Quali sono le remore che vietano di poter licenziare l'ordinamento professionale forense e sopprimere una volta per sempre la figura del procuratore legale che a mio avviso non ha motivo di sussistere ancora?

La riforma sul gratuito patrocinio per i non abbienti non ha avuto sviluppi; mi sembra che non si parli addirittura più di questo problema. Già per due legislature fu affrontato l'argomento e venne anche discusso nell'Aula del Senato. Tuttavia poi tutto si è fermato, la discussione non ha avuto un seguito. Evidentemente si tratta di una questione di risorse finanziarie e di fondi e il Governo non sa dove attingere per reperire le somme occorrenti per sostenere la difesa dei non abbienti. Se noi potessimo stabilire lo *status* di non abbienza determinandolo in maniera congrua e univoca, forse la soluzione in ordine alle risorse finanziarie si potrebbe trovare.

Poichè noi parliamo sempre di riforme di carattere sostanziale, non credo sia il caso di soffermarci sulla riforma del codice civile dato che non credo se ne avverta una grande necessità se non sotto alcuni riflessi particolari e sostanzialmente marginali. Forse questa riforma è opportuna, anzi necessaria, per regolamentare meglio l'istituto delle società e quello del fallimento. Infatti mi sembra che la legislazione attuale in materia non sia più idonea alle esigenze dei tempi moderni.

Quando parliamo di problemi della giustizia potremmo dire molte cose. Alcuni senatori hanno fatto riferimento alla necessità della riforma del sistema della pubblicità e

del migliore funzionamento delle conservatorie dei registri immobiliari. È infatti noto a tutti che oggi è quasi impossibile accertare la proprietà o la libertà dei beni immobili. Quando si stipula un contratto non è facile avere la situazione aggiornata, di fatto e di diritto, relativa ad un determinato immobile perchè i registri immobiliari in molte conservatorie non sono aggiornati.

Si certifica spesso per date assai pregresse, a volte oltre sei mesi dalla data in cui si rilascia il certificato. Come si fa a sapere se quel determinato bene immobile è gravato da ipoteca o da trascrizioni pregiudizievoli? È questa una situazione di estrema gravità che non ammette ritardi. Abbiamo un disegno di legge al riguardo che a me sembra piuttosto idoneo, tranne qualche modifica di carattere marginale che potrebbe essere apportata e che comporterebbe una sollecita compulsazione dei registri e apprensione dello stato di diritto di ciascun immobile. Anche su questo punto mi auguro che il provvedimento possa avere sollecito esame e fortuna nella sua definizione.

Allo stato, mi vorrei fermare, signor Presidente, signor Ministro. Non so se interverrò sull'argomento in Aula in sede di discussione di carattere generale sul bilancio dello Stato, ma ove non lo facessi avremo chissà quante occasioni di discutere ancora di questi temi sia dal punto di vista generale che da quello particolare. Quindi, mi riprometto — e concludo — di ritornare al riguardo quando le occasioni avranno a ripresentarsi.

PRESIDENTE. Prima di procedere nella discussione, vorrei fornire al senatore Filetti alcune precisazioni, in qualità di Presidente di questa Commissione, in relazione a taluni disegni di legge da lui menzionati come già di competenza di questo ramo del Parlamento, di questa Commissione in particolare.

Per quanto riguarda il disegno di legge-delega per la redazione di un nuovo codice di procedura penale, è arrivato molto di recente dalla Camera un provvedimento in materia, che è stato assegnato per l'esame di competenza a questa Commissione. Il relatore, senatore Coco, ha dedicato tutto lo

studio che doveva dare a questo complesso provvedimento e mi ha dichiarato di essere pienamente disponibile a svolgere la relazione: anzi avevamo già fissato in linea di massima una seduta verso la fine di novembre da dedicare all'esame di questo importante provvedimento. Poi però, come è noto, è sopraggiunto il bilancio ed il disegno di legge finanziaria; siamo carichi di oneri e di impegni gravissimi, taluni con la precedenza (precedenza di Aula o, appunto, del bilancio e della legge finanziaria), ma spero ancora che prima del periodo natalizio si possa tenere quella seduta orientativa che è rappresentata dall'introduzione del relatore (in caso contrario, saremo costretti a rinviare il tutto a gennaio), in modo che possiamo orientarci, per gli sviluppi futuri, per i nostri interventi.

Per quello che riguarda il provvedimento sulla responsabilità disciplinare, l'avevo già inserito all'ordine del giorno. Il relatore, senatore Lapenta, è pronto a riferire da tempo, ma abbiamo dovuto, per il carico dei lavori della Commissione e per le note difficoltà di lavoro della Commissione stessa, rinviare l'inizio dell'esame. Comunque anche questo è un disegno di legge che ci proponiamo di discutere al più presto.

Per quello che riguarda il provvedimento sulle conservatorie dei registri immobiliari, già approvato dalla Camera dei deputati, il senatore Di Lembo ha accettato l'incarico di relatore ed è pronto a riferire alla Commissione. Si tratta, anche in questo caso, di un disegno di legge pervenutoci molto di recente, ma ci siamo resi conto della sua urgenza — che lei, senatore Filetti, ha sottolineato — e lo esamineremo al più presto, compatibilmente con i nostri lavori.

Per quanto riguarda invece il disegno di legge sull'ordinamento forense, la situazione è un po' diversa, perchè non l'abbiamo mai messo all'ordine del giorno. Su di esso si sono registrati parecchi contrasti, che sussistono tuttora, non sull'eliminazione della figura di procuratore, ma su tanti altri più complessi aspetti, sui quali esistono, come è noto, dei dissensi nello stesso ambito forense. Comunque c'è il formale preannuncio

della presentazione di un disegno di legge in materia, da parte dei senatori del Gruppo democristiano, che pare sia imminente; ed è in relazione alla possibilità di avere a disposizione questo testo, oltre che per il carico di altri lavori urgenti, che non l'ho potuto mettere ancora all'ordine del giorno.

RICCI. Però nella riunione dell'Ufficio di Presidenza avevamo deciso di inserirlo e non possiamo aspettare, mi pare che sia indispensabile.

Lei, signor Presidente, ha parlato di priorità inderogabili. Vi sono priorità, anche rispetto al provvedimento riguardante la riforma del codice di procedura penale, e cioè la priorità rappresentata (del resto era stato già deciso in sede di Ufficio di Presidenza) dal disegno di legge sui dissociati, da quello sulla violenza sessuale, nonchè da quello sul divorzio. Per questi provvedimenti esisteva già un impegno preciso.

PRESIDENTE. Siamo d'accordo. Il disegno di legge sui dissociati è infatti iscritto all'ordine del giorno di domani pomeriggio.

RICCI. Domani pomeriggio non potremo certamente occuparcene, signor Presidente. Semmai potremmo farlo la settimana prossima.

PRESIDENTE. Ricorderete che alcuni Gruppi dopo un rapido esame preliminare hanno chiesto un rinvio per un'ulteriore riflessione. Io ho rimesso il provvedimento all'ordine del giorno in una fase in cui il Governo — tramite il sottosegretario Cioce — aveva annunciato che non avrebbe presentato un nuovo disegno di legge in materia. Adesso invece il Ministro ci ha dato notizia che verrà presentato un provvedimento dal Governo. Comunque, intanto noi andiamo avanti.

Per quanto riguarda il disegno di legge sulla violenza sessuale, è già stato nominato il relatore, che ho pregato di informarci quando sarà pronto a riferire.

Il disegno di legge sul divorzio sarà iscritto invece all'ordine del giorno di martedì po-

meriggio, se non si fanno obiezioni, in quanto è l'unico giorno in cui è libero il relatore, senatore Lipari.

RUFFINO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Signor Presidente, le ricordo che martedì pomeriggio era prevista la riunione del Comitato ristretto per l'esame della legislazione valutaria.

PRESIDENTE. Anche questo urgentissimo. Come lei sa, l'avevamo iscritto all'ordine del giorno di domani, ma il senatore Ricci giustamente ha sollevato delle obiezioni, così l'avevamo spostato a martedì.

MARTORELLI. Signor Presidente, sarò quanto mai breve, il mio intervento infatti consisterà in qualche semplice domanda ai relatori e soprattutto al Ministro. Innanzitutto, non ho compreso, e vorrei dei chiarimenti in proposito, se nei due provvedimenti in discussione, i disegni di legge finanziaria e di bilancio, è presente o meno un progetto di ammodernamento complessivo dell'amministrazione della giustizia, problema che particolarmente ci interessa: i componenti della Commissione giustizia, infatti, non possono che preoccuparsi di superare storici ritardi e incredibili disfunzioni. Alcuni colleghi hanno parlato della lentezza nel processo penale, altri hanno lamentato la sostanziale inattività della giustizia civile, in proposito anzi il senatore Filetti ricordava che alcune cause vengono rinviate al collegio con tempi che giungono ai due anni. Tutti, comunque, in questa Commissione, nei convegni e nei vari confronti, riconosciamo di trovarci in una situazione del tutto anomala che deve essere superata, e nessuno pensa che l'abnorme condizione nel nostro Paese della giustizia civile e penale possa essere affrontata con una sorta di rivoluzione culturale.

Io, senatore comunista, ho cercato allora di individuare, tra le righe della relazione e dei provvedimenti presentati, le linee di un progetto di ammodernamento, ma — mi dispiace dirlo — queste linee non le ho trovate né nel disegno di legge finanziaria, né nella tabella 5 di cui ci stiamo occupando.

In particolare, sulla riforma del Ministero di grazia e giustizia, che è un punto centrale ai fini dell'ammodernamento, non trovo e non leggo né propositi né parole rassicuranti. Noi siamo invece dell'opinione che la struttura burocratica del Ministero di grazia e giustizia sia molto antiquata e farraginosa e riteniamo che essa presenti evidenti incongruità.

Devo dare atto al Ministro però che alcune iniziative in direzione dell'auspicato ammodernamento sono state assunte: il collega Gozzini, ad esempio, ha ricordato l'istituzione dell'ufficio per i minori ed io voglio soffermarmi sul famoso ispettorato del Ministero di grazia e giustizia che ha compiuto la ricognizione e la valutazione di alcuni uffici giudiziari, tra i quali quello di Catania. A proposito dell'ispettorato, questione che ci riporta all'argomento più generale della magistratura e del suo funzionamento, debbo dire che, secondo me — e credo anche secondo i colleghi della mia parte politica — questo organismo ha svolto alcune funzioni lodevoli. In occasione del bilancio, comunque, avremmo voluto saperne qualcosa di più perchè, pur essendo convinti, e lo siamo davvero, che la grande maggioranza dei magistrati italiani fa il suo dovere, ci troviamo talvolta in presenza di situazioni — queste sì anomale — complicate, difficili e tali da mettere in discussione addirittura gli stessi principi fondamentali di autonomia e indipendenza sui quali si regge il nostro sistema giudiziario. Fatti come quelli di Catania della compravendita delle libertà provvisorie, per quanto isolati e ristretti, sono così gravi che non possono non farci riflettere sui compiti dell'ispettorato del Ministero di grazia e giustizia, il quale interviene — come ho detto — talvolta lodevolmente, ma senza una sicura continuità. La prevenzione nei confronti di tali aspetti patologici in questo caso, infatti, sarebbe più sicura ed efficace.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Quello che è successo a Catania sarebbe colpa dell'ispettorato? Non possiamo controllare tutti gli uffici giudiziari.

MARTORELLI. Non sostengo affatto che la colpa sia dell'ispettorato, siccome però esso è stato capace di cogliere situazioni anomale e patologiche, penso che esso possa e debba svolgere con maggiore continuità la sua azione. Mi chiedo cioè, mutuando i concetti sulla prevenzione che sono propri dell'ordinamento penale, come possa essere impedito per il futuro l'insorgere di analoghe situazioni.

Ho sollevato questo argomento soprattutto perchè si parla di istituire un secondo ispettorato e mi sembra, pertanto, che soffermarmi sul ruolo fondamentale di questo organismo, sui suoi limiti e sulla sua attività e capacità di prevenire fenomeni quali quelli lamentati, sia certamente importante.

Ho saputo in proposito — voglio dirlo per inciso — che il Ministro avrà prossimamente un incontro con il Consiglio superiore della magistratura per discutere sui fatti verificatisi a Catania e Trapani e forse anche su quelli avvenuti in Calabria, dove i fenomeni patologici all'interno dell'ordine giudiziario si ripetono in maniera piuttosto preoccupante.

Sull'ispettorato, signor Ministro, né dalla relazione né dall'economia generale della discussione sul bilancio abbiamo avuto notizie; saremmo quindi lieti se lei ci desse qualche chiarimento utile all'intelligenza di questo organismo che svolge e deve svolgere una funzione così rilevante.

Aggiungo che a questo punto la situazione generale della giustizia nel nostro Paese richiede l'espressione di qualche idea soprattutto da parte del Ministro dato che si tratta di un tema molto delicato. So bene che l'espressione di un'idea può essere opinabile in tutti i suoi aspetti, tuttavia questo problema non può non essere posto, dato che è necessaria una lettura più elastica del principio della inamovibilità del magistrato. Il tema è stato posto in molti convegni e durante le discussioni più disparate, ed è proprio questa l'occasione per dire qualcosa di concreto in proposito.

Signor Presidente, signor Ministro, mi permetto di dire che vi è un altro tema molto importante che rientra nel progetto di am-

modernamento generale ed è il tema del rapporto tra provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura e tribunali amministrativi regionali. Autorevoli componenti del Consiglio superiore pongono questo problema e indubbiamente si tratta di una situazione anomala che va rivista e corretta. Infatti è innegabile che importanti deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura vengono annullate dai TAR con effetti che possono anche essere devastanti sull'ordinamento dell'amministrazione della giustizia. Siamo convinti che tale problema debba essere discusso in questa sede perchè è attinente all'ordinato svolgimento della vita giudiziaria del nostro Paese e non è perciò estraneo al tema oggi in discussione.

I senatori Gozzini e Filetti hanno sollevato il tema fondamentale della cultura del magistrato. Che tipo di cultura deve avere oggi un magistrato? Mi rendo conto che verificare la cultura di un cittadino attraverso una commissione di esame è molto difficile. Probabilmente servirebbe una rivoluzione culturale: al giovane che si candida per il concorso in magistratura bisognerebbe assegnare lo svolgimento di un tema di storia contemporanea, perchè a mio parere chi conosce la storia automaticamente conosce il diritto.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Spero che non arriveremo agli estremi raggiunti in Francia: il tema assegnato al concorso era « Qual è il significato della festa di liberazione? ». Non è uno scherzo, è successo veramente.

MARTORELLI. Veramente io parlavo della storia contemporanea, ma ammetto che il mio è un semplice paradosso. Tuttavia il problema indubbiamente esiste e coinvolge il rapporto tra giustizia e società. Infatti è dalla società che il giudice trae elementi importanti della sua cultura. Credo che spetti al Ministero di grazia e giustizia e al Consiglio superiore della magistratura individuare le linee per l'aggiornamento professionale e culturale dei magistrati. Non so esattamente cosa è stato fatto su questo punto, ma so che il Consiglio superiore della magi-

struttura ha già operato per un aggiornamento culturale.

Ovviamente si parla di una verifica culturale del magistrato nel corso della sua attività. Certo la lettura di una sentenza può anche essere un'arbitraria intromissione nell'indipendenza e nell'autonomia del magistrato, ma soprattutto il lettore della sentenza è influenzato dalle idee che gli sono proprie.

Comprendo la complessità del tema, ma a mio parere è indispensabile — mi permetto di dirlo — che il magistrato abbia una cultura tecnica e specifica e che questa cultura sia oggetto di una verifica.

Certo il tema è vasto e complicato. So bene che è difficile, ma non possiamo non porcelo nel momento in cui non vi è dubbio che l'ordine giudiziario deve essere congruamente adeguato ai gravi problemi odierni.

Detto ciò, voglio precisare che sono convinto dell'esistenza di situazioni emergenti che vanno affrontate anche al di fuori di uno specifico progetto di ammodernamento. Poichè noi discutiamo sulla tabella 5 del bilancio dello Stato per il 1985, ma anche sul bilancio triennale, dobbiamo esprimere alcune idee precise in proposito. Infatti la mancanza di idee e di indicazioni collocherebbe in una situazione di sostanziale immobilismo tutta la materia.

Permettetemi di dire anche che ci troviamo in presenza, in questa discussione, di un argomento certamente molto importante e mi pare di aver sentito da parte di alcuni colleghi l'espressione del proposito di discutere immediatamente della legge sul divorzio, che a mio parere è fondamentale e coinvolge modifiche procedurali e sostanziali. Infatti, per esempio, vi sono delle modifiche procedurali che possono essere modifiche pilota per quanto riguarda la struttura del processo civile in generale; in particolare penso al provvedimento sulla separazione e sul divorzio che può essere il principio di una riforma di più ampio respiro.

Su questioni così importanti, a prescindere dal merito di esse, credo sia fondamentale conoscere i progetti che si esaminano, mentre le relazioni che abbiamo ascoltato

non presentano alcuna nota e non mi sembra che diano rilevanza a tali problemi, che innegabilmente rientrano nel concetto di ammodernamento non solo della vita dei coniugi, ma di tutta la vita giudiziaria e del processo civile.

In particolare, signor Presidente, signor Ministro, rilevo — e l'hanno già fatto altri colleghi — che in presenza di situazioni legislative nuove, e quindi di nuove strutture, manca un impulso per adeguare questi nuovi principi legislativi e queste nuove strutture al complesso della amministrazione giudiziaria. Si è giustamente parlato della legge sulle nuove competenze dei pretori, ma questa legge è già entrata in vigore. Sono tra coloro che hanno visto con grande favore le nuove competenze attribuite ai pretori e alle corti di appello, e come me la pensa la mia parte politica. Oggi però sentiamo con preoccupazione agitazioni e movimenti che premono affinché si faccia un passo indietro e si ritorni alle vecchie competenze, o quanto meno non si continui ad attribuire alla corte di appello queste nuove competenze. Signor Ministro, per quanto riguarda le preture purtroppo non è stato visto ciò che immediatamente doveva balzare agli occhi: una revisione dei mandamenti, l'accorpamento di alcune preture, lo ammodernamento degli uffici giudiziari.

Capisco che si tratta di un problema che non può essere risolto in 24 ore, però la situazione è indubbiamente grave, perchè con la recente riforma sono aumentate le competenze del pretore e — come è noto — ci sono preture che non hanno il magistrato, il vice-pretore onorario. Se oggi che è entrata in vigore questa legge io le domandassi, signor Ministro, quante preture sono vacanti del pretore o del vice-pretore onorario, lei mi farebbe un lungo elenco. In attesa della revisione dei mandamenti, delle circoscrizioni giudiziarie, delle nuove regole di cui appunto molti di noi parlano, è invece essenziale che le preture siano coperte da qualcuno che eserciti l'ufficio di giudice.

Ma tutto questo ci porta ad altri argomenti, ad esempio a quello dell'indennità del vice-pretore onorario e del conciliatore. Cosa

si è fatto, signor Ministro, perchè gli uffici di conciliazione siano in grado di funzionare adeguatamente? Le competenze dei conciliatori sono oggi molte di più rispetto al passato e anche qui c'è un grave problema riguardante il compenso. Passiamo quindi dal discorso sul progetto di ammodernamento al discorso sull'emergenza e mi pare che in questo senso non si siano compiuti passi avanti, o per lo meno non ci sono iniziative rassicuranti in tale direzione.

Non voglio parlare molto, però ritengo di soffermarmi un momento su un problema cui so essere sensibile il Ministro — come del resto tutti noi —, e cioè quello dei minori. Lei, signor Presidente, ieri ci ha annunciato che l'Ufficio di Presidenza ha già deliberato positivamente in merito alla mia richiesta di un'indagine conoscitiva in materia. Il Governo ieri sera, attraverso il sottosegretario Bausi, ha dichiarato la sua disponibilità alla collaborazione su questo interessante lavoro.

Riallacciandomi a quanto detto poc'anzi dal senatore Gozzini, devo rilevare l'esigenza, oggi da più parti avvertita, che ci sia una tutela più incisiva del minore, non penalmente perseguibile. Ci pervengono, purtroppo, notizie sempre più allarmanti sulla situazione del minore, che spesso si trova nella condizione di soggetto passivo nella famiglia, nei luoghi di lavoro, eccetera, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia. Signor Ministro, come può consentire uno Stato democratico nel 1985 che tanti bambini di Palermo o di Napoli vivano in queste condizioni? Attraverso la televisione vediamo qual è la drammatica situazione dei bambini del Terzo mondo e ne rimaniamo orripilati, ma dobbiamo esserlo ugualmente anche nei confronti delle condizioni in cui versano migliaia e migliaia di bambini nel nostro Paese, in presenza di esigenze nuove, di costumi diversi che fanno dei bambini vittime sacrificali: come è accaduto nel caso di quel ragazzino abbandonato in ospedale dai genitori che dovevano andare al mare. Lo Stato afferma che è sacrosanto il diritto di andare al mare, ma cosa dice poi per il bambino che rimane solo? Ecco perchè l'indagine co-

noscitiva da me sollecitata sarà importante e ci fornirà un materiale molto utile anche per definire meglio le iniziative legislative di cui si parla.

Avrei desiderato che su tali questioni così importanti il Ministro ci avesse già fornito delle indicazioni positive nei documenti al nostro esame. Nel programma triennale di cui all'articolo 7 del disegno di legge finanziaria non ho capito bene che cosa il Governo ci presenti di nuovo se non un aumento che è inferiore al 10 per cento e quindi superiore al tasso di inflazione.

Per quanto riguarda poi il giudice di pace, ci sono, sì, disegni e progetti in materia, ma a mio avviso dobbiamo fare conti molto più ravvicinati.

La difficile e grave situazione della giustizia civile e di quella penale nel nostro Paese ormai è a tutti nota, ma, al di là delle cifre, signori relatori, signor Ministro, devo purtroppo rilevare — e concludo — che la tabella riguardante il bilancio della giustizia e il disegno di legge finanziaria al nostro esame non prevedono alcun intervento apprezzabile per la nostra prospettiva.

GROSSI. Signor Presidente, sarò molto breve anche perchè sono mosso da spirito realistico e penso che sia inutile sottoporre proposte di cifre in aumento, dato che siamo in seconda lettura; si tratterebbe infatti di un esercizio del tutto gratuito. Penso però di dover sottolineare alcuni aspetti che non implicano soltanto problemi di cifre.

In primo luogo, vorrei domandare al Ministro se gli stanziamenti previsti sono compatibili con le ipotesi di lavoro e le scelte operate dal Parlamento. Mi riferisco in particolare alle leggi varate in agosto e a quello che è stato detto anche da altri colleghi, che non sto qui a ripetere. Questo costituisce un primo motivo di dissenso, perchè personalmente non credo che le somme stanziare siano compatibili con quelle scelte.

Io ritengo che il bilancio sia un momento di verifica della volontà politica.

Ebbene, questo documento di bilancio mi fa dubitare anche della volontà politica; essa, invece, è presente in modo coerente

ad esempio per gli acquisti di armi, per i quali l'aumento previsto è del 20 per cento, in coerenza con la scelta politica di migliorare e aggiornare — non so se per volontà nazionale o per impegni assunti nei confronti degli Alleati — l'armamento delle nostre Forze armate. Nel nostro caso, invece — lo ripeto —, c'è uno scarto evidente tra rappresentazione nel bilancio e volontà politica espressa.

Vorrei fare un esempio concreto. Il capitolo 2102, che reca spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico, per il servizio psichiatrico, per l'assistenza medica e paramedica per i detenuti, eccetera — con una lunga dizione che tutti hanno sotto gli occhi —, prevede un aumento di spesa di 5 miliardi, passando da 35 a 40 miliardi. Ebbene, tale stanziamento è insufficiente se si continua a concepire questa come una medicina parallela, « autarchica », per cui il Ministero di grazia e giustizia intende provvedere con i suoi mezzi alla difesa della salute dei detenuti. Basterà rilevare che qualcuno potrebbe avere bisogno ad esempio di una cistoscopia e obiettivamente non è possibile mantenere in piedi le attrezzature e le competenze tecniche necessarie per un'occasionale necessità di esame medico come questo. Ma c'è di di più. La stessa tecnologia sanitaria oggi ha un tempo di obsolescenza (e da un certo punto di vista possiamo dire fortunatamente, dall'altro purtroppo) di pochissimi anni. Solo per un acceleratore lineare per una terapia ai polmoni, o per un qualunque TAC o per una risonanza magnetico-nucleare siamo nell'ordine di miliardi. Quindi si tratta di spese che una medicina parallela, anche se fosse unica per tutti i 45 mila detenuti, non sarebbe in grado di sostenere. Pertanto questa somma, se è vista nel quadro di una ipotesi politica di medicina « autarchica », è insufficiente e inefficace; se è vista, invece, come un'integrazione con il servizio sanitario nazionale comporta il rispetto dei diritti costituzionali del detenuto che, come gli altri cittadini, deve poter usufruire del servizio sanitario nazionale.

Recentemente si è stipulata con grande solennità la convenzione con l'ospedale psichiatrico di Reggio Emilia; tale convenzione però non risponde alla logica che sto presentando, essa infatti consiste semplicemente nel dare in appalto un servizio a spese del Ministero di grazia e giustizia. La USL, cioè, fornisce cinque medici e diciotto infermieri a cui il Ministero paga i relativi onorari. Questa, dunque, non è sicuramente la soluzione ideale, anche se debbo riconoscere che comporta un passo in avanti verso una politica di integrazione col servizio sanitario nazionale.

Desidero ora spendere qualche parola sul fondo sanitario e sulla presenza dei comuni. L'aumento di cinque miliardi delle spese sanitarie inerenti al Ministero di grazia e giustizia, capitolo 2102, pur se utile — i soldi, si sa, servono sempre — non sarebbe comunque dimensionato alle necessità. Lo aumento da 35 a 40 miliardi, pertanto, è insufficiente se si vuole provvedere da soli e ingiustificabile se si intende invece provvedere attraverso convenzioni.

Un analogo discorso può essere esteso anche all'esame dei fondi destinati all'edilizia penitenziaria che, per certe questioni, ad esempio tossicodipendenti, carceri mandamentali, semilibertà e lavoro all'esterno, coinvolge non soltanto la somma destinata nella tabella 5, ma anche i trasferimenti ai comuni e i compiti degli enti locali. Quanto ho appena avuto modo di dire potrebbe essere ripetuto ancora per altri settori.

Penso di poter concludere affermando che la tabella 5 è stata preparata con uno spirito piuttosto burocratico; ci si è limitati ad aggirare i limiti generali del contenimento attraverso piccoli aumenti qua e là, un pochino a pioggia, come dei pizzichi di sale sulle cose più urgenti, puntando l'attenzione su preoccupazioni che, seppur lodevoli, sono prevalentemente di gestione e non ispirate alla logica del decentramento della giustizia, del recupero e del trattamento penitenziario, logica che viceversa ha mosso il Parlamento. È per queste ragioni che non mi sento di condividere la tabella in esame; con essa, infatti, si cerca più di rispondere qua e là

a bisogni gestionali che non di fornire delle risposte alle istanze politiche espresse dal Parlamento.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge finanziaria e della tabella 5 è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,50.

MERCOLEDI' 5 DICEMBRE 1984

(Seduta pomeridiana)

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

I lavori hanno inizio alle ore 16,45.

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)** » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987** » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— **Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvato dalla Camera dei deputati, e della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 », già approvata dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo il dibattito sospeso questa mattina.

Cercherò di interloquire brevemente su entrambi i provvedimenti al nostro esame a nome del Gruppo socialista, che non vedo

altrimenti rappresentato in questa seduta destinata all'esame della tabella 5 e del disegno di legge finanziaria. Non parlerò anche io di cifre perchè, come giustamente rilevava stamattina il senatore Grossi, ci troviamo di fronte a provvedimenti che sono in seconda lettura dopo che la Camera dei deputati ha largamente discusso questa materia sia in sede referente sia in Aula e dopo che la stessa Camera dei deputati ha esaminato una quantità di emendamenti prendendo variamente posizione su di essi. Quindi vi è la presunzione che un nostro lavoro in questo senso potrebbe avere forse degli effetti limitati, o comunque ritardatori dell'approvazione di questi importanti documenti finanziari, effetti che non mi sembrerebbe giusto — almeno tale è la mia opinione — agevolare.

L'unico rilievo che voglio fare — e che è certamente nell'animo di tutti noi — attiene all'apprezzamento, esaminando la tabella 5 e il disegno di legge finanziaria, per il sensibile e finalmente raggiunto aumento della spesa prevista per il Ministero di grazia e giustizia, che tende ad avvicinarsi, se non a raggiungere, l'un per cento della spesa complessiva dello Stato, in contrapposizione a quel livello bassissimo (0,76 per cento) che era stato raggiunto nel 1984. Pur essendo naturalmente nostro compito quello di esaminare la spesa del Ministero di grazia e giustizia, sia pure nell'ambito delle somme stanziare in via generale, lo scorso anno tutti avevamo tratto occasione dall'esame del bilancio per rimarcare la sempre diminuita prospettiva di spesa nel campo del Ministero di grazia e giustizia, lamento proveniente da ogni parte e del resto tradizionale.

Infatti, come ho avuto occasione di ricordare altre volte, quando ero ragazzo sentivo deplorare il fatto che il bilancio della giustizia comportasse una spesa del 2 per cento, che allora veniva considerata assolutamente scandalosa ed irrisoria, mentre viceversa questa cifra percentuale non ha fatto che decrescere nel tempo. Il vederla risalire, sia pure ad un livello molto basso rispetto al posto che la giustizia occupa nel

nostro Paese, è pertanto un lieve motivo di conforto: e sotto questo profilo — lo ripeto — non possiamo che esprimere un certo apprezzamento per lo stato di previsione in generale e per i riflessi che comporta sulla previsione di spesa per il Ministero di grazia e giustizia.

Circa poi le componenti di queste spese, non mi sento di poter fare dei rilievi particolari. Noto soltanto che l'edilizia penitenziaria e la stessa edilizia giudiziaria (quest'ultima soprattutto sotto il profilo dei mutui assicurati ai comuni, che devono provvedere alle spese secondo le leggi vigenti) vedono sensibilmente confortati dalle previsioni di spesa i relativi capitoli. Ciò vale particolarmente per l'edilizia penitenziaria, di cui tutti sappiamo quanto vi sia bisogno, non per aumentare il numero delle carceri — che sarebbe di per sé una prospettiva poco positiva — ma per rendere le condizioni di vita dei detenuti più umane e più degne di quelle che vi sono oggi in tante carceri. Anche questo è stato un tema tante volte proposto all'attenzione comune e quindi vedere gli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria accresciuti notevolmente è anch'esso motivo di un certo conforto.

Ma, come è tradizione, l'esame del bilancio e della legge finanziaria comporta anche l'esame della situazione generale e delle prospettive della giustizia, sempre in crisi nel nostro Paese, nonchè quello dei provvedimenti legislativi che ad essa si riferiscono, come del resto è fatto nella nota preliminare allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 che, sia pure in sintesi, rappresenta le prospettive della legislazione prossima che il Ministero, almeno nelle sue intenzioni, si propone di vedere attuata attraverso l'intervento del Parlamento.

Affrontare l'esame della giustizia in generale ci porta alla presa in considerazione di aspetti nuovi e di problemi vecchi, dovuti al trascinarsi di questioni insolute che con il decorrere degli anni e con le difficoltà crescenti della nostra società si sono acuite, ma che già erano gravi in passato. Sui vecchi mali della giustizia tutti i senatori dei vari Gruppi che sono intervenuti hanno

detto cose estremamente interessanti che non mi sento di contrastare. Infatti condido tutto quello che è stato detto in proposito, salvo quanto è stato affermato in merito ad un tema che in un certo senso è al di fuori delle nostre considerazioni, e cioè l'apprezzamento per l'opera svolta dal Consiglio superiore della magistratura, che come ho già detto in sede di altra Commissione — la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali — non mi sento in alcun modo di condividere (almeno questa è la mia posizione personale, nettissima).

Per tutto il resto, le osservazioni che sono state fatte dai colleghi dei vari Gruppi finora intervenuti non possono non trovare il mio consenso. Anzi, io penso che ci troviamo in una situazione relativamente fortunata in questa Commissione e in genere nell'esame dei problemi che affliggono la giustizia, in quanto, sia pure nel rispetto naturalmente delle autonomie — di quella dell'opposizione, in particolare — e dei voti presumibilmente contrari che possono essere espressi anche in questa sede nei confronti dei provvedimenti in titolo, siamo in una Commissione in cui si è potuto quasi sempre lavorare, sia pure con vedute differenziate, in forma estremamente collaborativa, proprio perchè i problemi reali e la loro origine sotto tanti rispetti sono ormai di tale evidenza che onestamente tutti i Gruppi non possono non concorrere con vedute e prospettive di soluzione comuni.

RICCI. Allora, qualche merito la nostra Commissione può anche rivendicarlo. Nella scorsa legislatura, infatti, i problemi erano altrettanto drammatici, ma l'accordo non si è trovato.

PRESIDENTE. È vero, del resto non solo l'alto senso di responsabilità politica, ma anche e soprattutto la consapevolezza e la conoscenza tecnica di questi problemi da parte dei componenti così qualificati della Commissione influiscono grandemente.

Parlavo dunque dei problemi vecchi e di quelli nuovi. Questi ultimi sappiamo tutti quali sono, si tratta infatti di quelli creati con le nostre stesse mani. Mi riferisco alle

leggi, particolarmente a quella sullo spostamento delle competenze, che stanno dando luogo a tante critiche e rilievi. Comunque sia i problemi vecchi sia i nuovi hanno in comune il tradizionale dilemma dovuto alla insufficienza delle strutture. In considerazione di questa carenza, sapendo cioè che le necessarie strutture non sono adeguate, mi chiedo spesso se si deve comunque dar corso a quelle riforme che appare giusto proporre o se invece sia preferibile non avere quella spinta coraggiosa — che qualcuno potrebbe definire non sufficientemente responsabile — che porta tuttavia a proporre e ad attuare delle riforme pur sapendo però che esse provocheranno ulteriori aggravii alle strutture esistenti.

Il Gruppo a cui appartengo ha sicuramente partecipato alla formazione di questi provvedimenti di riforma che, pur tenendo conto delle correzioni loro apportate dal Parlamento, provengono per quanto concerne l'ispirazione di fatto dal Governo di cui il Partito socialista italiano fa parte. Il cosiddetto « pacchetto Martinazzoli » è stato condiviso dal Governo e di conseguenza anche il mio Partito lo ha appoggiato, contribuendo, sia pure con determinate correzioni e modifiche rispetto ai propositi originali, al suo varo. Personalmente ritengo però che non si dovrebbero approvare riforme se le strutture non sono in grado di adeguarsi. Il fronte a cui appartengo appare ormai minoritario e può sembrare conservatore, nullista o inerte, ma non so se sia il caso di continuare ad avventurarsi in progetti che non trovano poi un sostegno strutturale. Comunque, tengo a ribadire, queste mie osservazioni sono di carattere puramente personale ed incidentale perchè il Gruppo al quale appartengo si ritiene pienamente corresponsabile e coinvolto in queste riforme legislative a cui ha dato il proprio contributo: è quindi in tale prospettiva che esse dovranno essere considerate.

Per quanto concerne la riforma delle competenze, che è oggi così ampiamente discussa, credo sia doveroso dare atto al Parlamento, e in particolar modo al Senato, del contributo fornito, da un lato per spingere

oltre le riforme proposte dal Ministro di grazia e giustizia, e dall'altro per contenerle. Le abbiamo spinte oltre, anche se ciò avrebbe certamente comportato degli oneri particolari per le preture: infatti abbiamo reso possibile che per gli arrestati e i fermati si svolgesse un procedimento per direttissima e ancora, a seguito di una proposta formulata da alcuni componenti della nostra Commissione, si è arrivati a stabilire (cosa non prevista nel testo governativo) la competenza in secondo grado delle corti di appello avverso le sentenze del pretore.

Abbiamo peraltro contenuto in modo deciso le proposte governative quando si è parlato di estendere la competenza pretorile anche alla materia degli omicidi colposi. Ora è veramente singolare che a quanto la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno fatto derivino tante critiche proprio da quei settori della magistratura e dell'avvocatura che, viceversa, per mesi e mesi, con intensità a volte assillante, ci spinsero e ci spronarono a questo tipo di riforma. Ricordo una trasmissione televisiva sul « pacchetto Martinazzoli » a cui, assieme al Ministro, parteciparono il presidente Beria, allora segretario generale dell'associazione magistrati, ed altri illustri esperti all'inizio dell'autunno del 1983. In quell'occasione avanzai delle perplessità sullo stato delle preture e dissi che, pur trovando molto giusta l'idea di fondo di liberare se possibile i tribunali dai pesi derivanti dalla delinquenza minore o medio-minore permettendo loro, non solo al collegio giudicante ma pure ai pubblici ministeri e ai giudici istruttori, un maggiore impegno nei confronti della criminalità più pericolosa, non potevo trascurare lo stato carente e in qualche caso disperato, sotto l'aspetto del personale, delle strutture, delle possibilità e dei mezzi, delle cosiddette preture congelate. Rammento che il segretario generale dell'associazione magistrati reagì vivacemente contro di me dicendomi: « noi magistrati » — sono parole testuali — « siamo tutti compattamente » — usò proprio questo avverbio — « schierati dietro il Ministro della giustizia perchè assolutamente si liberino i tribunali da questi pesi e si permetta loro

di procedere contro la criminalità organizzata». Mettendomi a tacere con questo « compattamente ».

Oggi gli avvocati protestano, ma quando in un dibattito sull'omicidio colposo sostenevo e dimostravo le nostre perplessità in materia, mi sentii rispondere che, come già si attribuiva ai pretori la competenza per le lesioni colpose gravissime — estremamente impegnative dal punto di vista tecnico e della conseguente responsabilità civile —, altrettanto si sarebbe potuto fare per gli omicidi colposi. Venivamo spinti insomma perchè facessimo quel che viceversa non ci siamo sentiti di fare.

Ho citato questi pochi esempi, e molti altri potrebbero essere fatti da voi, non per polemizzare, ma per sostenere che dobbiamo agire con la massima autonomia rispetto alle categorie interessate perchè qualche volta poi sono proprio esse a criticarci per quanto abbiamo fatto. È vero che magistrati e avvocati nei rilievi mossi a queste leggi puntano l'accento soprattutto sulla mancanza di strutture, ma che il Governo non fosse in grado di trasformare con un tocco di bacchetta magica le preture di tutta Italia, in pochi mesi, i signori magistrati e avvocati potevano anche immaginarlo.

Non parliamo poi della competenza civile. Ricordo che l'attuale presidente della Corte d'appello di Roma, allora presidente del tribunale, ogni volta che mi incontrava mi chiedeva come mai non eravamo capaci di fare con un tocco di penna un aumento di competenza. Mi chiedeva: cosa ci vuole a cambiare una cifra? Possibile che non siate neanche capaci di cambiare una cifra per adeguarla al mutato valore della moneta? Non vorrei che qualcuno di coloro che affermano ciò appartenesse a quella stessa schiera di magistrati che afferma che è stato un errore caricare eccessivamente le preture.

Sappiamo bene che la critica si appunta sulla competenza penale delle preture più che sulla competenza civile.

Dato sfogo a queste polemiche, vorrei dire che personalmente concordo con queste critiche, almeno sotto il profilo dell'inadeguatezza delle strutture. Il Ministero di grazia

e giustizia può veramente fare qualche cosa per adeguarsi maggiormente a queste esigenze? Queste esigenze indubbiamente sono preesistenti, ma si sono grandemente accresciute a seguito della modifica di competenza che abbiamo compiuto e anche a causa della modifica delle procedure, almeno per quanto riguarda il procedimento contro gli arrestati davanti al pretore.

Certamente il Governo ha dato dei primi segni positivi decidendo finalmente quanto si auspicava da molto tempo, cioè di fare dei concorsi per la magistratura in previsione non dei bisogni di un anno, ma dei bisogni di anni successivi che dovrebbero servire a rimuovere o attenuare la permanente crisi degli organici della magistratura che, purtroppo, raggiunge la cifra di ben 480 posti vacanti.

In questo senso va apprezzata l'iniziativa del Governo, anche se deve essere ricordato che essa era stata suggerita ai precedenti Governi molte, troppe volte. Anche la prospettata possibilità di rendere distrettuali, o comunque locali, determinati concorsi per il personale ausiliario è indubbiamente un modo per evitare quei ritardi permanenti che non permettono mai di formare gli organici per questa categoria di personale. Il Ministero, però, dovrebbe cercare di procedere molto più rapidamente, rimuovendo tanti impacci burocratici e soprattutto uno spirito di *routine* che ancora domina in alcuni uffici ministeriali. Non so e non posso permettermi di fare rilievi in una direzione o in un'altra, ma la nostra organizzazione giudiziaria dovrebbe marciare con passo spedito in tutti questi provvedimenti. Questa è una constatazione che forse viene fatta anche a causa della mancata conoscenza delle cose, ma che purtroppo non ci possiamo esimere dal fare.

Ci sembra cioè che, anche a prescindere da quell'ammodernamento generale della macchina della giustizia richiesto stamane dal senatore Martorelli e per il quale il Ministro della giustizia sta indubbiamente operando sul piano dell'informatica e su altri piani, sarebbe necessario uno spirito di svecchiamento e di maggiore alacrità nel provvedere a determinate esigenze. Qui nasce il

vecchio problema. Sono i magistrati che dominano integralmente il Ministero di grazia e giustizia: e non so quanto la categoria dei magistrati, pur spinta ad aggiornarsi con strumenti moderni e tecnici, sia sempre la più adeguata spiritualmente a queste esigenze di rinnovamento, soprattutto perchè spesso si tratta di esigenze burocratiche.

Certamente, pur approvando quello che il Ministero ha fatto e le prospettive e i programmi preannunciati in questa sede, noi auspichiamo una maggiore spinta e una maggiore alacrità di procedure, soprattutto là dove è possibile fare quanto necessario per accelerare l'adeguamento delle strutture così gravemente carenti.

Il problema delle circoscrizioni giudiziarie e della loro riforma richiede qualche precisazione. Si tratta di un problema che ancora non è chiaro quanto possa influire sullo stato di grave carenza della nostra organizzazione giudiziaria. Non sappiamo questo, e potremmo addirittura avere delle brutte sorprese una volta realizzata la riforma delle circoscrizioni giudiziarie. Non c'è però dubbio che questo problema deve essere affrontato: basta pensare alle origini storiche e alla vetustà della determinazione delle circoscrizioni giudiziarie del nostro Paese per constatare che è un obbligo primario rimediare alla situazione attuale.

Nessuno meglio di noi sa, onorevoli colleghi della Commissione giustizia del Senato, come il Parlamento si colloca di fronte a determinate iniziative legislative. Ci sono numerose iniziative di origine parlamentare per la costituzione di questo o quel tribunale, di questa o quella pretura, di varie sezioni distaccate delle corti di appello. Per ora abbiamo deciso di portare avanti una sola di queste iniziative legislative, già approvata in sede referente e destinata ad alleggerire la situazione indiscutibilmente pesante e molto grave del tribunale di Napoli; ci auguriamo che in Aula non sorgano ostacoli all'accoglimento delle determinazioni che abbiamo preso in sede referente.

Altre proposte già esistenti, una l'ho sottoscritta io stesso, credo che troverebbero delle difficoltà insormontabili e giuste perchè ognuno potrebbe affermare che una

proposta è migliore dell'altra. Non sarebbe una semplice questione di campanilismo affermare ciò perchè, data la generalizzazione della carenza dell'organizzazione giudiziaria, chiunque vanti una conoscenza diretta dei fenomeni della propria zona potrebbe affermare cose valide e giuste denunciando le carenze relative, che però rimarrebbero comunque settoriali. Già però questa proliferazione, in gran parte senza speranza, di iniziative parlamentari, che si annunciano addirittura in aumento, sembra essere un impegno perchè il Ministero metta mano a un progetto di riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Per quanto riguarda le preture una riforma è veramente indispensabile. Non c'è dubbio che vi sono delle preture, e soprattutto dei tribunali, con pochissimi oneri di lavoro, mentre vi sono altre preture e altri tribunali che letteralmente scoppiano per il carico di lavoro ad essi attribuito. In tali condizioni queste ultime preture e tribunali non sono in grado di svolgere seriamente il loro lavoro. Del tema abbiamo già parlato anche in Aula nel febbraio e nell'ottobre di quest'anno. In ottobre, illustrando personalmente una delle interrogazioni rivolte al Ministro di grazia e giustizia, mi sono espresso favorevolmente per una legge di delega del Parlamento, contenente criteri estremamente precisi, che sia in grado di impegnare il Governo a stendere il piano di ristrutturazione giudiziale. Riconfermo il punto di vista pure in questa occasione, anche se ho sentito dire che la riforma dovrebbe essere compiuta distretto per distretto. Comunque credo che sia necessario impegnare ancora una volta il Governo a compiere questa fondamentale opera di riforma.

Quanto al giudice di pace, il senatore Gozzini ha citato con grande sintesi stamane le tre obiezioni che vengono avanzate su questo istituto. Io credo che dovremmo metterci all'opera e questo punto sarà inserito al più presto all'ordine del giorno: è uno dei provvedimenti più urgenti, va discusso a fondo e non possiamo continuare ad accantonarlo. Sono spiritualmente totalmente aderente alla proposta del senatore Gozzini, illustrata in Aula, di studiare una figura di

giudice di pace onorario anziano, la cui istituzione ovvierebbe ad alcune delle obiezioni che sono state formulate al riguardo.

Sempre in merito alla materia dell'adeguamento delle strutture e, ancora di più, dei provvedimenti da adottare rispetto alla mutata realtà in cui ci si trova ad operare, un altro tema meritevole di nota è quello dei vicepretori onorari. Su questo argomento, come sapete, si sono registrati punti di vista variamente differenziati in epoca recente. Il senatore Coco, che fu egregio relatore di un complesso di provvedimenti tra cui uno riguardante appunto i vicepretori onorari, ricordò una certa presa di posizione da parte del Consiglio superiore della magistratura; presa di posizione che rispecchia un atteggiamento piuttosto contrario, o quanto meno estremamente cauto, che le associazioni dei magistrati hanno sempre tenuto nei confronti di questo problema. Peraltro tale atteggiamento mi sembra in parte mutato, perchè in un recente *pro-memoria*, inviatoci, se non ricordo male, dall'Associazione nazionale magistrati nelle more dell'approvazione di questi provvedimenti sulle preture, si rilevava ad un certo punto la necessità di risolvere il problema dei vicepretori onorari, che rappresentano una delle basi fondamentali del funzionamento delle preture, soprattutto delle grandi preture urbane, ad esempio nella città di Roma. Rilevai questo passo del *pro-memoria* ed espressi la mia adesione al presidente Criscuolo, apprezzando il fatto che i magistrati ordinari — questa era appunto la mia impressione — cominciassero a mutare le loro vedute in merito a questo problema. Come sapete, abbiamo pressioni di vario genere perchè il tema venga riproposto al nostro esame. Io penso che dobbiamo riportarlo all'ordine del giorno e che certamente si dovranno usare le maggiori cautele possibili soprattutto per quello che riguarda una immissione nella magistratura ordinaria dei magistrati oggi onorari; ma che dobbiamo tenere giustamente presente l'importanza del loro lavoro e prendere in considerazione alcuni dei riconoscimenti che vengono domandati a tale riguardo.

Indubbiamente abbiamo anche noi dei compiti da assolvere, come potere legislati-

vo, per rimediare a queste carenze così gravi. Si tratta di compiti difficili, che daranno luogo anche essi non solo a controversie, ma alla nascita di nuovi problemi, però sono compiti che ci spetta di affrontare.

Il peso principale rimane tuttavia sempre in capo al Ministero di grazia e giustizia. A tale riguardo condivido anch'io il parere dei colleghi che si sono espressi stamattina in questo senso, rilevando l'opportunità che il Ministro predisponga un piano di riordinamento del Ministero di grazia e giustizia come tale. In fondo, tanti ministeri hanno intrapreso questo riordinamento e alcuni di essi sono riusciti ad attuarlo; non vorrei che la prevalenza, il dominio assoluto dei magistrati nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia possa costituire un elemento ritardatore per l'approntamento di questo piano. Anche noi auspichiamo che una riorganizzazione del Ministero della giustizia, al di là della pur encomiabile istituzione dell'ufficio di giustizia minorile, si possa realizzare e in questo senso rivolgiamo la nostra raccomandazione. Nel rapporto Giannini si trovano preziose indicazioni; ma se ne trarranno indubbiamente delle ulteriori dall'esperienza.

Un altro provvedimento che va segnalato alla nostra attenzione come positivo, per lo meno per il fatto stesso di essere stato portato avanti (vedremo poi quale sarà la valutazione che ne darà il Parlamento), è quello che prevede la riforma del corpo degli agenti di custodia. La Camera dei deputati, alla quale è stato sottoposto questo disegno di legge d'iniziativa governativa, forse anche in considerazione del fatto che presso quel ramo del Parlamento vi erano già proposte di iniziativa parlamentare aventi lo stesso oggetto, sta lavorando alacremente al riguardo. Dalla lettura degli atti parlamentari abbiamo notizia che vi è un Comitato ristretto che è già all'opera. Quali che siano i contenuti e gli sviluppi intorno all'idea centrale della smilitarizzazione, è certo che anche questo è un segno positivo di buona volontà da parte del Governo.

Concludendo, osservo che, pur essendovi bisogno di un maggiore impulso e di molte altre iniziative da parte del Governo (il quale si deve muovere in uno spirito non di

attivismo indiscriminato, ma di svecchiamento, se non di ammodernamento, *anti-routine*), pur dovendosi raccomandare al Ministero questa situazione che con il passare degli anni si è fatta sempre più grave e dalla quale emergeranno tante altre esigenze quando arriveremo ad esaminare le nuove proposte in materia penitenziaria, in materia di tossicodipendenza e per la redazione del nuovo codice di procedura penale, certamente dei segni positivi nelle iniziative del Governo passate, presenti e preannunciate per il futuro non si possono non cogliere.

Del resto, il Ministro — se non sbaglio — si è fatto promotore di proposte in merito al giudice di pace, alla riforma del corpo di polizia penitenziaria, all'adeguamento tempestivo degli organici, sia per quanto riguarda il personale della magistratura che quello ausiliario. Queste considerazioni ci portano pertanto ad esprimere (pur con la più viva raccomandazione al Governo di promuovere un impulso ancora maggiore e iniziative più complete e penetranti in questi settori), il nostro parere favorevole ad entrambi i provvedimenti oggi in esame. Vi prego di scusare la carenza del mio intervento, che peraltro potrà essere colmata volta per volta quando procederemo all'esame completo dei numerosi disegni di legge che attendono di essere affrontati da questa Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 17,20.

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta antimeridiana)

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

**e
del Vice Presidente GOZZINI**

I lavori hanno inizio alle ore 10,45.

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)** » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987** » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— **Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvato dalla Camera dei deputati, e della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 », già approvata dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta di ieri.

RICCI. Signor Presidente, onorevoli senatori, il mio intervento sui due strumenti di carattere finanziario sottoposti al nostro esame sarà il più possibile contenuto. Mi ripropongo, infatti, di non affrontare l'intera tematica della politica giudiziaria; argomento che, invece, nel corso delle discussioni sul bilancio, può e deve essere affrontato. Come ho detto, però, io non mi soffermerò su tale questione, perchè in definitiva abbiamo già avuto occasioni di trattarla ed altre certamente si presenteranno; anche perchè, con frequenza quotidiana, la nostra Commissione si occupa delle linee generali di politica giudiziaria. Tuttavia, pur facendo riferimento specifico — come farò — alle sole questioni relative alla impostazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, ritengo che qualche considerazione di carattere più complessivo possa e debba emergere.

Io credo che il dato di partenza dal quale dobbiamo muovere sia quello della perdurante, gravissima, crisi della giustizia che investe il nostro paese; una crisi che, come già feci nella discussione relativa al bilancio di previsione per il 1984, ora vorrei riassumere. Mi sembra che rispetto all'anno passato i dati non siano sostanzialmente mutati, specie se visti alla luce di tre fondamentali elementi che subito elencherò. Il primo di tali elementi riguarda la proposta eccessivamente lenta e, per la sua stessa lentezza, insufficiente e incompleta che l'amministrazione giudiziaria fornisce alla domanda di giustizia del nostro paese. Tale lentezza di risposta trova la sua caratterizzazione nella enormità, che non si avvia ad alcuna risoluzione o attenuazione, delle pendenze giudiziarie. Il secondo elemento su cui desidero soffermarmi concerne poi la inadeguatezza dei mezzi che la giustizia ha a disposizione per fronteggiare, in modo soddisfacente e all'altezza dei tempi, fenomeni gravissimi quali quelli della criminalità organizzata e dei suoi collegamenti anche con alcuni settori del potere politico. Il terzo punto saliente di questa crisi si riferisce, infine, alla estremamente pesante situazione giudiziaria la quale dà luogo a tensioni che occorre al più presto sanare, se non altro per rispetto ai principi indicati dalla nostra Costituzione in merito alla funzione del carcere.

Evidenziati tali punti di crisi che, a mio avviso, fanno risentire i loro effetti sullo stesso assetto democratico di un paese che voglia dirsi moderno e civile, passo a ricordare brevemente le carenze fondamentali di fronte a cui l'amministrazione giudiziaria si trova.

Prima fra tutte per rilevanza e implicazioni — ne hanno già trattato ampiamente i colleghi e gli stessi relatori nelle loro pregevolissime e approfondite relazioni — è la carenza del personale, sia dei magistrati sia degli ausiliari della giustizia. Su questo problema, che è indispensabile superare se si vuole normalizzare la funzione giudiziaria nel nostro paese, vorrei fare due brevi osservazioni. Innanzitutto voglio dire che se il rapporto di un magistrato ogni 8.000 abitanti

può ritenersi soddisfacente, esso è però puramente teorico. Nell'organico, che prevede 7.350 unità, vi sono infatti quasi 500 posti vacanti e a ciò vanno aggiunti i 220 ed oltre magistrati che, pur facendo parte del predetto organico, sono posti fuori ruolo in quanto assegnati, ad esempio, al Ministero o al Consiglio superiore della magistratura per svolgere funzioni diverse da quella giurisdizionale. L'organico teorico dei magistrati è dunque carente di circa 700 unità. A tutto ciò — ed è comunque un argomento su cui ritornerò — deve essere aggiunta una considerazione critica relativa all'utilizzazione, non certamente ottimale, dei magistrati sul territorio nazionale. Proprio da ciò nascono tutte le disfunzioni.

Sono d'accordo con le affermazioni che qui sono state fatte a questo proposito, cioè sul fatto che la questione dell'aumento dell'organico dei magistrati è pressante e pone a sua volta due fondamentali problemi: in primo luogo quello del riempimento dell'organico legale, e a questo proposito di recente è stato varato uno strumento legislativo che si muove in questa direzione, lo strumento dei concorsi espletati in vista delle vacanze che si verificheranno nel triennio successivo a quello in cui viene indetto il concorso medesimo; in secondo luogo anche la migliore distribuzione delle forze di cui dispone la magistratura sul territorio del nostro paese.

Per quanto riguarda le vacanze del personale ausiliario — per la ricognizione dei dati mi riferisco alla puntuale relazione svolta sul bilancio — vorrei soltanto ricordare che vi è un impegno del Ministro, preso in un dibattito recente alla Camera, di agire per raggiungere un preciso obiettivo entro il 1985: per riuscire cioè a completare, anche attraverso mobilità e strumenti che potranno essere scoperti mediante un accordo con il Ministro della funzione pubblica, il riempimento degli organici che soffrono di larghe carenze. Come primo dato voglio sottolineare la questione della carenza sia del personale della magistratura sia degli ausiliari della giustizia.

Vi è poi la carenza delle strutture, a cominciare dalle strutture edilizie, sia giudi-

ziarie, sia penitenziarie, in relazione alle quali si pone, sulle base non di interventi episodici, ma organici, la necessità di un completamento e di una ristrutturazione che non può non rispondere ad una politica di piano che per la verità noi non abbiamo mai visto. Infatti questa politica di piano non ha mai assunto una particolare concretezza; e comunque pone, soprattutto nell'ambito dell'edilizia penitenziaria, delle questioni su cui mi soffermerò in seguito.

Vi è infine l'esigenza, anche essa già rilevata, della modernizzazione dei servizi giudiziari. Nel sottolineare questa esigenza credo sia necessario porre l'accento sulla necessità di realizzare un processo di informatizzazione della giustizia in modo che essa possa disporre degli strumenti moderni, indispensabili a qualunque servizio, soprattutto di carattere generale. Questi strumenti a mio parere dovrebbero essere disponibili in primo luogo per un servizio così delicato e importante come quello giudiziario affinché vengano realizzati risultati soddisfacenti. Quindi vi è la necessità di larghi interventi sia di carattere legislativo, sia di carattere amministrativo.

Sappiamo bene, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, che non tutti gli interventi necessari nel campo della giustizia comportano una maggiore spesa. Molti di essi, anzi, non comportano alcuna spesa e addirittura alcuni possono comportare perfino un risparmio. Tuttavia alcuni di questi interventi rendono necessaria una spesa e quindi, evidentemente, la possibilità di attingere a mezzi economici sufficienti ed adeguati per l'instaurazione di questa nuova politica della giustizia, in linea con la responsabilità che il Ministero di grazia e giustizia deve assumersi secondo quanto proclamato dall'attuale Ministro, che peraltro ha dimostrato di voler perseguire questo obiettivo e che ha riconosciuto l'utile opera svolta da entrambi i rami del Parlamento. Vorrei sottolineare, anche se altri colleghi lo hanno già fatto, che in Parlamento v'è questa esigenza di una nuova politica per i problemi della giustizia e che, pur rimanendo ferma la dialettica tra le varie posizioni, esiste questo

spirito comune che anima tutti i componenti, che tante volte lo hanno dimostrato, anche nell'ambito della nostra stessa Commissione. Questa è la dimostrazione del fatto che quando si tratta di portare avanti una politica istituzionale e si ha la volontà di farlo si trovano, salvo alcuni punti dirimenti, lo ha sottolineato anche il Presidente nella seduta di ieri, punti di intesa e di accordo.

Il problema che ci troviamo di fronte, sul quale entrerò più dettagliatamente in seguito, è quello di studiare la rappresentazione che viene data nel bilancio e nel disegno di legge finanziaria di queste esigenze che ho prospettato, cioè del superamento delle carenze di organico, della risposta alla grave crisi della giustizia, e così via. Dico subito che non possono non inserirsi a questo punto notazioni critiche negative anche pesanti, che cercherò di rendere esplicite nel corso del mio intervento.

Signor Presidente, prima di passare ad un esame più dettagliato delle carenze della funzione giudiziaria italiana, mi sembra doveroso esprimere un riconoscimento a tutti coloro che operano nel campo della giustizia; un riconoscimento per l'importanza del compito da loro svolto e per i risultati che da un esercizio responsabile di questo compito sono derivati. Il nostro paese è attanagliato da problemi estremamente gravi; sotto il profilo di quella che è definita la questione morale, intesa nel suo significato più profondo di questione democratica, cioè di una delle questioni fondamentali su cui si misura la democrazia nel nostro paese, non vi è alcun dubbio che l'opera dei giudici, coadiuvati dai loro ausiliari, è stata fondamentale. Quest'opera è stata fondamentale per raggiungere i successi contro le trame dell'eversione terroristica. Purtroppo — lo dico anche in considerazione dell'incontro che stamani gli uffici di Presidenza delle Commissioni riunite 1ª e 2ª hanno avuto con l'associazione delle famiglie delle vittime del terrorismo nero, delle stragi di Piazza Fontana, di Piazza della Loggia, del treno Italicus, della stazione di Bologna — sul versante delle stragi del terrorismo nero la verità non è ancora emersa. Si deve però

riconoscere che quella parziale verità emersa in questo campo, che ha permesso di completare un quadro che si sta sempre più specificando sull'eversione di sinistra, è merito dell'opera dei giudici. Quest'opera è stata fondamentale perchè ha permesso di venire a capo di intrecci ed intrighi estremamente complessi relativi a deviazioni profonde della vita economica e politica del nostro paese. Valga per tutti il caso Sindona o la vicenda della Loggia P2; si tratta di un'opera fondamentale, come noi possiamo constatare, nella lotta — che ha segnato recentemente dei successi estremamente significativi — contro la mafia e la camorra. Ho voluto far riferimento a questi meriti che devono essere ascritti alla funzione giudiziaria e, alla testa di essa, alla magistratura del nostro paese perchè ci troviamo di fronte ad una situazione che contempla delle contraddizioni: da un lato le insufficienze, le carenze e le inadeguatezze di cui vi ho parlato, dall'altro lato una dedizione e un'efficacia estremamente significative nella azione e nell'esercizio della funzione giudiziaria, alla cui testa vanno posti i magistrati.

Questo deve essere tenuto presente anche quando ci si trova di fronte a deviazioni e distorsioni estremamente incresciose che pure si verificano all'interno della magistratura, come dimostrano fatti anche recenti, persino di reati nell'esercizio della funzione giudiziaria da parte di magistrati infedeli, marcando tuttavia la capacità che l'ordine magistratuale ha dimostrato di individuare ed espellere dal proprio seno coloro che si rendono responsabili di queste deviazioni e di queste distorsioni.

Si tratta quindi di un giudizio che deve essere estremamente articolato ma che deve essere sostanzialmente di riconoscimento di questa opera che la funzione giudiziaria porta avanti nel nostro paese e occasione anche per riaffermare con grande forza i principi in base ai quali tale opera può essere esplicata, che sono quelli dell'autonomia da qualunque altro potere dello Stato. Infatti proprio su questa indipendenza e autonomia, oltre che sulla professionalità e

sulla disponibilità di adeguati strumenti, si fonda quella positiva azione alla quale ho inteso fare riferimento.

Detto questo, Signor Presidente, colleghi, credo di dover riconoscere — l'ho detto poco fa — che sembra essersi inaugurata una nuova stagione di impegno per quanto riguarda il tentativo di risolvere — certo l'opera non sarà breve — i problemi che attanagliano la giustizia nel nostro paese ai quali ho fatto fino a questo momento un generico riferimento. Noi abbiamo varato (noi Parlamento, quindi coinvolgo in questo « noi » anche la Camera dei deputati) in quest'ultimo periodo leggi estremamente significative che tutti quanti conosciamo. Mi riferisco particolarmente alla legge relativa alla redistribuzione delle competenze e a quella sulla custodia cautelare.

A questo ultimo proposito, vorrei esprimere la mia più viva preoccupazione per l'iniziativa, che è stata annunciata dal Governo, di slittamento del momento di applicazione di alcune norme di questa legge rispetto al termine di sei mesi che fu varato in Parlamento; una preoccupazione che deriva dal fatto che tale slittamento potrebbe costituire un segno estremamente negativo in relazione alla capacità e alla responsabilità del Parlamento nel legiferare, ma soprattutto rispetto a quella prospettiva di uscita dalla legislazione dell'emergenza che è indubbiamente uno dei pilastri ispiratori dell'azione a cui abbiamo fatto riferimento nel portare avanti questa ed altre iniziative legislative. Diverso può essere il problema della necessità di interpretazioni là dove sorgano problemi di carattere interpretativo, ma sul preannunciato slittamento — salvo poi un maggiore approfondimento del tema — debbo esprimere una decisa preoccupazione.

In relazione, comunque, al complesso di norme che sono state varate in questa prima fase della legislatura, credo di dover ribadire — del resto l'abbiamo fatto con il nostro voto — un giudizio assolutamente positivo; anche se queste norme — dobbiamo riconoscerlo — hanno soprattutto o nella maggior parte un contenuto di razionalizzazione, non un vero e proprio contenuto di

riforma. Se procediamo ad una analisi approfondita possiamo assegnare un contenuto di riforma appunto alla legge sulla custodia cautelare e all'istituzione del nuovo tipo di giudizio direttissimo davanti al pretore; ma le altre norme sulla redistribuzione delle competenze e così via hanno — lo ripeto — un significato di razionalizzazione, più che di vera e propria riforma.

Certo è che a noi — a me particolarmente — non sfugge il fatto che dare razionalità ed efficienza al sistema giudiziario è già di per se stesso una grande riforma, perchè un sistema giudiziario che funzioni secondo parametri moderni, aggiornati e adeguati alla realtà indubbiamente già rispetto a quello attuale si potrebbe considerare profondamente riformato; quindi questa distinzione che ho tentato di fare tra contenuti di riforma e contenuti di razionalizzazione forse sfuma in una situazione nella quale — lo ripeto — la razionalizzazione di per se stessa, se viene effettivamente completata, assume un importante significato di riforma.

Dobbiamo tuttavia constatare (e mi riferisco a quella parte, che condivido pienamente, dell'intervento svolto dal senatore Vassalli, non in qualità di Presidente ma come esponente di un Gruppo presente in questa Commissione) che il momento in cui affrontiamo la discussione del bilancio e del disegno di legge finanziaria — e quindi facciamo un discorso generale relativo alla giustizia — è un momento di grande agitazione e anche di critica nei confronti delle leggi che sono state approvate dal Parlamento.

Per la verità — e qui faccio un riferimento appunto all'intervento del presidente Vassalli —, credo che forse non esiste una demarcazione di priorità fra strutture e riforme, tale che si debba dire che prima occorrono le strutture e solo poi si possono fare le riforme, o viceversa. Infatti deve esistere un impulso reciproco fra strutture e riforme.

Alla luce dell'esperienza, sappiamo che se non si avviano determinate riforme non si creano neppure le condizioni dell'adeguamento delle strutture; e che d'altra parte se non c'è una potenzialità o, almeno in par-

te, un'esistenza di strutture le riforme stesse, cadendo nel vuoto, possono provocare effetti contrari alle loro dichiarate e proclamate finalità.

Quindi il problema per il legislatore e anche per il Governo è quello di muoversi in un giusto contemperamento ed equilibrio fra l'esigenza di ristrutturare e l'esigenza di riformare. Io credo che a questi criteri noi ci siamo ispirati, la nostra parte l'abbiamo fatta con senso di responsabilità e ritengo che tutti debbano fare la propria anche in sede di accelerazione di quegli interventi ordinatori che sono assolutamente indispensabili.

Certo non possiamo accettare tipi di agitazione (personalmente li vedo criticamente, in certe forme che hanno assunto o quanto meno hanno dimostrato di assumere) come per esempio quella ultimamente mossa dagli avvocati che, se reclamano un adeguamento delle strutture alle riforme che sono state varate dal Parlamento dopo che essi stessi le avevano vivamente sollecitate — come ricordava il nostro Presidente —, si muovono in un terreno che non può non essere condiviso. Se invece la loro vuole essere una manifestazione di critica alle riforme dopo che queste sono state licenziate dal Parlamento, perchè creano disagi e difficoltà e dopo che essi stessi le hanno sollecitate, evidentemente non possono essere seguiti. Personalmente ritengo che l'agitazione fatta proprio davanti ai palazzi dove risiede il Parlamento non fosse il mezzo più appropriato per significare che si reclamava soprattutto l'adeguamento della struttura giudiziaria alle riforme varate. In questo caso, infatti, l'indirizzo a cui rivolgere la manifestazione avrebbe dovuto essere diverso. Comunque, anche se l'intento di fondo era quello di protestare contro l'inadeguatezza delle strutture, è venuto ugualmente a crearsi un margine di equivoco che certo non giova alla chiarezza della situazione.

Anch'io però ritengo che il problema dell'adeguamento strutturale rappresenti oggi la condizione indispensabile perchè le riforme varate possano dispiegare la loro efficacia di razionalizzazione.

Tale adeguamento poi, oltre a rendersi necessario per l'attuazione delle leggi che abbiamo approvato e per la loro futura integrazione, costituisce anche il punto di partenza, il presupposto indispensabile, per portare avanti la seconda fase di un intervento riformatore più complesso. Avvertiamo la sensazione che, in qualche modo, vi sia il rischio di un affievolimento di quell'intento iniziale, cosa che mi auguro veramente non sia. Un poco provocatoriamente, pertanto, chiedo al Ministro che il Governo dimostri, come certamente faremo noi, la volontà di andare avanti con senso di responsabilità nei grandi compiti che ci attendono.

Senza fare un elenco o meglio una graduatoria delle leggi o dei provvedimenti che dovranno essere affrontati e varati, cercherò ora di sviluppare una panoramica sull'argomento. A questa seconda fase di ammodernamento appartiene certamente un intervento incisivo sull'ordinamento giudiziario: ricomprendendo in questo settore non solo le questioni relative al reclutamento ed alla professionalità dei magistrati, ma anche quelle afferenti la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, le responsabilità dei magistrati, la funzione dei consigli giudiziari, la temporaneità e quindi la rotazione degli incarichi direttivi in magistratura.

Accanto a quello dell'ordinamento giudiziario esiste poi un secondo campo da prendere in considerazione relativo, questa volta, ai processi sia penali, sia civili e un terzo riguardante la giustizia onoraria. Credo che quest'ultimo punto concernente la riforma della giustizia onoraria, che verrebbe ad integrare la magistratura professionale per determinati affari, sia di estrema importanza. In relazione a ciò si pone come prioritaria la questione, già richiamata da alcuni colleghi, del giudice di pace.

Un altro dei settori interessati alla ulteriore riforma da me auspicata dovrà essere quello dei diritti civili e in proposito ricordo che si trova all'ordine del giorno della Commissione il provvedimento sul divorzio che dovrà al più presto essere preso in esame.

Un ulteriore problema, collegato al primo, riguarda poi la questione dei minori, materia in cui è di nostra competenza una funzione ispettiva oltre che legislativa.

Desidero spendere qualche parola ancora sulla riforma dell'ordinamento forense, questione che investe la tematica — essenziale per una amministrazione democratica e civile della giustizia — della difesa.

Un successivo punto, certamente più sullo sfondo ma che — se non altro in relazione a determinati segmenti — si dovrebbe cominciare ad affrontare, è quello della legislazione sostanziale, soprattutto penale. È stato qui reclamato un intervento organico sui reati contro la pubblica Amministrazione, ma io credo che, se ne avremo le forze e se ne creeremo le condizioni restituendo all'amministrazione della giustizia una sua maggiore funzionalità, dovremmo addivenire ad un ripensamento dell'intera legislazione penale. La società, infatti, è profondamente cambiata dal 1930 ad oggi e le scale di valori non sono più le stesse. Noi dobbiamo, pertanto, saper introdurre nella legislazione penale sostanziale nuovi strumenti di repressione che non si identifichino più semplicemente con il carcere; dovremo invece ideare un vasto sistema sanzionatorio articolato in modo estremamente più vasto, moderno ed efficace, così da renderlo maggiormente adeguato alla situazione che si è venuta creando.

Putroppo, temi di questo spessore, che ci conducono direttamente alla riscrittura dei codici, la Repubblica italiana non è mai riuscita ad affrontarli. Dal 1945 ad oggi, in quaranta anni, non si è riusciti a redigere un solo codice.

BATTELLO. C'è il codice della strada!

RICCI. Già, è vero. A parte quello però non siamo riusciti a scrivere un codice, mentre sono invece convinto che si debbano creare le condizioni per una rimediazione su tutta la legislazione sostanziale, non solo cioè di quella penale, ma anche di quella civile. Al contrario andiamo avanti con interventi settoriali e in qualche modo perdiamo anche un poco di vista la necessità di una filosofia generale

degli interventi, filosofia che, indubbiamente, non può non ispirare un'amministrazione giudiziaria la quale voglia essere pari a quel modello di Stato democratico che è nelle nostre speranze e per cui noi cerchiamo di operare e di batterci.

I vari campi che ci troviamo di fronte sono dunque vasti e numerosi. Ad essi vorrei aggiungere ancora uno relativo al sistema penitenziario nel nostro Paese. Anche in questo caso il problema della carenza strutturale preme con tutta la sua urgenza ed incidenza e non potremo fare a meno di affrontarlo se vogliamo giungere all'introduzione di innovazioni profonde in merito alla funzione repressiva custodialistica. Abbiamo quindi un lavoro molto lungo davanti a noi e i segni che abbiamo dato all'inizio di questa legislatura assolvono solo in minima parte i compiti ben più ardui che ci troviamo a fronteggiare.

Lo ripeto ancora una volta, il recupero della razionalità e della efficienza della funzione giudiziaria costituisce il *plafond* indispensabile da cui partire per questa più ampia opera riformatrice. Senza stabilire delle priorità in modo assolutamente drastico, dobbiamo muoverci nel senso di un recupero dell'efficienza e richiedere e pretendere che in qualche modo il bilancio ne sia lo specchio, non solo per quanto riguarda gli interventi che implicano delle spese, ma anche per quelli — e in materia giudiziaria di quest'ultimo tipo ve ne sono molti — che non ne comportano affatto. A questo proposito certamente io non voglio esaurire tutta la tematica degli interventi strutturali necessari, ma voglio semplicemente puntualizzare alcuni che saranno ripresi in modo più concreto dall'intervento di un altro rappresentante del nostro Gruppo, il quale indicherà anche alcune proposte concrete che noi intendiamo avanzare in merito.

Il primo punto da considerare è quello dell'adeguamento della struttura giudiziaria alle esigenze moderne che va sotto il nome di informatizzazione giudiziaria. Questa informatizzazione, però, non deve risolversi soltanto nel massimario della Cassazione o

nel casellario giudiziario, ma deve essere quella dei registri, della circolazione delle informazioni e dell'acquisizione di documenti. Ottenere un'informatizzazione richiede però un piano complesso e protratto nel tempo. Noi valutiamo positivamente il fatto che per il 1984 sia stata stanziata una somma per la realizzazione di questo piano, anche se non possiamo dire che questa somma è sufficiente. Riteniamo comunque che questo sia un inizio, giacché questa spesa deve essere modulata nel tempo in modo che si possa assicurare la garanzia finanziaria ad una politica di automazione e di informatizzazione del sistema giudiziario.

Prendiamo atto del fatto che il Ministro si è impegnato alla Camera, ma vogliamo che egli rinnovi qui il suo impegno, per formalizzare l'esposizione delle linee del piano di informatizzazione. Il mio Gruppo ritiene che sia opportuno procedere ad un'audizione del Ministro (che potrà farsi assistere dai tecnici della materia) affinché anche questo ramo del Parlamento sappia quali sono i punti che il Governo ritiene essenziali per la realizzazione dell'informatizzazione.

A mio avviso, infatti, un sistema giudiziario informatizzato è già in grado di funzionare bene perchè permette di eliminare la sopravvivenza di metodologie vecchie e superate dai tempi che appesantiscono enormemente il funzionamento della giustizia.

RUFFINO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. In questo modo si potrebbe conoscere anche l'ammontare della spesa che si ritiene necessaria a questo scopo.

RICCI. Dobbiamo avere dei precisi punti di riferimento che ci permettano di conoscere la linea del Governo e di dare un giudizio su di essa anche per quanto riguarda la spesa prevista.

L'altro punto che vorrei richiamare è quello relativo alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Molti colleghi hanno già richiamato questo problema e mi ha fatto piacere che il senatore Ruffino si sia soffermato

su di esso. Le leggi che recentemente abbiamo varato hanno posto alla nostra attenzione il problema delle circoscrizioni giudiziarie, modellate su una realtà non più attuale ed antica, quella di un'Italia agricola che circolava a piedi o, al massimo, a cavallo o in carrozza. Invece in Italia si sono realizzate moderne reti di comunicazione, mezzi di comunicazione che consentono di spostarsi rapidamente da un luogo all'altro e, più in generale, una struttura di tipo industriale profondamente diversa da quella di molti e molti anni fa.

Si tratta di un'esigenza antica di cui si è sempre parlato, che è stata riproposta in ogni discussione sul bilancio ed anche in altre occasioni come uno dei nodi da sciogliere per dare efficienza alla giustizia e per consentire la migliore utilizzazione dei mezzi umani a sua disposizione. A questa esigenza, però, non è mai stata data una risposta pratica, salvo il tentativo dell'allora ministro Bonifacio naufragato nella settima legislatura.

Di fronte ad un impegno prioritario di revisione delle circoscrizioni giudiziarie che non può non spettare al Governo, credo che il Parlamento possa e debba, debba in quanto può, dare un contributo. Per esempio in relazione ai compiti ed alle funzioni che le nuove preture vengono ad assumere vi possono essere delle iniziative da parte del Parlamento che, pur non avendo la pretesa di riferirsi all'intero territorio nazionale, possono fornire, con l'intesa di tutte le forze politiche, un banco di prova e diventare un elemento di trascinarsi di quella sinergia di forze che deve realizzarsi tra Governo e Parlamento e che permetterebbe di risolvere questo annoso problema.

Ripeto che mi ha fatto molto piacere notare che tutti i colleghi condividono la necessità di risolvere il problema affermando la necessità di muovere in questa direzione in uno schieramento compatto. Sentiremo in proposito il pensiero del Ministro.

Non voglio entrare in maggiori dettagli, ma è certo che oggi, di fronte alle nuove competenze attribuite alle preture, la pretura unipersonale non si giustifica più perchè

non è più in grado di funzionare. Oggi il pretore, investito di nuove competenze sia civili sia penali che si aggiungono ai vecchi compiti che ancora gli derivano dalla legislazione esistente, se è solo non è neppure in grado di garantire l'applicazione di aspetti significativi delle leggi, situazione che rischia di aumentare ulteriormente i ritardi già esistenti. Soltanto le preture plurisoggettive (credo che il limite minimo sia la pretura tripersonale) sono in grado di far fronte ai problemi della giustizia.

Voglio poi fare un'altra considerazione: proprio noi senatori abbiamo all'esame un disegno di legge, già approvato dalla Camera, per la delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale ed è ormai pacifico che si addiverà (su questo non credo esistano dissensi) ad una separazione della funzione requirente da quella giudicante del pretore. Come si può pensare che nella pretura unipersonale, se non tramite accorgimenti certamente non generalizzabili a tutto il territorio nazionale, si possa arrivare a scindere la funzione requirente da quella giudicante? Evidentemente un intervento in questo campo è assolutamente necessario come preparazione e supporto all'emanazione del nuovo codice di procedura penale. Qui non ci muoviamo nell'ambito legislativo, ma in quello ordinamentale ed io credo che sia indispensabile procedere anche ad una revisione delle tabelle organiche dell'assegnazione del personale. Infatti, è chiaro che con lo spostamento di competenze operato vi saranno tribunali con sovrannumero di magistrati e di ausiliari (il discorso riferito ai magistrati immediatamente si proietta anche agli ausiliari) e ci saranno invece uffici, a cominciare dalle preture, in cui si registrerà una carenza di personale. Purtroppo le notizie che ho in proposito non sono confortanti. Vi è un'ipotesi di redistribuzione tabellare che risale ad un periodo di poco antecedente il varo di queste leggi dell'agosto a cui ci riferiamo, ma che non tiene assolutamente conto della loro proiezione. Si tratta di un'ipotesi (e dico « ipotesi » perchè non è stata tradotta in decreti ministeriali) di distribuzione tabellare so-

prattutto in relazione — e l'esigenza è condivisibile — alle necessità della giustizia minorile e della magistratura di sorveglianza. Questa ipotesi ci fornisce tutta una serie di dati e di rilevazioni utili, ma bisogna fare un passo ulteriore e non mi risulta che in questi mesi ciò sia avvenuto, o per lo meno si sono fatti passi eccessivamente lenti.

La stessa soluzione dell'accorpamento di fatto delle preture « congelate » ad una viciniora pretura non congelata di per sè non risolve nulla perchè garantisce soltanto che ci sia il prestigio della presenza di un togato nella pretura congelata ma attraverso il sistema dell'applicazione; cioè attraverso un sistema che aggraverà i problemi riguardanti l'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che dovrà essere applicato. Infatti è noto che lo strumento dell'applicazione non esime il magistrato applicato dal continuare ad esercitare le funzioni alle quali è preposto: egli dovrà in più esercitare le funzioni nella pretura « congelata ». Ora, mi domando davvero come questo accorpamento di fatto, che non sfoci quindi in una vera e propria revisione delle circoscrizioni e delle preture, possa funzionare e dare dei risultati utili.

A mio avviso, gli studi che sono stati compiuti in vista di questo accorpamento di fatto, agli effetti di creare i presupposti per la concentrazione, la diminuzione e la trasformazione delle preture monopersonali in preture pluripersonali, sono più utili che non il criterio dell'accorpamento delle preture, il quale, a ben vedere, ha scarsa efficacia e in qualche misura rischia di provocare anche effetti negativi. Quindi la redistribuzione degli organici presso i vari uffici e l'accorpamento delle preture « congelate » sono ancora strumenti che non hanno visto un esito neppure per i limitati effetti che possono aversi.

Credo che qui debba fortemente essere richiamato il Ministro ad adoperarsi per un acceleramento dei processi affinché si pervenga a dei risultati positivi, e che in questa richiesta e sollecitazione debba — se mi è consentito dirlo — essere coinvolto anche il Consiglio superiore della magistra-

tura, il quale deve agire di concerto con il Ministro nella predisposizione di tutte queste attività e di tutti questi strumenti. Le indagini in gran parte ci sono; si arrivi dunque rapidamente a dei risultati.

Credo (nella scelta di questioni che ho definito e individuato come prioritarie) di dover fare un riferimento anche all'edilizia penitenziaria e giudiziaria.

Per quanto riguarda quest'ultima, mi limiterò a brevissime considerazioni. Ho potuto constatare nel dibattito svoltosi alla Camera, e devo ribadire qui, l'esigenza che, pur essendo l'edilizia giudiziaria affidata sostanzialmente all'iniziativa dei comuni, vi sia un indirizzo da parte del Ministero nella formulazione di un piano per il settore. Purtroppo le iniziative in materia si sono esplesse sempre in modo molto scollegato, senza riferimento alle effettive necessità, e soprattutto oggi, in un momento in cui si va verso una revisione delle circoscrizioni, le indicazioni da parte del Ministro e non le libere scelte dei comuni diventano un'assoluta necessità. Io credo che il Ministero debba prendere in esame il problema, dando in qualche modo a questa opera di indirizzo anche una consistenza normativa; pur rendendomi conto che l'iniziativa dei comuni in materia è fondamentale, perchè vi sono problemi di consenso, di scelta di aree, eccetera. Il Ministero dovrebbe, insomma, poter disporre anche di uno strumento di indirizzo che abbia natura normativa, in modo da rendere effettiva la costituzione di questo piano. Noi chiediamo quindi al Governo di volerci presentare, se esiste, il piano di edilizia giudiziaria coordinato anche al nuovo tipo di geografia giudiziaria che ritiene, sia pure in futuro, di poter intravedere.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, il discorso è in parte diverso, perchè in questo caso esistono gli strumenti per la formulazione di un piano organico. Dovrebbero essere a disposizione fondi sufficienti per far decollare il famoso piano di edilizia penitenziaria di cui si parla da tanto tempo e che è stato varato negli anni scorsi, ma rispetto al quale — diciamo — francamen-

te — ben poco si è fatto. Per l'edilizia « normale » dovrebbero essere disponibili 500 miliardi, e vi è poi uno stanziamento, di cui chiediamo una modulazione diversa nel tempo, per i prefabbricati per l'edilizia penitenziaria che potrebbero consentire realizzazioni idonee anche per lo snellimento delle procedure. Anche in questo caso noi chiediamo quindi che ci venga presentato da parte del Governo uno schema preciso di come intende realizzare tutto il complesso delle opere necessarie per un piano organico di edilizia penitenziaria e quali sono le linee, le componenti di questo piano, il modo con il quale ci si vuole muovere, le priorità che si intendono seguire.

Su questo ho visto che vi sono state assunzioni di impegno da parte del Governo alla Camera dei deputati, ma credo che l'argomento debba essere nuovamente richiamato e ribadito.

Per quanto riguarda la legge sul giudice di pace e quella per la riforma del corpo degli agenti di custodia — provvedimenti che ritengo di particolare importanza e che comportano spese — devo purtroppo rilevare che gli accantonamenti previsti in proposito nel disegno di legge finanziaria e nella tabella sono assolutamente insufficienti, per cui annuncio fin d'ora che, sotto questo profilo (l'argomento verrà maggiormente precisato nel corso dell'intervento del senatore Battello), proporremo degli emendamenti tendenti a correggere i documenti finanziari al nostro esame nel senso della previsione di una maggiore spesa.

Del resto, da un punto di vista generale di politica legislativa e di politica per le strutture, visti i compiti che abbiamo di fronte, i mezzi finanziari che i due documenti in esame mettono a disposizione di questo vasto e complesso programma sono assolutamente insufficienti. Tra l'altro vorrei far notare che dagli anni 1980-1981 (in cui, per volontà del Parlamento, sia della Camera che del Senato, la giustizia è stata dotata di stanziamenti straordinari che hanno fatto crescere l'incidenza del bilancio del Ministero di grazia e giustizia sul bilancio totale dello Stato) c'è stato un abbas-

samento della spesa. Cioè, il *trend* della spesa è andato decrescendo anzichè aumentando. Il segnale fornito per iniziativa del Parlamento nel 1980 e nel 1981, attraverso i noti stanziamenti, è andato dunque perduto e questo è un fatto estremamente negativo.

Si è posta poi anche la questione del cattivo sistema scelto per spendere queste centinaia di miliardi; questi soldi, infatti, non dimentichiamolo, sono stati spesi molto male. Ciò si è verificato non solo perchè i Governi precedenti non hanno finalizzato la spesa nel tentare di risolvere effettivamente i problemi della giustizia; ma soprattutto perchè questi problemi — lo hanno già rilevato altri colleghi — sono stati sottovalutati. Tale sottovalutazione del resto fa parte senza dubbio di un'antica vocazione o tradizione di inefficienza, o volontà di inefficienza, su cui noi — e non certamente oggi per la prima volta — come Gruppo comunista abbiamo spesso appuntato le nostre critiche.

Passerò ora più precisamente ai dati relativi ai documenti al nostro esame. In proposito credo di poter dire che il bilancio di previsione per il 1985, la tabella 5 per intenderci, ripeta qualcosa di vecchio e di rituale, non distaccandosi in alcun modo dai bilanci degli anni precedenti. In un certo senso, anzi, il disegno di legge in titolo è peggiorativo rispetto al passato e certi trionfalismi, relativi ad un aumento degli stanziamenti percentuali, che pure ho sentito echeggiare, sono del tutto immotivati. A sostegno di quanto affermo, vorrei ricordare alcuni dati estremamente semplici: nella sezione terza del bilancio i 2.765 miliardi che comprendono sia le spese correnti che quelle in conto capitale rappresentano lo 0,87 per cento del bilancio complessivo dello stato di previsione per l'anno 1985. Si tratta, dunque, di una percentuale inferiore a quella dello 0,93 per cento che, sempre riferito alla sezione terza, si aveva nella previsione per il 1984. Abbiamo quindi un peggioramento e solo aggiungendo a questi stanziamenti i fondi apportati dal disegno di legge finanziaria

la percentuale dal ricordato 0,87 per cento passa all'attuale 0,93. Nel disegno di legge finanziaria troviamo sicuramente dei segnali positivi, essi però sono ancora insufficienti; e, pertanto, le nostre proposte di emendamenti da sottoporre alla Commissione bilancio, che saranno presentati dal collega Battello, cercheranno di accentuarli. Il nostro Gruppo, dunque, che voterà contro il bilancio della giustizia per i motivi che ho già illustrato e su cui tornerò in seguito, se riuscirà a far includere nel parere della Commissione le sue proposte di modifica al disegno di legge finanziaria, potrebbe invece votare a favore di quest'ultimo provvedimento.

Dicevo prima che, pur aggiungendo agli stanziamenti previsti nella sezione terza del disegno di legge di bilancio quelli apportati dal disegno di legge finanziaria, si arriva ad una percentuale che è pari allo 0,93 per cento dell'intero bilancio finale e complessivo dello Stato. Ritengo inoltre arbitrario l'inserimento degli 800 miliardi per l'edilizia giudiziaria che rappresentano invece un *plafond* a cui i comuni possono ricorrere. Questa cifra, infatti, evidentemente, non rappresenta un dato di spesa, ma solo l'autorizzazione a prestiti in relazione ai quali lo Stato si assume l'onere dell'ammortamento dei mutui. Poichè non si tratta di un titolo di spesa, questa voce non può pertanto, se non arbitrariamente, essere inclusa in una valutazione che porterebbe all'un per cento ed oltre l'incidenza percentuale della spesa per la giustizia sull'ammontare complessivo del bilancio.

Un altro rilievo che dobbiamo muovere al bilancio della giustizia riguarda la sua rigidità; rigidità che viene rimarcata dal rapporto esistente tra spese in conto capitale e spese di parte corrente che è di 1 a 14, contro una media del bilancio generale dello Stato di 1 a 7. Mi rendo conto naturalmente che alcuni Ministeri per dovere funzionale hanno la necessità di puntare diversamente sulla spesa; un rapporto di 1 a 14 tra spese correnti e spese in conto capitale come quello menzionato fa presumere però una tale situazione di an-

chilosi del bilancio di grazia e giustizia da farci addirittura rinunciare all'idea di proporre emendamenti all'interno della tabella. Alcune proposte di modifica, del resto, le avevamo già avanzate alla Camera dei deputati, ma esse non sono state accolte e noi non riteniamo di doverle riproporre in questa seconda lettura del disegno di legge.

Ho ancora un altro rilievo da muovere, ed esso è da riferirsi alla insufficiente capacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia perchè di nuovo ci troviamo a dover constatare che la questione annosa e dolente dei residui passivi è tuttora aperta. I residui passivi, infatti, la cui entità si misura con esattezza in sede di assestamento di bilancio e non di previsione, passeranno dai 629 miliardi previsti per l'esercizio 1984 ai 614 circa dell'esercizio 1985. Si tratta dunque di una diminuzione estremamente poco significativa e dobbiamo pertanto prendere atto che i continui rilievi avanzati in questa direzione dalla Corte dei conti sono rimasti ancora una volta lettera morta. Si pone, quindi, la necessità di intervenire nei sensi già indicati da altri colleghi per giungere ad una ristrutturazione dell'assetto del Ministero che dovrà essere dotato — è questo uno dei punti fondamentali di detta ristrutturazione — di una capacità di spesa attualmente non posseduta.

Approssimandosi alla conclusione, desidero tornare ad esprimere, per tutte le ragioni già richiamate da me personalmente e dagli altri colleghi del mio Gruppo, un giudizio negativo sul bilancio di previsione per il 1985. Allo stato dei fatti anche il giudizio della mia parte politica sul disegno di legge finanziaria — naturalmente per il settore riguardante la giustizia — è negativo a causa della insufficienza e timidezza degli interventi in esso contenuti. Come ho già detto però potremmo eventualmente rivedere questo nostro atteggiamento se alcune delle proposte di modifica da noi avanzate saranno recepite nel parere da inviare alla 5ª Commissione.

Ho terminato il mio intervento che avrei voluto, se i miei mezzi fisici me lo avessero permesso, ancora completare e approfondire; desidero però rilevare come, indipendentemente dalle rispettive posizioni, sia emerso e si stia rafforzando nella nostra Commissione uno spirito di comprensione profonda delle esigenze della giustizia. Mi auguro che ciò possa consentirci di percorrere un positivo cammino nella lunga strada del risanamento delle funzioni giudiziarie e della restituzione ad esse di quelle caratteristiche di efficienza, trasparenza, democraticità e capacità di intervento che costituiscono certamente uno dei connotati fondamentali di uno Stato civile, democratico e moderno quale noi desideriamo sia il nostro.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Ricci, per questo suo intervento esemplare per pertinenza e completezza su entrambi gli strumenti in considerazione. Sono convinto che il Governo, nonostante il preannuncio del contenuto del parere che sarà espresso dal suo Gruppo, avrà raccolto una serie di elementi degni e meritevoli di risposta in sede di replica. In modo particolare il Governo ha sicuramente raccolto quella preghiera di fornire chiarimenti sul sistema di informatizzazione della giustizia.

BATTELLO. Svolgerò un intervento che, per una scelta che ho inteso fare, avrà meno respiro ideale, culturale e propositivo di quello testè fatto dal rappresentante del mio Gruppo. Infatti esso si propone, in termini contenuti, di esaminare, a rischio di annoiare, in modo analitico, alcune poste di bilancio basandosi su una ricognizione dei documenti che sono materia di discussione. Questi documenti, ad una analisi attenta, presentano, per il modo in cui sono stati elaborati, una stratificazione, posto che una prima ricognizione non può che riguardare, anche da un punto di vista di sviluppo temporale e diacronico, il bilancio; successivamente la nota di variazione e infine le differenze tra bilancio e nota di variazione stessa. Questi strumenti sono importanti per

capire quando e in che termini determinate esigenze sono state acquisite e valutate.

Questa stratificazione, però, deve essere integrata con un'analisi di ciò che il disegno di legge finanziaria, come strumento distinto dal bilancio di previsione, introduce, con specifico riferimento ai rinvii che essa legge finanziaria fa ai noti due fondi del Ministero del tesoro, cioè ai fondi speciali relativi ai provvedimenti legislativi che si ritiene stiano per essere approvati nel corso dell'anno.

L'insieme di queste fonti permette di concludere con una valutazione specifica. Fatta questa premessa metodologica, prendo brevemente in esame alcune variazioni in aumento di spesa che il primo documento, cioè il bilancio di previsione, ha introdotto, affermando subito che l'insieme di queste variazioni è soprattutto di parte corrente e non di grande entità. Vi sono alcuni capitoli in relazione ai quali è necessario fare una breve ricognizione: il capitolo 1589 di parte corrente presenta un aumento di 15 miliardi in maniera suggestiva, posto che nella rubrica è ricompreso anche un riferimento alla gratuità del patrocinio. Siccome questo riferimento è conglobato nella rubrica assieme a molti altri interventi qualificabili in termini funzionali ed economici, è necessario, per valutarne la congruità, soprattutto in relazione alla gratuità del patrocinio — argomento che già altri colleghi hanno definito importante —, rilevare la opportunità di una disaggregazione che credo il Governo farà in sede di replica.

Il capitolo 1598 è importante dato che attiene alle « Spese per l'impianto, il funzionamento e le attrezzature del servizio elettronico per le esigenze dell'Amministrazione giudiziaria centrale e degli uffici giudiziari ». Questo capitolo prevede un aumento che, attraverso l'assestamento realizzato alcuni mesi orsono, fa lievitare questa spesa dagli originari 20 miliardi del bilancio 1984 a 32 miliardi. Si tratta di una posta da tenere in considerazione nel quadro del discorso sull'informatica, a cui mi riferirò nella parte conclusiva del mio intervento.

Un altro capitolo di notevole importanza è il 1701 « Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari ». Questa posta di bilancio lievita da 52 a 55 miliardi. Abbiamo perciò un incremento di appena 3 miliardi e non di quei 4 miliardi o più di cui si era parlato. I capitoli 1598 e 1701 saranno richiamati nella parte conclusiva del mio intervento in riferimento alle proposte di emendamento. Essi sono importanti anche perchè alla Camera se ne è discusso moltissimo.

Il capitolo 2090 riguarda le « Spese per l'organizzazione e l'attuazione di interventi nei confronti dei minorenni... »; trascurato poi la lettura del rimanente della lunghissima rubrica. In questo capitolo vi è un aumento da 17 a 19 miliardi.

Vi è poi l'altra voce relativa all'informatizzazione generale che è il capitolo 2094 « Spese di impianto e funzionamento del Centro elettronico dell'amministrazione penitenziaria - Noleggio e acquisto macchine... », eccetera. In questo capitolo si passa da 7 a 10 miliardi.

Vi è poi il capitolo 2201 « Rimborsi ai comuni delle spese di funzionamento e di personale delle case mandamentali » che ha un modestissimo incremento da 30 a 32 miliardi.

Un aumento di circa 1 miliardo si può riscontrare in una voce affine a quella del capitolo 2090, relativo ai minorenni, cioè nel capitolo 2205 relativo alle attività di servizio sociale.

Si tratta quindi di sette capitoli di parte corrente che mostrano un certo incremento di spesa e di alcuni capitoli di parte capitale che sono importanti non solo ai fini della discussione sulla rigidità, alla quale faceva riferimento il senatore Ricci, ma anche perchè, in quanto spese di capitale, afferiscono in sostanza al capitolo 7001 « Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, nonchè per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili destinati all'amministrazione centrale nonchè agli uffici giudiziari e all'amministrazione penitenziaria ». È un capitolo che

prevede un incremento da 65 a 100 miliardi ed è una delle due voci che poi in sede di proposta di emendamento riprenderemo in esame. Quindi abbiamo per ora considerato l'informatizzazione sulle voci di parte corrente e le opere di edilizia giudiziaria e penitenziaria sotto questa voce. È anche da rilevare il capitolo 7004, sempre di parte capitale « Spese per l'acquisto e la installazione di strutture, impianti ed interventi connessi, per l'Amministrazione penitenziaria », che prevede un incremento da 0 (posto che a 0 era stata ridotta, con il bilancio di assestamento, l'originaria voce di 20 miliardi) a 10 miliardi. Quindi in relazione al bilancio 1984 c'è una diminuzione, mentre c'è un leggero incremento rispetto alle previsioni assestate.

Infine c'è il capitolo 7010, anch'esso importante perchè rientra nel settore della informatizzazione, più volte richiamata « Spese per l'acquisizione di beni, macchine, attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti destinati all'arredamento di nuovi uffici, all'ammodernamento dei servizi e ad innovazioni tecnico-scientifiche utili all'Amministrazione della giustizia ». Qui abbiamo un incremento netto di 10 miliardi, posto che per questo capitolo nel bilancio 1984 e nel bilancio di assestamento non era prevista alcuna somma.

Queste sono le più evidenti voci che possono richiamare un'attenzione ai fini di una valutazione di congruità o meno in sede di bilancio di previsione.

Con la nota di variazione si apportano significative modificazioni. A questo proposito è opportuno anche sottolineare — richiamo quanto già qualche collega ha detto — una certa difficoltà di analisi dovuta ai tempi tecnici imposti all'elaborazione dei documenti di bilancio, posto che essi necessariamente devono avere un tempo tecnico abbastanza risalente nell'anno, di tal che quando giungono al nostro esame — e ciò si può rilevare soprattutto leggendo le note di illustrazione — sono superati da acquisizioni nel frattempo intervenute che trovano (dato questo sfasamento di tempi tecnici) istituzionale riconoscimento nella

nota di variazione. Essa, in riferimento al bilancio di previsione, è importante perchè in alcuni capitoli denuncia uno sforzo di incisività, soprattutto per ciò che riguarda l'intervento in sede di conto capitale.

Per la parte corrente, la nota di variazione al nostro esame prevede soltanto uno storno di 10 miliardi dal capitolo 1587 « Spese per l'acquisizione di beni mobili, attrezzature e servizi nonchè per le esigenze straordinarie, comprese quelle inerenti agli impianti anche fissi di sicurezza e di telecomunicazioni, in tutti gli edifici destinati ad uffici giudiziari, nonchè per la manutenzione e la gestione dei servizi e degli impianti stessi ». Si stornano 10 miliardi da questa voce per incrementare di pari somma il capitolo 1701 cui avevo già prima fatto riferimento « Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari ». Quindi il capitolo 1701, che aveva già un incremento di 3 miliardi in bilancio, si ritrova con un incremento di 13 miliardi con la nota di variazione. Si paga così il prezzo di uno storno da un capitolo che dopo tutto, leggendo la rubrica, ha una certa importanza (dico questo perchè in sede di Camera dei deputati si è discusso anche a proposito di tale capitolo) e si va ad incrementare un capitolo che oggettivamente ha bisogno di essere incrementato e sul quale ritorneremo in sede di proposta di emendamenti.

Più rilevante è l'intervento della nota di variazione per quanto riguarda le spese in conto capitale. Abbiamo due storni da due capitoli di 10 miliardi rispettivamente per incrementare di pari somma (cioè di 20 miliardi) il capitolo 7010. I capitoli dai quali si opera lo storno sono il 7003 « Spese per l'acquisto e l'installazione di strutture, impianti e interventi connessi, per gli uffici dell'Amministrazione centrale e per quelli giudiziari » e il 7005 « Spese per l'acquisto dei mezzi di trasporto, per la rielaborazione tecnica di quelli esistenti nonchè per realizzo di impianti di comunicazione e controllo sulle autovetture e la manutenzione degli stessi ». Anche qui lo storno incide su capitoli oggettivamente importanti, cioè si reperiscono i 20 miliardi a incremento del capitolo 7010, di cui ho già dato lettura e

che si inserisce nella voce generale dell'informatizzazione, con una manovra apprezzabile che però — lo ripeto — comporta un prezzo pagato su due capitoli che altrimenti rilevano. È altresì da notare a proposito del capitolo 7010 che mentre la rubrica del bilancio di previsione faceva riferimento all'ammodernamento e alla microfilmatura, utili all'amministrazione della giustizia, con la nota di variazione c'è un aumento di 20 miliardi, ma esso ricopre un'area di intervento più vasta, posto che la rubrica viene integrata con la voce « nonchè agli uffici giudiziari e all'amministrazione penitenziaria », di tal che l'aumento di 20 miliardi rischia di essere pari all'aumento dell'area di intervento e quindi in sede di incremento netto o marginale potremmo anche concludere che all'apparenza non corrisponde adeguatamente la sostanza.

Prendendo poi in esame il disegno di legge finanziaria (e richiamo qui ciò che ha detto in termini generali il collega Ricci), queste valutazioni fatte in riferimento al bilancio di previsione e alla nota di variazione possono essere integrate di poco, posto che il disegno di legge finanziaria per ciò che riguarda l'amministrazione della giustizia prevede soltanto due interventi: quello all'articolo 11, che riguarda i 530 miliardi (da iscrivere per il triennio 1985-1987 con cadenza 80, 200 e 250 miliardi) per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, dei quali non meno del 70 per cento da impiegarsi in strutture industrializzate; e quello all'articolo 19, terzo comma, che fa riferimento a 50 miliardi da iscrivere nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, da destinare al potenziamento degli impianti e delle attrezzature del sistema informativo del Ministero stesso.

Quindi il disegno di legge finanziaria prevede solo questi due interventi per quello che riguarda l'amministrazione della giustizia.

BAUSI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non solo questi.

BATTELLO. Il disegno di legge finanziaria prevede altresì, attraverso il rinvio alle tabelle B e C relative alla copertura dei provvedimenti legislativi *in itinere*, una serie di voci che vanno poi inserite, posto che totalmente vi si trasferiscano, ivi trovando però un'ulteriore integrazione, nell'allegato C/3 del bilancio di previsione.

Ora, per ciò che riguarda la tabella B del disegno di legge finanziaria possiamo dire che in essa non c'è nessun intervento in conto capitale contro nove provvedimenti *in itinere* di parte corrente. Nella tabella sono previsti 5 miliardi, solo per il 1985, peraltro, per il sistema informativo del casellario.

RUFFINO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. È perchè viene ultimato. L'ho già detto nel mio intervento.

BATTELLO. Abbiamo quattro proposte di emendamento su questo. Tornando alla tabella B voglio dire che ci sono poi 300 milioni, ripartiti in due *tranches*, 1985-1986, per la delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. In relazione a ciò, se non temessi di tediarvi, andrebbe *incidenter* rilevato che il capitolo 1114 del bilancio di previsione: « Spese e compensi per consulenze, documentazioni, pubblicazioni, stampa, divulgazione, insegnamento, studi, ricerche e relativi servizi con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice di procedura penale » prevede una diminuzione di un miliardo, mentre la terza delle nove voci di una certa rilevanza della tabella B comporta 700 miliardi per ciascun anno del triennio per « Disposizioni per modifica dell'ordinamento del personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena ».

Ovviamente tutte queste nove voci transitano poi — perchè tale è il meccanismo della legge — nell'allegato C/3 del bilancio di previsione dove troviamo ancora alcuni interventi sui quali è opportuno brevemente soffermarsi. Il primo di tali in-

terventi in conto capitale comporta uno stanziamento di 250 miliardi, afferenti al solo 1985, per l'edilizia penitenziaria. Ci sono poi ulteriori sei voci alcune delle quali rivestono una certa importanza. Sono stanziati 416 miliardi per ciascun anno del triennio per « Organizzazione degli uffici periferici dell'amministrazione penitenziaria »; 48 miliardi, sempre per ciascun anno del triennio, per i giudici di pace; 43 miliardi, 100 miliardi e 213 miliardi, con *tranches* annuali, per l'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria — si tratta della famosa riforma del corpo — e 2 miliardi per ciascun anno per la banca dei dati, voce che non ci interessa in quanto rientra nella più generale indicazione delle spese per l'informatizzazione.

In base a questa ricognizione ci siamo formati un'opinione di incongruità su alcune specifiche voci e pertanto, nel quadro dell'intervento generale già svolto dal collega Ricci, abbiamo preparato alcune proposte di emendamento.

Ho fatto poco fa cenno al capitolo 1114 che prevede un'inspiegabile, inaccettabile o quanto meno, secondo noi, criticabile diminuzione: lo stanziamento passa da tre a due miliardi per un intervento che andava e va riferito tuttora alla riforma del codice di procedura penale. Resta invece fermo, rispetto al 1984, lo stanziamento di 10 miliardi del capitolo 1584, di cui abbiamo già parlato l'anno scorso: « Spese per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento degli uditori giudiziari e per la preparazione dei magistrati ... » Un'altra diminuzione ancora criticabile, anche perchè bisognerebbe apprezzarne la logica nel generale quadro di potenziamento dei servizi di informatizzazione, funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti, è da riferirsi al capitolo 1605. In questo caso, su cui probabilmente in sede di replica avremo qualche chiarimento, il calo è di 150 miliardi. Un'ulteriore diminuzione si ha per il capitolo 2085: « Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento e ampliamento degli immobili e dei relativi

impianti. Acquisto prefabbricati. Organizzazione e gestione del lavoro in economia. Spese per studi, progetti e rilevazioni; direzione e assistenza tecnica». Questa volta le spese di competenza e di cassa si attestano sui 71 miliardi con un calo, anche se non particolarmente consistente, di 237 milioni ed oltre.

Un'altra diminuzione che deve fare un po' riflettere è prevista per il capitolo 7011: « Spese per l'acquisizione di beni, attrezzature e servizi, per la predisposizione di strutture e per ogni altro intervento urgente per l'amministrazione della giustizia con particolare riferimento all'attuazione della riforma della procedura penale ». Qui la variazione è di oltre 7 miliardi e, pertanto, dall'assestamento, superiore ad 8 miliardi, passiamo all'attuale posta di soli 500 milioni. Analoga sorte subisce il successivo capitolo 7012: « Spese per l'acquisizione di beni mobili, per la predisposizione di strutture e per ogni altro intervento per l'amministrazione penitenziaria e giudiziaria centrale e periferica, anche in riferimento all'attuazione della riforma della procedura penale ». Questa volta abbiamo una diminuzione di 50 miliardi, anche se solo in conto cassa, che fa passare il precedente stanziamento di 80 miliardi agli attuali 30. Abbiamo infine il capitolo 7051 « Contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di edifici giudiziari », in cui c'è una diminuzione in conto competenza che — se su oltre 7 miliardi può essere ritenuta di non grande percentuale — comporta una riduzione di 770 milioni, portando così lo stanziamento per la competenza a 6.000 milioni circa.

Queste diminuzioni saranno senz'altro ragionevoli e giustificate perchè in un bilancio si toglie da una parte per mettere in un'altra; esse non trovano però adeguata motivazione nella nota illustrativa. Probabilmente ciò sarà dovuto alla ristrettezza dei tempi tecnici che ci impediscono una tempestività di elaborazione e quindi di discussione, resta il fatto però che tali variazioni in negativo per essere intese o ac-

cettate debbono venire congruamente spiegate.

Nella parte conclusiva si appuntano con maggior forza, alla luce di queste ricognizioni, le nostre censure. Di questo ha già parlato in termini generali il senatore Ricci, ma io brevemente tornerò su questo punto.

Il capitolo 7010, modificato con la nota di variazione, — ripeto che non c'era traccia di ciò nel bilancio di previsione — prevede l'aumento di 20 miliardi al quale prima ho fatto riferimento. Noi riteniamo questo aumento insufficiente non solo in termini assoluti, ma anche perchè, come prima ho spiegato, esso, corrispondendo ad un ampliamento dell'area di intervento, rischia praticamente di corrispondere ad una parità di intervento rispetto alla situazione attuale. Infatti se si aumenta la posta di bilancio contestualmente all'ampliamento dell'area di intervento, in pratica non si ha alcuna modificazione. Quindi, ribadisco l'assoluta insufficienza del capitolo relativo alla microfilmatura e all'ammodernamento. Abbiamo 50 miliardi introdotti dalla legge finanziaria sulla base della nota di variazione e si tratta di un aumento netto, posto che il capitolo 7013 è di nuova costituzione.

Concludendo il discorso sull'informatizzazione, dobbiamo dire che vi sono 20 miliardi in più che a nostro avviso non modificano la quantificazione preesistente. Ribadisco che l'incremento netto di 5 miliardi è assolutamente insufficiente a fronte di una prospettiva di informatizzazione che debba assumere, come per noi è necessario, le qualificazioni di cui ha parlato il senatore Ricci. Su questo punto noi presenteremo una proposta di emendamento che confidiamo sarà opportunamente valutata dai relatori.

L'altra voce su cui esprimiamo forti censure è quella relativa all'edilizia giudiziaria e penitenziaria. È vero che il capitolo 7001, in base al bilancio di previsione, viene incrementato da 65 a 100 miliardi, ma è altrettanto vero che questo incremento, tenuto conto delle esigenze complessive,

deve ritenersi inadeguato, soprattutto se si considera la estrema contenutezza dell'aumento riferita prima circa il capitolo 1701, relativo ai contributi dati ai comuni per le spese giudiziali. In realtà questa voce deve essere omogeneizzata a quella del giudice di pace del quale parlerò in seguito. Per quanto riguarda i prefabbricati questo aumento da 65 a 100 miliardi è assolutamente insufficiente, soprattutto se si si considera che di esso c'è traccia nell'ap-punto dato al relatore dagli uffici del Ministero relativo all'edilizia penitenziaria. Vi sono 250 miliardi, dei quali ho già parlato, che con una cadenza stabilita (80-200-250) arrivano addirittura a 530 miliardi; questo stanziamento, però, con il suo meccanismo, è più apparente che di sostanza, posto che dei 530 miliardi nell'immediato possiamo disporre soltanto di 80 miliardi.

RUFFINO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Ciò non toglie che in tutto siano 530 miliardi.

BAUSI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Abbiamo inventato dei meccanismi in base ai quali è impossibile spendere. Ad esempio, dal mese di marzo è fermo davanti alla Commissione lavori pubblici della Camera il disegno di legge con il quale è possibile spendere lo stanziamento previsto in un'altra legge.

BATTELLO. Comunque, anche se fosse possibile spendere nell'immediato, avremmo a disposizione soltanto 80 miliardi. Soltanto successivamente potremmo disporre di 250 miliardi.

RICCI. Due titoli riguardano l'edilizia ordinaria, poi abbiamo l'edilizia modulare, cioè i fabbricati; per questo sono stanziati 530 miliardi.

BATTELLO. Quindi avanziamo una censura per quanto riguarda l'informatizzazione. Sui prefabbricati e l'edilizia giudiziaria e penitenziaria vi è una valutazione negativa di insufficienza e di incongruità. Vi è poi la

questione del giudice di pace. Ho fatto prima riferimento ai contributi dati ai comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari che aumentano soltanto di 3 miliardi passando da 52 a 55 miliardi. Questo stanziamento previsto nel capitolo 1701 è palesemente incongruo, ove si tenga conto delle effettive necessità in relazione anche all'istituzione del giudice di pace, riscontrabile nel bilancio di previsione, allegato C/3. Si tratta di 48 miliardi stanziati per ciascun anno del triennio per modificazioni alle disposizioni della nomina del conciliatore, del giudice pretorile onorario e del giudice di pace. Come si può capire, la rubrica è incongrua perchè è diretta con poca chiarezza a quel delicato e nevralgico settore che attiene al funzionamento dei giudici di conciliazione. A fronte dell'opportuno, anche se notevole aumento di competenza, su questo punto esprimiamo, come già abbiamo fatto alla Camera, una censura.

L'ultima voce delle quattro sulle quali noi intendiamo presentare proposte di emendamento riguarda la questione degli agenti di custodia, in relazione ai quali abbiamo l'allegato C/3 relativo al provvedimento legislativo in via di approvazione con una modulazione triennale sulla quale noi chiediamo dei chiarimenti in sede di replica.

**Presidenza
del Vice Presidente GOZZINI**

(Segue BATTELLO). Questo è un punto molto tormentato come si rileva dal dibattito svoltosi alla Camera. L'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria è il titolo della rubrica nell'allegato C/3, mentre in realtà negli allegati al bilancio di previsione del 1984 esso era suddiviso in due voci. Si tratta di un argomento tormentato perchè già un collega intervenuto alla Camera ha rilevato che a questa voce sono stati sottratti 57 miliardi per tappare un buco relativo alla riduzione del prezzo del gasolio. Lo consideriamo un punto tormentato pro-

prio perchè è stato possibile adattarlo a questo tipo di manipolazione. Riesce inspiegabile, a fronte dell'oggettiva emergenza del problema dell'intervento legislativo in materia di riforma del corpo degli agenti di custodia, questa modulazione che è scandita in 43 miliardi nel 1985, per poi passare a 100 miliardi nel 1986 e a 213 miliardi nel 1987. Concludendo, noi, attraverso questa ricognizione della cui pesantezza mi scuso, approdiamo, anche in termini analitici, ad un giudizio di critica e di censura per ciò che riguarda da un lato i contenuti aumenti di certe poste di bilancio, oggettivamente meritevoli di maggiore considerazione e attenzione, dall'altro per la diminuzione che è comunque intervenuta su altre voci altrettanto meritevoli di attenzione e non tali da poter essere considerate zona di storno. Ma assoluta insoddisfazione esprimiamo soprattutto in merito alle previsioni relative alle quattro grandi voci strategiche: l'informatizzazione, l'edilizia giudiziaria e penitenziaria, il giudice di pace e la riforma del corpo degli agenti di custodia, su cui presenteremo (in termini generali ne ha già parlato il collega Ricci), prima che abbia termine la discussione, proposte di emendamento al disegno di legge finanziaria. Confidiamo che i colleghi relatori ne tengano conto perchè alla stregua di questa loro valutazione si orienterà in un certo modo il nostro voto.

PRESIDENTE. Prego i senatori del Gruppo comunista di voler presentare i loro emendamenti alla fine della seduta in corso affinché il Governo li possa esaminare in tempo.

RICCI. Signor Presidente, siccome abbiamo lasciata aperta la nostra valutazione sul disegno di legge finanziaria, è giusto che la Commissione conosca la nostra posizione. Dal momento che sul disegno di legge finanziaria possiamo fare solo proposte di emendamento (emendamenti al bilancio non ne presentiamo per le ragioni spiegate), orienteremo il nostro voto in base al fatto che gli emendamenti da noi

proposti al disegno di legge finanziaria siano suscettibili o meno di essere inglobati nel parere con la specifica dell'emendamento.

MARINUCCI MARIANI. Signor Presidente, sarò brevissima e anzi vorrei iniziare il mio intervento con un auspicio: che il prossimo anno del nostro lavoro sia segnato da una autoregolamentazione degli interventi, perchè se è vero che gli interventi sapienti arricchiscono noi stessi e servono per una più attenta riflessione, è anche vero che se non sapremo ridurre i tempi di intervento non è assolutamente pensabile che riusciremo a portare a termine l'enorme mole di lavoro che è davanti a questa Commissione.

A proposito del disegno di legge finanziaria, vorrei dire che non può non essere positivamente valutato un aspetto di essa per quanto attiene alla tabella 5, vale a dire l'aumento percentuale della spesa dell'amministrazione della giustizia dallo 0,76 allo 0,97 per cento, a cui vanno aggiunti gli 800 miliardi per l'edilizia giudiziaria, il che comporta finalmente il raggiungimento della fatidica soglia dell'un per cento che noi valutiamo positivamente.

A proposito della spesa per l'edilizia giudiziaria, poichè se ne è parlato pochi minuti fa, vorrei dire che già alla Camera si è dovuto ricordare che a proposito dei capitoli 7010 e 1701 sarebbe necessario un chiarimento ed una valutazione in relazione appunto all'elasticità di tale spesa, anche per quanto concerne la sottrazione di essa ad altri Ministeri.

Ritornando all'apprezzamento positivo relativo a questa tendenza all'aumento — della quale dobbiamo però auspicare di vedere l'anno prossimo un accrescimento —, vorrei dire che questo apprezzamento tanto più deve essere coerente se ci rendiamo conto che tale aumento lo stiamo prospettando contemporaneamente al conseguimento del risanamento, del contenimento della spesa pubblica, così come ci eravamo impegnati sia come Governo che come Parlamento all'inizio di questa legislatura, con la riduzione dell'inflazione

e con il mantenimento delle previsioni di spesa del bilancio. Quindi, dopo aver conseguito questi che sono sicuri successi, prevedere un aumento, che è in termini reali considerato che l'inflazione è stata sconfitta (si ritiene che il prossimo anno si attesterà sotto il 7 per cento), è un'acquisizione della quale non possiamo assolutamente dimenticare l'importanza.

Questo apprezzamento però non mi sottrae all'obbligo di due riflessioni: la prima, che appunto l'aumento sia più evidente l'anno prossimo; la seconda, che esso comporti anche una maggiore produttività ed efficienza della spesa della pubblica Amministrazione specialmente nel settore della giustizia. Sotto questo profilo, particolarmente opportuno sarebbe a mio avviso un riordino dell'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia, il quale spesso produce disegni di legge che ci costringono poi ad un riesame o ad un'integrazione così lunga che evidentemente rallenta il passo dei nostri lavori. Si dovrebbe andare probabilmente ad una unificazione degli uffici legislativi per rendere più coerente la presentazione dei disegni di legge di origine governativa, e questo comporterebbe anche una riduzione o una migliore utilizzazione della spesa.

Penso tuttavia che questi disegni di legge governativi sono stati, durante l'anno, molto importanti nel senso che hanno stimolato la nostra attività. Vorrei qui ricordare che all'inizio dell'anno scorso in questa stessa fase di dibattito parlamentare, cioè durante l'esame della tabella 5, affermammo che ci accingevamo ad anticipare in un certo senso la riforma del codice di procedura penale, che con il « pacchetto Martinazzoli » (questo è ormai il suo nome corrente) intendevamo cominciare a formare quel mosaico che deve essere costruito nella sua interezza affinché i mali della giustizia siano non dico risolti ma affrontati; e poichè ci impegnammo in quell'epoca a svolgere una serie di attività coerenti con questi disegni di legge, lamentammo contestualmente che essi venissero divisi fra le due Camere in maniera poco congrua. I danni li abbiamo visti quando ci siamo

occupati di disegni di legge esaminati dall'altra Camera che, incrociandosi, hanno provocato confusione che purtroppo a volte è presente nel testo delle leggi promulgate in agosto. Possiamo tuttavia dire ancora oggi che abbiamo la convinzione che tali provvedimenti erano necessari; abbiamo l'obbligo di difendere il nostro operato e non mi sento di fare la parte del legislatore pentito. Quello che abbiamo fatto ritengo che lo abbiamo fatto bene e lo dobbiamo difendere integrando la nostra opzione, accelerando i tempi di approvazione dei disegni di legge relativi al giudice di pace e ai dissociati, cioè di quei disegni di legge che sono coerenti al piano sul quale abbiamo lavorato.

A tale proposito, ritengo che è stato molto importante il fatto che questo ramo del Parlamento abbia già approvato il disegno di legge che consente che siano messi a concorso i posti vacanti nella magistratura nell'arco di un quadriennio, e mi auguro che l'altra Camera ne acceleri i tempi di approvazione perchè mi sembra un aspetto molto importante affinché le leggi che abbiamo approvato trovino una coerente applicazione.

Ma mi domando — e spero che riceverò una risposta — che cosa è successo dei concorsi distrettuali relativi al personale ausiliario. Le carenze in questo settore sono infatti molto gravi, più che quelle del numero dei magistrati, che a mio avviso non dovrebbe essere aumentato. La spesa che noi affrontiamo come società dovrebbe infatti essere resa più costruttiva portando i magistrati nei loro naturali luoghi di lavoro. Invece, per il personale ausiliario abbiamo avuto più volte dal Ministro la promessa di concorsi distrettuali. Ora io non so se per mantenere questa promessa sarà sufficiente un provvedimento governativo o se occorrerà invece approvare un apposito disegno di legge; comunque, attualmente, ne parliamo soltanto e non vedo quando e come tali concorsi, che sono assolutamente necessari, verranno svolti.

Ci resta poi da affrontare il provvedimento — oggi è all'attenzione dell'altro ramo del Parlamento — riguardante il riordino

del corpo degli agenti di custodia. A tale proposito desidero intanto rilevare che questo disegno di legge non sembra incontrare il favore degli interessati dal momento che non prevede riduzioni di orario e possibilità di integrazione del personale. Da parte mia voglio aggiungere che la spesa stanziata per il mantenimento del corpo mi appare alta e improduttiva. Molte volte, infatti, pur pagandosi straordinari molto pesanti per il bilancio dello Stato a favore degli agenti di custodia, il lavoro non viene ad essere fatto meglio perchè è noto a tutti che l'attività svolta oltre le possibilità di un essere umano non è certamente produttiva. Gli agenti di custodia, quindi, reclamano che il provvedimento venga non solo approvato presto, ma anche modificato; non chiedono cioè aumenti di stipendio, bensì una riduzione dell'orario di lavoro e la possibilità di condurre una vita più accettabile ed è su questo che dobbiamo impegnarci.

Non sono favorevole poi a tornare sui nostri passi per quanto concerne le leggi sui detenuti approvate e promulgate nell'estate del passato anno; accetterei invece l'accoglimento di una norma interpretativa. Sono altresì assolutamente contraria alla concessione di una proroga che farebbe presumere un comportamento contraddittorio delle Camere e del Governo e che lancerebbe un segnale veramente preoccupante. Non si saprebbe mai, infatti, cosa attendersi da un organo legislativo che dopo poco tempo smentisce se stesso. Ritengo, invece, che completare la nostra opera significhi difenderla, come già abbiamo fatto in passato di fronte alle sollecitazioni che ci venivano dai vari consigli degli ordini. Ricordo che, nel periodo intercorso tra l'approvazione da parte della Camera dei deputati del disegno di legge relativo alla riduzione dei termini per la carcerazione preventiva e l'esame del Senato, il consiglio degli avvocati di Roma aveva più volte enunciato perplessità e maliziose supposizioni secondo le quali il Senato stava frenando l'approvazione del disegno di legge, non si sa bene se a seguito di manovre parlamentari o governative: mentre noi al con-

trario, stavamo lavorando seriamente per rendere il provvedimento il più possibile praticabile. Quello stesso consiglio dell'ordine che ci aveva frustato perchè corressimo, ora continuamente dichiara di non essere pronto all'applicazione delle norme. In questa società ciascuno deve fare la sua parte, noi l'abbiamo fatta e non dobbiamo assumerci anche quella dei legislatori pentiti. Magistrati e avvocati devono fare la loro, rimboccarsi le maniche e rendersi conto che tali leggi vanno a cancellare le vergogne e a sanare la situazione venutasi a verificare a seguito dell'emergenza. Se abbiamo dovuto adeguarci a quella perchè era necessario, altrettanto dobbiamo saper applicare queste leggi che ci porteranno fuori da quel periodo di cui non abbiamo un buon ricordo.

Mi sembra ora importante soffermarmi per un attimo sul riordino delle circoscrizioni giudiziarie. In questi giorni gli avvocati, che stanno avendo una serie di incontri, hanno avanzato una proposta che mi sembra interessante. Ora noi tutti sappiamo che il riordino delle circoscrizioni è stato reso difficile in passato a causa di implicazioni di carattere sia politico sia socio-economico. Non va dimenticato, infatti, che la cancellazione di un tribunale comporta danni e problemi per gli avvocati, gli utenti della giustizia e gli amministratori. L'avvocatura, dunque, propone che, sempre nell'ambito della legge-quadro che incarica il Ministero del riordino, vengano sentiti a livello territoriale gli ordini degli avvocati, i magistrati e gli amministratori affinché questo riordino venga concordato con la base. Poichè le leggi basano la loro efficacia sul consenso, se riusciremo ad ottenere questo accordo, avremo compiuto un positivo passo in avanti. Mi auguro che questa strada si riveli quella giusta per giungere ad una rapida e quanto mai necessaria soluzione del problema. Come diceva il senatore Ricci, non possiamo accettare di avere delle circoscrizioni che ricordano l'epoca della diligenza nè di cambiare rapidamente e dall'alto la situazione senza sapere prima se le soluzioni proposte sono giuste o inique.

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

(Segue MARINUCCI MARIANI). Si rende poi necessario arrivare al riordino della professione forense. La stessa legge che abbiamo di recente introdotto riguardante l'aumento della competenza pretorile già comporta un problema in relazione ai procuratori legali. Il disegno di legge sul riordino della professione forense, che ho firmato assieme al senatore Ricci, prevede l'unificazione delle figure professionali degli avvocati e dei procuratori perchè l'attuale differenziazione non ha più nessuna ragione concreta di essere. Per questo, e non solo per questo, credo che la nostra proposta di legge dovrebbe presto essere presa in esame; fermo restando, naturalmente, che eventuali altre proposte sullo stesso argomento saranno discusse. Non abbiamo mai affermato, infatti, che il nostro disegno di legge sia sicuramente capace di risolvere tutti i problemi; a nostro avviso però, e ad avviso di molti consigli dell'ordine e associazioni di avvocati, esso è accoglibile. Credo pertanto che il provvedimento dovrebbe essere affrontato e approvato al più presto, pur con tutte le modifiche che la Commissione riterrà di apportarvi.

Se dobbiamo tener conto dei problemi delle circoscrizioni giudiziarie, del riordino del reclutamento dei magistrati e dell'aumento delle presenze degli ausiliari della giustizia, non possiamo dimenticare il momento della preparazione e della pratica professionale, oggi quasi impossibile, dei giovani avvocati. Molti neo-laureati attualmente non riescono a trovare studi dove poter compiere un'adeguata pratica professionale e di conseguenza spesso troviamo nelle aule giudiziarie praticanti procuratori e procuratori decisamente poco preparati, così come, del resto, incontriamo anche giovani magistrati con scarsa preparazione.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Per questo non bisognerebbe approvare il disegno di legge che

consente di bandire concorsi per i posti che si renderanno vacanti nei prossimi tre anni. Fare un concorso a 500, 600, 700 posti di magistrato significa immettere nella magistratura una pleora di gente senza preparazione.

BATTELLO. Si potrebbe selezionare gli aspiranti al concorso attraverso convitti, collegi e scuole di preparazione.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Quali scuole di preparazione?

BATTELLO. La Banca d'Italia, ad esempio, fa seguire un corso di qualche mese ai candidati ai concorsi.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Sì, ma la Banca d'Italia bandisce concorsi per 5, 10, 12 posti e non per centinaia.

PRESIDENTE. Allora dobbiamo lasciare gli organici scoperti?

BATTELLO. Bisogna pur fare qualcosa.

RICCI. Mi rifiuto di credere che in Italia non ci sia gente che, opportunamente selezionata...

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Vi invito a leggere le relazioni delle Commissioni per i concorsi di magistratura.

RICCI. D'accordo, ma più concorsi si fanno e più si ha la possibilità di arrivare ad una selezione.

MARINUCCI MARIANI. Secondo me il problema non consiste tanto nella preparazione o meno dei candidati, quanto nel concorso in sé che deve assolutamente essere rivisto. Le prove a cui gli aspiranti sono sottoposti, infatti, non mi sembrano quelle necessarie per questa attività professionale. Non è previsto ad esempio un esame di diritto interna-

zionale; i nostri magistrati non applicano il diritto comunitario e non conoscono neanche il valore del diritto internazionale quando è immediatamente applicabile nel nostro ordinamento. Si dovrebbero fare le scuole di specializzazione; il nostro è l'unico paese che ha modestissime scuole per la pubblica Amministrazione e che addirittura manca di serie scuole pubbliche che preparino a svolgere, ad esempio, l'attività di magistrato o di giornalista. Non a caso, poi, si arriva alla nota sentenza della Cassazione, che io ho ritenuto quanto mai necessaria dal momento che nel nostro paese stavamo subendo le conseguenze della impreparazione professionale e della scarsa conoscenza del diritto da parte dei giornalisti. La soluzione del problema va dunque ricercata nelle scuole di preparazione che dovrebbero essere introdotte.

Per quanto concerne l'immissione in ruolo di molti magistrati contemporaneamente, questo ci consentirebbe di non doverli mandare allo sbaraglio permettendo loro di farsi le ossa nei collegi invece che nelle preture, dove spesso fanno danni ancora più gravi di quelli fatti dai pretori onorari.

A proposito dei pretori onorari credo che sia vero che il problema è molto grave e va esaminato. Non credo che bisognerebbe pensare alla costituzione di un compenso, come avviene per i conciliatori o per i giudici di pace, perchè in fondo si tratta di magistrati onorari: se ad essi venisse attribuito un compenso non sarebbero più tali. La confusione dei due ruoli potrebbe portare a gravissime conseguenze perchè non riusciremmo più a distinguere le persone che sono selezionate in base alla professionalità ed alla competenza da quelle che invece si candidano perchè sono alla ricerca di una occupazione o dell'integrazione del loro reddito. Perciò è necessario prendere una decisione: o si sceglie la strada del magistrato onorario che si affianca a quello di carriera per particolari ragioni che esulano comunque dall'occupazione, oppure scegliamo una strada obliqua che ci porterebbe senz'altro ad altre dolorose esperienze.

Desidero in questo momento esprimere l'accoglimento favorevole da parte del mio Gruppo della messa in discussione del disegno di legge sul divorzio (riforma che ha una grande valenza sociale) e della messa in discussione molto rapida — e per questo ringrazio il Presidente — della riforma delle norme sulla violenza sessuale. Auspico che in tempi brevi si possa affrontare la discussione sul gratuito patrocinio. Molti hanno parlato di questo ultimo argomento nell'ambito di questo dibattito sulla tabella finanziaria. Qualche anticipazione in questo caso a mio parere dovrebbe essere fatta perchè è inutile continuare a varare leggi che molto spesso interessano donne le quali restano escluse dall'accesso alla giustizia. Infatti le donne sono povere tra i poveri perchè, anche se appartengono a classi sociali che non possono essere considerate non abbienti, spesso non hanno un reddito proprio. Il problema del gratuito patrocinio va rivisto senza uno stretto legame con la povertà, ma ponendolo in relazione all'impossibilità di accedere alla giustizia.

Desidero esprimere un apprezzamento positivo in relazione al disegno di legge finanziaria perchè il segnale che proviene dall'aumento percentuale in essa contenuto è un segnale apprezzabile e, con queste parole, intendo esprimere il voto favorevole del mio Gruppo.

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

DI LEMBO, relatore alla Commissione sulla tabella 5. È difficile replicare a un dibattito così complesso. Nella mia esposizione iniziale avevo accennato al fatto che la rapidità — tema ripreso poi dal senatore Battello — con cui siamo costretti a procedere all'esame di documenti contabili così complessi rende difficile non solo capirli, ma anche parlare di essi.

Vorrei però precisare che questo bilancio non è vecchio, probabilmente è vecchia la legge datata 1964, che impone di compilare il bilancio in questo modo. Certo alcuni rilievi fatti in ordine alla nota preliminare

dal collega Gozzini sono esatti in quanto nella nota ci sono degli errori. Infatti non si tiene conto di leggi già approvate anche da questo ramo del Parlamento.

Credo innanzitutto che sia da condividere l'opinione del senatore Ruffino, ripresa poi dal presidente Vassalli, che, essendo il bilancio all'esame del Senato in seconda lettura, non sia possibile attardarsi a proporre modifiche le quali ne ritarderebbero l'approvazione finale e, di conseguenza, comporterebbero il ricorso all'esercizio provvisorio. Credo comunque che l'individuazione di alcuni problemi prioritari su cui fermare la attenzione sia necessaria, anche per indicare un programma per la giustizia idoneo a superare, pur se con la politica dei piccoli passi del ministro Martinazzoli, uno stato di disagio che indiscutibilmente si avverte.

Non ripeterò cose già dette nella relazione; cercherò di dare risposte, per quanto possibile, agli stimoli che sono scaturiti in maniera puntuale dal dibattito e che mi inducono ad associarmi al presidente Vassalli nel giudizio positivo espresso in ordine al modo di lavorare di questa Commissione, i cui commissari non indulgono in preconcette forme di contrasto, ma concorrono, con serietà e capacità, pur nella diversità dei ruoli, ad affrontare e risolvere i problemi, non pochi e non facili, al nostro esame.

Per rispondere ai rilievi avanzati dal senatore Ricci, devo riprendere quanto ho già detto nella mia relazione a proposito delle spese correnti e di quelle in conto capitale. Vorrei ribadire che le spese correnti sono in gran parte spese obbligatorie perchè si riferiscono a stipendi e pensioni dei magistrati e del restante personale. Tenuto conto che la produttività e la efficienza dei servizi si misurano in relazione alla qualità della prestazione, non alla quantità degli addetti, va precisato che per il comparto della giustizia non è possibile prevedere un esiguo numero di addetti dato che non è quantificabile esattamente neanche il costo che il servizio impone alla società. D'altra parte, come ho avuto modo di ricordare, già nel 1965, anno successivo all'entrata in vigore della legge Curti, la Corte dei conti ebbe a

rilevare che non possono essere considerate spese correnti quelle effettuate per l'acquisto di libri e di attrezzature e per il trasferimento ai comuni. Bisogna perciò fare una distinzione nell'ambito delle spese correnti: non è possibile affermare che queste sono molte in relazione alle spese di investimento, nè è possibile fare raffronti con altri Ministeri che hanno maggiori necessità di spesa, oltre che maggiori capacità di spesa, perchè forniscono servizi diversi da quelli forniti dal comparto della giustizia. L'attività della giustizia è altamente produttiva in relazione ai costi sociali e alle prestazioni che la giustizia deve fornire ai cittadini.

Un'altra risposta deve essere data al problema dei residui passivi, anche per dare ragione della soddisfazione che nel corso della mia relazione ho manifestato per la loro diminuzione indicatrice di una certa migliore efficienza dell'amministrazione della giustizia. Penso che per i residui passivi un giudizio positivo — totale per quanto mi riguarda, molto parziale per i senatori Gozzini e Filetti, quasi inesistente per il senatore Ricci —, in relazione ad una migliore capacità di spesa, trovi piena giustificazione nelle cifre. Infatti, studiando bene la tabella, ci si avvede che per una sola voce, quella relativa al personale in attività di servizio, i residui passivi aumentano di ben 19 miliardi 29.400.000 lire alterando il quadro complessivo. Molti colleghi sanno qual è la mia opinione al riguardo. L'ho manifestata più volte, soprattutto nella scorsa legislatura quando, per un'asserita mancanza di fondi, dovuta al rastrellamento, in atto o premeditato, da parte dei magistrati del Ministero delle risorse disponibili per un miglioramento non solo in atto, ma anche solamente previsto, non fu possibile estendere l'indennità di rischio ai maestri elementari delle carceri. Non si trattava di una spesa di miliardi, ma soltanto di 400 milioni. Se si stralcia questa somma di lire 19 miliardi 29.400.000 di residui in aumento, la percentuale di riduzione dei residui passivi diventa di circa il 24 per cento: per essere esatti il 23,8 per cento e si riferisce in gran parte a spese di investimento, se dobbia-

mo considerare tali, come è corretto, le spese di trasferimento ai comuni e l'acquisto di libri e di attrezzature.

Il presidente Vassalli ha evidenziato che la giustizia è afflitta da problemi vecchi e nuovi; io direi invece che è afflitta da problemi vecchi che ne generano di nuovi, quindi si tratta di una consequenzialità.

Il primo e forse più rilevante problema è quello della ristrutturazione del Ministero, al quale anche il ministro Martinazzoli è interessato, come ha più volte detto e scritto. Egli ha infatti scritto: « Lo stesso Ministero di grazia e giustizia — nel suo ruolo di struttura servente dell'amministrazione giudiziaria — ha bisogno di coraggiose operazioni di ammodernamento capaci di aumentare l'efficienza e la produttività e non ci sono, su questo terreno, riluttanze verso nuove proficue sperimentazioni ». Io credo che nella giustizia bisogna evitare che si crei un certo squilibrio tra tutti gli interessati, tra la gente, che io potrei anche ritenere rappresentata dagli enti locali, tra i magistrati, che sono sempre in posizione di forza e gli avvocati, che come posizione di forza vengono al secondo posto.

La Corte dei conti, nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1982 (non ho dati più recenti), ha riconosciuto che l'amministrazione con i mezzi disponibili — certamente non cospicui — ha compiuto un notevole sforzo per conseguire un adeguato *standard* di funzionamento. Il Ministero gode, come poche amministrazioni — e questo è vero —, di particolari norme di agevolazione che privilegiano uno snellimento delle procedure. Basti ricordare la legge ulteriormente prorogata, almeno da questo ramo del Parlamento, per l'edilizia penitenziaria direttamente gestita dal Ministero per opere di ampliamento e di ristrutturazione delle carceri, anche se il Ministero è indotto, pure in questo caso, a ricorrere per progettazione e direzione dei lavori ad organi estranei all'amministrazione e a privati professionisti, il che ritarda notevolmente l'esecuzione delle opere.

A questo proposito consentitemi di dire (non per fare una polemica, ma solo perchè

sono stato estremamente favorevole a quella legge sopra richiamata, così come ad altre leggi che nella scorsa legislatura diedero la possibilità al Ministero di accelerare le spese, mi riferisco per esempio a quelle spese che il Ministero può fare a trattativa privata), ricordando il dibattito svoltosi sulla legge che accelerava le procedure, che certe volte cadiamo in incongruenze perchè da un lato vogliamo accelerare i flussi di spesa e dall'altro siamo sempre restii o contrari ad approvare snellimenti di procedure.

La Corte dei conti ha inoltre evidenziato che « in ordine alle modalità di intervento nel settore dell'edilizia penitenziaria l'Amministrazione incontra notevoli difficoltà » (è stato ricordato un po' da tutti) « per l'attività di progettazione, per la mancanza di strutture tecniche e per l'inadeguatezza » — l'ho già rilevato nella relazione — « e, talora, per l'indisponibilità, di uffici di altre amministrazioni statali, regionali e locali ». Oltre tutto, questo fatto che il Ministero di grazia e giustizia deve disporre, per poter fare alcune cose, del Ministero dei lavori pubblici, senz'altro intralcia la rapidità delle opere che pure possono e anzi devono essere programmate.

Per quanto concerne invece il sistema dell'edilizia giudiziaria « Sui motivi per i quali continuano in varia misura a verificarsi per taluni settori dell'Amministrazione ritardi o carenze » — leggo letteralmente — « negli interventi, malgrado la pressione delle esigenze istituzionali, la Corte si è più volte soffermata. Basti ricordare, tra gli altri aspetti, quello che concerne il sistema dell'edilizia giudiziaria, affidato, per le nuove costruzioni, ai comuni, con le connesse implicazioni derivanti dalle difficoltà di acquisizione delle aree e dalle condizioni finanziarie degli enti, indotti, di necessità, a ricorrere a mutui di non sempre pronta realizzazione »; (anche se in questo ultimo periodo è migliorato il rapporto Ministero-comuni) « quello relativo a taluni interventi urgenti sempre di edilizia giudiziaria (esempio: aule prefabbricate) riservati alla diretta gestione del Ministero, peraltro costretto ad avvalersi, anche in mancanza di proprie strutture tecniche, dello

strumento della delega ai Provveditorati alle opere pubbliche; organi a loro volta non sempre in grado di assicurare, per carenza di personale e mezzi, la tempestiva rispondenza ai richiesti interventi; quello concernente l'edilizia penitenziaria in misura rilevante direttamente gestita dal Ministero (opere di ampliamento e di ristrutturazione delle carceri), anche in questo caso indotto a ricorrere per progettazioni e direzione dei lavori ad organi estranei all'Amministrazione o, talora, a privati professionisti ».

Debbo anche dichiarare la mia ignoranza in questo campo, perchè leggo in nota a tale relazione che fu già progettata l'istituzione di organi tecnici dell'amministrazione.

RICCI. Poi non realizzata.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Infatti trovò contrasti in Parlamento. Il disegno di legge (atto Senato 1815) non andò in porto perchè non trovò rispondenza nel Parlamento. Quindi in effetti la preoccupazione che manifestavo prima, cioè che vogliamo alcune cose e certe volte agiamo come se non le volessimo, credo sia fondata. Tutto questo ci induce a ritenere che il Ministero di grazia e giustizia non solo di nuove norme abbia bisogno, ma anche di nuove strutture, riportando, se del caso, gran parte del personale della magistratura e quello delle cancellerie e segreterie giudiziarie alle competenze che sono loro proprie.

Ho sentito parlare stamattina dei 200 magistrati fuori ruolo. Sono tanti, considerato che vogliamo fare concorsi per numerosi posti, come ho detto prima. Sono tanti i magistrati fuori ruolo e oltre tutto penso che occorrerebbe anche studiare, almeno per i magistrati, una legge che deroghi alle norme di carattere generale; dando cioè la possibilità di mettere a concorso i posti lasciati vacanti dai fuori ruolo, anche se poi dovessero andare in sovrannumero. Non si possono tenere congelati istituzionalmente 200 e più posti, perchè qui non si tratta di fuori ruolo occasionali. Allora creiamo un altro ruolo: il ruolo dei fuori ruolo, e copriamo

i posti con altri vincitori di concorso. Questo è un problema che può essere affrontato.

Per il miglioramento del proprio *standard* di funzionamento presso l'amministrazione centrale sono state istituite otto commissioni: commissione per l'elaborazione di principi e criteri direttivi di uno schema di legge-delega generale; commissione per lo studio dei problemi relativi agli uffici notificazione, esecuzione e protesti; commissione per la revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari; commissione per l'elaborazione di criteri generali di politica sanzionatoria; commissione centrale per il personale sanitario incaricato; commissione per lo studio di modifiche da apportare alla disciplina delle locazioni; commissione per il collaudo del materiale di armamento occorrente agli agenti di custodia; commissione per lo studio dei problemi del diritto di famiglia.

Credo che anche questo lavoro di ricerca e di studio debba essere considerato in maniera positiva.

Per quanto attiene all'ordinamento giudiziario, siamo tutti d'accordo che ad un nuovo ordinamento occorre mettere mano innanzitutto per quanto riguarda i concorsi per l'ammissione nella carriera della magistratura e per quanto attiene alla formazione successiva dei magistrati e al loro aggiornamento. Consentitemi di dire (ho molta pratica in proposito) che il concorso non può contenere tra le materie tutto lo scibile umano — perchè adesso il magistrato si occupa di tutto lo scibile umano —; c'è chi ha parlato dei rapporti internazionali ed è giusto: il diritto internazionale è una materia orale che addirittura si voleva eliminare con un vecchio progetto. C'è chi ha parlato di legge valutaria e di altre materie.

Io credo che il magistrato non possa in un concorso fare tutto. Credo invece che sia necessario provvedere ad un migliore tirocinio e a più adeguati corsi di aggiornamento che consentirebbero anche di attenuare i ritardi e le inefficienze dell'amministrazione della giustizia. Di fronte ad un avvocato altamente specializzato, il magistrato certamente è costretto a fare più fatica per tenere

dietro a tutte le modifiche che intervengono nel mondo economico e nei rapporti sociali. D'altra parte l'ho già detto nella relazione: prima era più facile fare il magistrato, bastava aprire il codice; adesso a che gli serve più, con tutta quella pletora di leggi e legghine, ciascuna delle quali contiene una sanzione penale?

Ritengo perciò che sia già difficile anche se necessario mettere ordine in materia, e penso che occorrerebbe ricorrere ad una maggiore depenalizzazione. Si potrebbero cioè aggredire le illegittimità con sanzioni pecuniarie fortemente penalizzanti senza considerarle delle illiceità penali. Molta gente, infatti, soprattutto quella che può rivolgersi ai principi del foro, preferisce fare una causa piuttosto che pagare le ammende.

Per quanto concerne il concorso d'accesso in magistratura non è necessario ricordarvi come la legge che prevede la possibilità di bandire concorsi per i posti che verranno a rendersi vacanti nell'anno in corso o nei prossimi tre non mi veda favorevole. Su un analogo provvedimento a firma del ministro Morlino svolsi una relazione negativa e feci in modo che non andasse avanti. Basta leggere, infatti, le relazioni delle varie commissioni d'esame per l'ammissione in magistratura per rendersi conto che dei 140 o 150 ammessi ad un concorso, ad esempio, per 200 posti, solo 20 o 30 candidati hanno una elevata preparazione. Per superare tale difficoltà si è parlato di istituire delle scuole di specializzazione: non possiamo però seguire l'esempio della Banca d'Italia perchè mentre questa assume solo pochi dipendenti alla volta, nei concorsi in magistratura i posti messi a bando sono centinaia.

Sempre in argomento mi pare doveroso aggiungere che attualmente il concorso non è più difficile come una volta e che le commissioni sono costrette ad essere di manica larga: non per niente tra i candidati c'è chi ha scritto « allora » con l'apostrofo. Alcuni dei colleghi intervenuti, sempre per trovare una soluzione a questo problema, hanno proposto di modificare le prove d'esame. Certo, questa potrebbe essere la risposta che cerchiamo, a patto però che la selezione

dei partecipanti avvenga sempre sulla base di una generale preparazione giuridica. Parlando dei concorsi banditi in altri paesi si è detto che in Francia una delle prove consiste in un compito di storia; anch'io vorrei che, tra le altre cose, i magistrati si *sulla tabella 5*. Io torno a dire che il disegno è di qualità e non di quantità; infatti, conoscenza, tanto meglio sarebbe immettere nella magistratura i soli laureati in lettere classiche, i quali apprenderebbero il diritto successivamente.

RUFFINO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Un disegno di legge presentato qualche tempo fa prevedeva delle prove di selezione articolate in due stadi.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Io torno a dire che il discorso è di qualità e non di quantità, infatti, se non si trattasse che di questo potremmo anche innovare completamente e, perchè no, fare i concorsi di secondo grado come per le magistrature amministrative.

Sempre a proposito dei magistrati si è parlato di una loro successiva specializzazione. Tale proposito mi trova completamente d'accordo anche perchè attualmente gli avvocati, che si specializzano sempre di più, avvicinano il magistrato da una posizione di forza.

Per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie occorre, come ho già detto nella mia relazione, modificare i criteri di accertamento dei carichi di lavoro. È necessario cioè valutare la qualità delle prestazioni del magistrato: un processo per mafia o camorra, terrorismo, eccetera, infatti, non può essere considerato alla stregua di una causa di lavoro o di un reato di diffamazione a mezzo stampa. Per i carichi di lavoro si rende quindi, a mio avviso, indispensabile creare nuovi criteri di accertamento.

Se il Presidente e i colleghi me lo consentono vorrei ora passare ad alcune riflessioni di carattere personale che pure mi sembrano importanti. Premesso e ribadito che credo alla periferizzazione della giustizia al mas-

simo possibile, io ritengo che, in relazione all'accorpamento delle preture, non dovrebbe essere preminente l'interesse degli avvocati o dei magistrati, ma quello dei cittadini. Ho sentito dire anche dal Ministro che magistrati ed avvocati non gradiscono recarsi nelle preture di periferia: ora è possibile che nelle sedi principali ci siano maggiori strutture e che ciò consenta un più celere e migliore corso della giustizia, ma questo non necessariamente coincide con l'interesse degli utenti che dovrebbero sbarcarsi a faticosi spostamenti. Se revisione delle circoscrizioni ci deve essere, io penso che ciò debba avvenire per distretto e tenendo conto anche dell'opinione della gente.

RICCI. Mi fa molto piacere che lei dica questo.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Non si può procedere tenendo in considerazione solo l'opinione di magistrati e avvocati, l'interesse della giustizia è ben altro.

C'è un'altra riflessione che desidero sottoporvi: occorre affrontare i vari problemi tenendo conto solo dell'emergenza o anche dell'avvenire, un avvenire che mi auguro rientri nella regola? Si è parlato di modifica delle competenze e delle circoscrizioni, del giudice monocratico di primo grado, della riforma dei codici e di un diverso processo penale: tutto questo richiederà un numero maggiore o minore di magistrati? Un numero maggiore o minore di sedi? A mio avviso è necessario dare risposta a queste domande prima di iniziare una qualsiasi riforma.

Passando ad un altro argomento, non mi sembra esatto sostenere che nei documenti in esame non vi è alcun cenno al giudice di pace; se ne parla invece sia nella nota preliminare, sia nel bilancio triennale. L'orientamento che sembra emergere in merito a tale questione è quello di non affidare al giudice di pace competenze penali. Se così è, per tutta una serie di ragioni che esposi a suo tempo e che non sto a ribadire, esprimo consenso. Sono poi favorevole alla proposta, avanzata dai colleghi Marinucci e Goz-

zini, di recuperare nella magistratura onoraria l'esperienza professionale di magistrati, docenti di diritto o funzionari statali (quali gli intendenti di finanza, i questori i vice-questori) a riposo.

Sempre nel corso della discussione si è parlato poi dei pretori onorari. Questi ultimi indubbiamente costituiscono una categoria benemerita; io però — come ho già avuto modo di dire — sono contrario alla loro immissione nei ruoli della magistratura. Ora non sono un operatore del diritto, ma dall'esperienza indiretta che ho potuto avere, mi sono reso conto che un avvocato va a fare il vice pretore onorario solo perché lavora poco. Un avvocato con molti impegni, infatti, non può permettersi di assumere questo incarico.

BAUSI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non sempre è così.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Per tutte le cose che ho già sostenuto nella relazione e nella replica, non credo che si possa e si debba prescindere per l'immissione in magistratura dal concorso pubblico che, sebbene presenti dei limiti, consente però una selezione e l'accertamento della preparazione generale, se non tecnica, dei partecipanti.

Sempre a proposito dell'immissione nei ruoli della magistratura mi chiedo — e lancio una provocazione a tutta la Commissione — se non sarebbe il caso di tornare al passato, prevedendo ruoli distinti tra pretori e giudici, tanto più che — ne abbiamo parlato anche poco fa — i magistrati non vanno volentieri nelle preture.

Non mi sembra necessario tornare a soffermarmi sul problema del restante personale, argomento di cui già mi sono occupato nella mia relazione e sul quale tutti, più o meno, hanno concordato.

Per quanto concerne la carenza degli uffici di cancelleria, oltre all'immissione degli idonei avvenuta con legge di cui fui relatore nella scorsa legislatura, si è provveduto, con legge n. 119 del 7 maggio 1984, alla quale anche io ho dato il mio consenso, a

destinare alla dirigenza degli uffici con un solo funzionario in pianta, quando ricorrono particolari esigenze di servizio, gli appartenenti alla carriera direttiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie che abbiano compiuto il periodo di prova favorevolmente, e non come avveniva prima dopo quattro anni e sei mesi di servizio. Queste scelte non costituiscono un toccasana, ma sono indicative dello stato di alcuni uffici e della volontà del Ministero di risolvere questo problema. Pure in questo caso è necessario rivedere il meccanismo dei concorsi, anche se non in base a quanto sosteneva il ministro Giannini che parlava di *quiz* con risposte alternative da inserire nei cervelli elettronici per correggere immediatamente le prove scritte, per passare ad esami orali molto severi. Certamente, però, dobbiamo sforzarci di prevedere un nuovo modo di espletare i concorsi. Per quanto riguarda la loro periferizzazione bisogna dire che già alcuni concorsi sono banditi su base distrettuale di corte d'appello. Noi parlamentari meridionali, però, sappiamo cosa significhi il fatto che i concorrenti meridionali vincitori di questi concorsi dovranno attendere cinque anni prima di potersi spostare.

Già vengono espletati, infatti, dei concorsi su base distrettuale di corte d'appello, ma questo non ha risolto il problema.

MARINUCCI MARIANI. Bisognerebbe accelerare i tempi di correzione delle prove.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulla tabella 5*. Questo è vero, anche perchè abbiamo davanti agli occhi una scarsa celebrità nella correzione delle prove. Nonostante questo, però, non dobbiamo dimenticare la diversità delle situazioni esistenti. Infatti, ad esempio, la commissione della corte d'appello di Milano è rapida nella correzione delle prove a differenza della commissione della corte d'appello di Napoli perchè a Milano ci sono stati soltanto cento concorrenti, mentre a Napoli ve ne sono stati trentamila. Spesso i concorrenti si lamentano perchè vi è una sperequazione nella difficoltà delle

prove espletate nelle diverse corti d'appello, ma è ovvio che con cento candidati la selezione è minima e perciò le prove risultano facili, mentre con trentamila candidati le prove sono difficili perchè è necessaria una maggiore selezione. Potrebbero però crearsi più commissioni a cui attribuire il compito di correggere le prove; in questo modo si potrebbero accelerare i tempi.

Per quanto riguarda gli istituti di prevenzione e pena è stato fatto qualcosa. Si è parlato ieri delle funzioni ispettive anche in relazione a quanto è avvenuto in Sicilia. Giustamente il Ministro ha detto che con le ispezioni si evitano certi fatti. L'ispezione però non può riguardare l'attività giudiziaria, ma quella amministrativa. Infatti per l'attività giudiziaria si può provvedere all'accertamento della quantità dei lavori, ma non si può stabilire se il giudice opera bene o male, se concede troppo facilmente o meno la libertà provvisoria. Si avvertono delle difficoltà perchè in genere le ispezioni si operano sulle cancellerie e spettano ai magistrati, ma i magistrati che accettano di fare gli ispettori non sono molti, ed ammetto che è giusto che sia così. Credo che sia necessario creare un ruolo di cancellieri ispettori in grado di ispezionare l'attività giudiziaria, di cui il riscontro è molto difficile.

Certo occorre anche meglio definire il concetto di inamovibilità, come è stato detto ieri dal senatore Martorelli. Sono d'accordo sul fatto che inamovibilità del magistrato non significa impossibilità di trasferimento. Prima era tutto molto più facile perchè esistevano le carriere e chi diventava presidente di tribunale o consigliere di corte d'appello veniva automaticamente trasferito in un'altra sede. Ora l'inamovibilità è addirittura diventata impossibilità di trasferimento: è un principio sancito dalla Costituzione a tutela della giustizia e del cittadino, che perciò non dovrebbe costituire un privilegio per i magistrati. Anche durante il passato regime totalitario la magistratura non si prestò a determinate manovre, tanto è vero che vi fu la necessità di creare tribunali speciali; proprio a causa dell'esperienza

avuta nel passato regime stabilimmo che il giudice non dovesse assolutamente essere soggetto al potere esecutivo e perciò si prevede l'inamovibilità nell'interesse della giustizia.

Un problema più complesso è quello sollevato dal collega Grossi circa l'organizzazione sanitaria integrativa con le strutture regionali. Questa integrazione è stata tentata, ma ha generato molti problemi a causa del ricovero di detenuti presso luoghi esterni di cura, per la sorveglianza che tutto questo comporta. Inoltre non tutte le Regioni si sono dichiarate disposte a prestare il loro apporto in materia. È stato perciò necessario provvedere a realizzare specifici reparti attrezzati nell'ambito delle strutture interne ed esterne. Ecco perchè vi è stata la necessità di aumentare le spese di questo titolo. Se il detenuto è malato di tumore e deve essere operato, il discorso cambia perchè ovviamente egli deve essere ricoverato in un istituto specializzato e non nelle infermerie delle carceri. Le infermerie comunque devono essere potenziate. Esistono già medici che fanno il servizio di guardia notturna, ma bisogna essere cauti nell'affermare che essi devono essere assegnati dalle Regioni. Bisogna fare in modo che le Regioni entrino nell'ambito carcerario, ma non bisogna dimenticare che esistono grossi problemi di custodia e sorveglianza.

Non condivido alcune prese di posizione che si sono verificate: ad esempio a Campobasso un magistrato si rifiuta di andare nelle carceri perchè vi è un *metal-detector* che riesce ad individuare qualsiasi oggetto metallico; questo magistrato sostiene che egli ha diritto a non essere perquisito: è una presa di posizione che mi lascia estremamente perplesso.

Per quanto riguarda i detenuti tossicodipendenti è stato già detto che occorrerebbe valutare ed agevolare le loro tendenze realizzando appositi reparti nei quali i soggetti interessati possano trovare un ambiente idoneo. A questo proposito è stato detto ieri che potrebbero essere utilizzate le carceri mandamentali opportunamente attrezzate.

Per quanto riguarda i minori il senatore Martorelli ha sostenuto che il Ministero non ha affrontato nel modo dovuto questo problema. Infatti il senatore Martorelli sostiene che la legislazione penale non è sufficiente in quanto esistono minori sottoposti ad angherie, come quotidianamente i giornali ci dimostrano. Questo accade in Italia, in un paese che rimane allibito e sconvolto di fronte al problema della fame che falceggia i ragazzi del Terzo mondo. Mi chiedo però se tutto questo sia effettivamente competenza del Ministero di grazia e giustizia. Certo sono d'accordo sul fatto che si debba fare l'indagine conoscitiva, di cui si è parlato, sullo stato della gioventù in Italia; indagine richiesta dal senatore Gozzini che aveva trovato il Governo favorevole. Credo che questa indagine rientri senz'altro nella competenza del Ministero di grazia e giustizia e ribadisco che sono favorevole al suo espletamento.

Per quanto riguarda gli interventi sui minori, sia per quelli posti in libertà provvisoria sia per gli indiziati a piede libero — problema anche di nostra competenza —, devo dire che si rileva una certa carenza assistenziale dopo i primi interventi. Occorrerebbe una maggiore opera di sensibilizzazione degli enti locali e pubblici perchè forniscano un valido aiuto e sostegno ai servizi sociali nei loro interventi. L'insufficienza di queste strutture è un problema collegato, secondo me, alla insufficienza delle strutture ministeriali.

Sono stati costruiti numerosi istituti, questo lo si deve riconoscere: però mancano carceri minorili con sezioni specifiche; nel costruire nuove carceri si è provveduto alla istituzione di sezioni per minori ma in maniera insufficiente. Ho verificato l'inadeguatezza di questo settore quando mi sono occupato di Campobasso. In questa città i minori in attesa di giudizio — badate bene, non quelli condannati — vengono inviati ad Airolo se maschi e a Bagnoli se donne, sottraendoli in tal modo all'appoggio delle famiglie. Noi con una situazione di tal genere continuiamo a sostenere che il carcere ha lo scopo di rieducare il reo: come è pos-

sibile pensare questo se si custodiscono in carceri lontane dalla loro residenza ragazzi in attesa di giudizio? Devo dire che ho convinto, con l'aiuto del Sottosegretario, il direttore dell'ufficio minorile, dopo aver parlato a lungo con lui, ad aiutarmi ad apportare alcuni cambiamenti positivi a questo proposito, e ci siamo riuniti. Nel carcere di Campobasso era stata costituita una sezione per minori, ma poichè il direttore di questo ambiva a far carriera, si è fatto convincere dai magistrati del Ministero ad utilizzare tale sezione per rinchiudervi i camorristi pentiti. Non è mia intenzione costruire — come ha detto una volta la senatrice Salvato — una specie di cinta di protezione intorno a Napoli; ma devo fare osservare che una città dove è detenuto Barra, dove Cutolo ha ucciso e nella quale vi è un traffico di camorristi anche se non registra fenomeni di mafia o camorra, a lungo andare viene interessata e coinvolta per forza di cose da problemi di camorra e di mafia. Ecco perchè non ritengo giusto che un ragazzo, un minore in attesa di giudizio, venga mandato in Campania, sottraendolo alla famiglia. Bene fa la Procura della Repubblica a largheggiare, molto opportunamente ed oculatamente, nel concedere la libertà provvisoria ai minori.

Sarebbe necessario che le Regioni e gli stessi enti locali fossero coinvolti, spingendoli ad interventi più incisivi nel campo della formazione professionale e ad avere maggiore coscienza del ruolo che possono svolgere nella gestione di attività culturali, ricreative e sportive che riguardano i minori. Si impone la risoluzione del problema del miglioramento professionale del personale addetto ai minori, anche mediante l'organizzazione di corsi periodici a livello centrale e a livello locale.

Per quanto riguarda l'automazione è giusto che non si parli solo di cifre, ma si dica almeno quello che si intende fare in proposito, cosa si vuole realizzare con l'informatica nel Ministero di grazia e giustizia. Sono stati fatti numerosi esperimenti in materia, ma forse è necessario affidarne lo studio anche a società esperte.

È stato affermato e rimarcato, ad esempio, che noi abbiamo legiferato in materia

di custodia cautelare senza disporre di dati. Secondo me ci sarebbe voluta una statistica diversa, che tenesse conto anche della qualità delle carceri. Noi ci preoccupiamo non certo perchè vengono liberati molti detenuti colpevoli di reati comuni, ma perchè potrebbero essere scarcerati quelli che con le loro azioni eversive e di stampo mafioso e camorristico hanno provocato un enorme allarme sociale: questo è stato riconosciuto da molti. Quindi non credo che una proroga di alcuni termini di entrata in vigore di leggi possa generare sfiducia nelle istituzioni, anche perchè l'uomo della strada, non gli addetti ai lavori, quando viene a conoscenza della scarcerazione di alcuni criminali, diventati famosi perchè i *mass-media* li hanno resi tali, inorridisce. Errore gravissimo sarebbe quello di scaricare anche questo problema sui magistrati, affidando loro un altro potere discrezionale; non si può far decidere al magistrato né con circolari, né con norme interpretative, perchè il magistrato si troverebbe di fronte ad un altro carico di responsabilità e discrezionalità che, non dico potrebbe prestarsi sempre a deviazioni o a distorsioni, ma che comunque potrebbe anche generarle a seconda della sensibilità del singolo.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria ho ricevuto le cifre relative a tutte le opere che sono state fatte finora e a quelle in corso. Vi sono, ad esempio, 5 interventi per carceri minorili (per 150 posti) nelle varie città; ve ne sono 24 in corso in varie città d'Italia per carceri per adulti (per un totale di 5.115 posti per uomini, 482 per donne e 546 per semiliberi). Le leggi e i decreti per dare l'avvio a queste opere sono del 1971 o del 1973, e le aree sono state scelte fra il 1972 ed il 1974. Questi dati sono un'ulteriore prova della lentezza con cui si procede alla realizzazione di queste strutture. Allo stato attuale, dopo 10-11-12 anni, a causa delle modifiche ai piani regolatori, ai ritardi nella individuazione delle aree insieme con i responsabili del Ministero dei lavori pubblici, non si è ancora riusciti ad ultimare il primo lotto per lo stralcio. Per fortuna mol-

te di queste opere, almeno per ciò che concerne il primo lotto (qualcosa interessa anche la mia Regione), dovrebbero essere pronte nei primi sei mesi del 1985. Vorrei solo dire che gli incrementi di spesa rispetto all'anno precedente, sono del 14 per cento e precisare tra l'altro che non tengono conto degli accantonamenti riportati dal Ministero del tesoro, che sono di assoluta rilevanza. Credo, comunque, sia inutile precisare queste cose.

Per quanto riguarda gli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria prefabbricata, sono d'accordo sul fatto che debba essere presentato un piano. Va comunque detto che l'importo globale dello stanziamento triennale ammonta a 550 miliardi, dei quali 100 per l'esercizio 1985, 200 per l'esercizio 1986 e 250 per l'esercizio 1987.

La tabella allegata al disegno di legge finanziaria per il 1985 specifica inoltre che, nel quadro dell'analisi degli effetti sul bilancio del disegno di legge finanziaria, a fronte di una previsione di competenza di 100 miliardi, per l'anno 1985, sono stabiliti fondi con autorizzazione di cassa nello stesso anno per 70 miliardi.

Non mi attarderò su tutti i capitoli, vorrei tuttavia dare una risposta al collega Battello, il quale ha fatto alcuni rilievi con la sua nota serietà: come ha già sottolineato l'onorevole Sottosegretario, anche la previsione di spesa va fatta in relazione al consuntivo. Il senatore Battello, se esaminerà tutti i capitoli cui ha fatto riferimento, si accorgerà che la maggior parte di essi ha rilevanti residui. Ciò dimostra che la previsione di spesa fatta negli anni precedenti non si è realizzata, forse perchè fatta con una certa leggerezza. La legge sulla contabilità generale dello Stato stabilisce infatti che nel predisporre il bilancio si debba tener conto della possibilità di spendere entro l'anno tutte le risorse disponibili. Ecco perchè la maggior parte di quei capitoli ha subito delle detrazioni in relazione alla rilevanza dei residui dell'anno precedente.

Con queste osservazione, signor Presidente, esprimo parere favorevole alla approvazione, senza modifiche, della tabella di bilancio.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore, il quale, tra l'altro, non ha tralasciato nella replica nessuno dei punti più rilevanti degli interventi svolti.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto dei documenti in titolo è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,45.

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta pomeridiana)

**Presidenza
del Presidente VASSALLI**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)** » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987** » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— **Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvata dalla Camera dei deputati, e della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1985 », già approvata dalla Camera dei deputati.

Ricordo che l'esame è stato sospeso nella seduta antimeridiana dopo la replica del relatore, senatore Di Lembo.

Ha facoltà di parlare il senatore Ruffino, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027.

RUFFINO, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027. Farò alcune osservazioni, signor Presidente, non senza pre-

mettere, non certo per una sorta di rituale ma perchè ne sono profondamente convinto, che gli interventi di tutti i colleghi in questo dibattito sono stati particolarmente qualificati ed ampi. Ciò è sottolineato dal fatto che la Commissione giustizia si è riunita per molte volte (a differenza delle altre Commissioni che hanno esaurito l'esame del bilancio in una o al massimo in due riunioni) con risultati proficui. Questo aspetto è un indice significativo dell'impegno e del contributo prezioso dei colleghi intervenuti nel dibattito, i quali hanno avanzato proposte molto interessanti per risolvere il generale malessere della giustizia.

Poichè siamo in attesa della replica del Ministro di grazia e giustizia non impiegherò molto tempo per fare alcune precisazioni. Mi preme soprattutto sottolineare come da parte di tutti i colleghi siano stati evidenziati gli aspetti positivi delle riforme approvate dal Parlamento. Come diceva stamani il senatore Ricci, era giusto affrontare in modo concreto alcune riforme così come adesso è altrettanto necessario, urgente ed indifferibile affrontare il problema delle strutture, ammodernando il Ministero di grazia e giustizia, ammodernando gli uffici periferici, cercando attraverso l'automazione di creare una giustizia adeguata ai tempi moderni e alle esigenze sempre più complesse della nostra società. Su questo aspetto mi soffermerò anche in rapporto ad alcuni emendamenti che i senatori del Gruppo comunista hanno presentato al disegno di legge finanziaria, e che attengono particolarmente agli articoli 11 e 19 dello stesso.

Anzitutto voglio riferirmi all'aspetto della automazione: per essa è prevista una spesa di 50 miliardi, novità interessante del bilancio di previsione, anche se, come sottolineano i senatori del Gruppo comunista, questa novità è limitata solamente al 1985, mentre invece sarebbe necessario una sua reiterazione nel tempo. A mio parere, l'emendamento che i senatori Ricci e Battello hanno presentato all'articolo 19 del disegno di legge finanziaria, se accolto dalla Commissione, comporterebbe un incremento di spesa di 75 miliardi per il 1986 e di 100 miliardi per il

1987. Mi permetto di fare un'osservazione: il Ministero ha già attuato e sta ancora attuando un processo di informatica e di automazione particolarmente significativo. Di questo troviamo traccia nella tabella 5 e in quella relazione che, pur essendo stata definita burocratica, contiene dei cenni molto interessanti. Infatti in essa è precisato che si è proceduto all'ammodernamento delle strutture e che, in attesa della realizzazione di un generale processo di meccanizzazione dei servizi, è stato avviato il progetto di automazione degli uffici minorili. È stato poi predisposto un processo di automazione a livello degli uffici di istruzione ed è stato approntato uno studio che rende possibile microfilmare gli atti esistenti ed inserire nell'elaboratore i dati salienti; conseguentemente è possibile la ricerca e la consultazione da parte di più organi giudiziari che possano essere interessati alla questione.

Come avevo già ricordato nella mia relazione introduttiva, sono state attuate alcune iniziative per l'automazione dei servizi nell'ambito giudiziario che si estendono a vari settori e che dimostrano un serio tentativo di arrivare all'ammodernamento delle strutture. Nel disegno di legge finanziaria vi è a questo proposito una previsione di spesa di 50 miliardi. Non ho dati sufficienti per poter affermare se questa spesa sia modesta o rilevante, ed ha ragione il senatore Ricci nella sua richiesta di ulteriori dati tecnici a questo proposito. L'onorevole Ministro dovrebbe riferire in Commissione sui progetti per l'automazione generale degli uffici del Ministero di grazia e giustizia e degli uffici periferici, e sui costi di essi. Solo in questo caso noi avremmo dei dati che ci permetterebbero di fare delle proposte concrete per il futuro. Ritengo di poter affermare, anche sulla base della proposta comunista, che oggi ci troviamo in una situazione di incertezza e di non profonda conoscenza del problema dato che vi è una grossa difficoltà, a parte quella di carattere finanziario, ad accedere a tutti i dati tecnici. A mio parere è già un fatto positivo e significativo l'aver inserito quei 50 miliardi nel bilancio 1985 come previsione

di spesa, anche se innegabilmente è necessario rendersi conto delle effettive possibilità di spesa per questo settore.

Nè vale obiettare, come faceva stamattina il collega Battello, che per quanto riguarda l'automazione alla Cassazione sono previsti soltanto 5 miliardi nell'anno 1985 e la spesa non viene più riportata negli anni 1986-87. Credo che questo fatto sia in dipendenza della completa definizione del processo di automazione e di informatica a livello della Corte di Cassazione, ma su ciò evidentemente è il Ministro che potrà confortare tale tesi. Quindi su questo emendamento all'articolo 19, che prevede un'ulteriore spesa di complessivi 175 miliardi per gli anni 1986 e 1987, pur manifestando un apprezzamento — e non posso non farlo — per questo desiderio di rendere più spediti i servizi a livello del Ministero di cui ci occupiamo, debbo peraltro, per senso di obiettività, manifestare delle perplessità, se non alcune riserve sostanziali.

Lo stesso parere esprimo per quanto attiene all'emendamento che i senatori Ricci e Battello presentano all'articolo 11 del disegno di legge finanziaria. L'articolo 11, primo comma, riguarda l'edilizia penitenziaria, per la quale sono previsti complessivi stanziamenti per 530 miliardi negli anni 1985, 1986 e 1987, così ripartiti: 80 miliardi per il 1985, 200 miliardi per il 1986, 250 miliardi per il 1987. Qui i colleghi del Gruppo comunista per la verità non chiedono un aumento di spesa, ma una sua diversa ripartizione all'interno degli anni finanziari interessati e precisamente chiedono di portare gli 80 miliardi destinati come previsione per il 1985 a 150, di ridurre da 200 a 180 miliardi la previsione di spesa per l'anno 1986 e la previsione di spesa per l'anno 1987 da 250 a 200 miliardi. Credo che vi siano delle difficoltà di carattere tecnico, anche se la spesa globale non subisce modificazioni nella sua entità, ma a prescindere da queste difficoltà di carattere tecnico, richiamo le argomentazioni che in sede di illustrazione del disegno di legge finanziaria mi ero permesso di fare. In definitiva, è già a disposizione del Ministero di grazia e giustizia la

somma rilevante di 500 miliardi, di cui alla legge finanziaria relativa all'anno 1984, che deve essere tuttora spesa, e mi corregga il signor Ministro se dico una cosa inesatta. Infatti finora, a livello di Ministero, sono stati impegnati integralmente i 1.200 miliardi previsti dalle leggi finanziarie 1980 e 1981 (per l'esattezza, 1.199 miliardi e 688 milioni), mentre sono sorte difficoltà anche di carattere legislativo (il provvedimento del Ministero dei lavori pubblici per l'acceleramento delle procedure doveva essere discusso ieri in sede legislativa alla Commissione lavori pubblici della Camera dei deputati, come ci accennava stamattina il sottosegretario Bausi, ma ha incontrato qualche difficoltà e comunque non ne è stato ancora esaurito il complessivo esame). Allora è bene chiederci come legislatori se valga la pena rimodulare le spese in modo diverso nei tre anni quando effettivamente la disponibilità di 500 miliardi e di ulteriori 80 miliardi sembra allo stato attuale sufficiente per l'impegno di spesa nel periodo di cui ci stiamo occupando.

Vi sono poi altri quattro emendamenti che esaminerò brevemente. I senatori Battello e Ricci propongono di aggiungere un comma all'articolo 19, in cui si autorizzi la spesa di 50 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, da destinare ai contributi ai comuni per le spese di impianto e funzionamento degli uffici di conciliazione. Mi rendo conto che la modifica delle competenze dei conciliatori imponga una diversa organizzazione a livello periferico nelle strutture e negli impianti. Potrebbe essere un nostro auspicio da formulare in un ordine del giorno che concretizzi tale nostra volontà, in quanto penso che — allo stato — sia difficile reperire ulteriori mezzi finanziari. Non dobbiamo dimenticare che nel complessivo quadro del bilancio di previsione per l'anno 1985 al Ministero di grazia e giustizia è stato riservato un trattamento privilegiato. Credo infatti che esso sia uno dei pochissimi Dicasteri che ha avuto un aumento in percentuale rilevante delle spese (lo 0,25 per cento in più), che rapportato poi percentualmente all'ammontare glo-

bale delle spese di bilancio rappresenta certamente qualche cosa di più appunto, di quel quarto, di cui hanno parlato molti colleghi nel corso del dibattito.

Le stesse osservazioni possono farsi per quanto riguarda l'emendamento tendente ad aggiungere un ulteriore comma all'articolo 19, prevedendo una spesa di 50 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, da destinare ai contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di edifici giudiziari.

Così si dica ancora per gli altri due emendamenti, che prevedono, l'uno la spesa aggiuntiva di 96 miliardi, da iscrivere ai fondi speciali di cui all'articolo 10 della legge 5 agosto 1978, n. 468, per il finanziamento dell'istituzione del giudice di pace, e l'altro la spesa aggiuntiva di 63 miliardi da destinare per l'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria.

Valuterà il Ministro se sia possibile accogliere emendamenti aggiuntivi di spesa per riforme in corso di attuazione. Come relatore debbo manifestare perplessità e riserve, rimettendomi comunque al giudizio del Ministro, anticipando invece una mia disponibilità ad accogliere eventuali ordini del giorno. Se i colleghi intendessero trasformare questi emendamenti in ordini del giorno, il relatore infatti esprimerebbe fin d'ora il suo parere favorevole anche e soprattutto per le dichiarazioni responsabili che i colleghi intervenuti nel dibattito hanno fornito, e cioè dichiarazioni di attenzione nei confronti di un bilancio e di una legge finanziaria che sono certamente innovativi e che comportano delle speranze che ci auguriamo possano essere concretamente realizzate.

Non avrei altre osservazioni da fare, signor Presidente, se non quella di sottoporre all'attenzione del Ministro — non l'ho fatto, e me ne scuso, in sede di relazione — una proposta che mi ero permesso già di avanzare nel dibattito in Aula il 9 ottobre. Chi ha contatti frequenti con gli uffici giudiziari avverte che il problema del personale è gravissimo. La carenza di personale viene appena attenuata attraverso le assunzioni dei

cosiddetti « novantisti », persone che vengono assunte per tre mesi. Credo che sia opportuno proporre delle innovazioni concrete a questo riguardo perchè, di solito, vengono assunte persone che hanno scarsissima capacità pratica ed esperienza e vengono dimesse dopo tre mesi, allorchè hanno acquisito un minimo di esperienza, di capacità e di contatto con la realtà degli uffici, quando cioè incominciano veramente a rendere proficua la loro attività.

So che dovremo superare difficoltà notevoli anche con le organizzazioni sindacali e che sarà necessario modificare alcune leggi. Ritengo però che, nell'« opera di pulizia » a piccoli passi cui sovente il Ministro ha fatto cenno, anche un'iniziativa di questo genere, quella cioè di portare l'assunzione almeno a 6 mesi senza che si determini poi l'obbligo di collocare gli interessati in ruolo, possa rivelarsi positiva. Questa mia proposta, che avevo già fatto in Aula e che mi permetto di ripetere qui in Commissione, riducendo anche per gli assunti più giovani il salario, non metterebbe l'Amministrazione di fronte a modifiche sostanziali di spesa e consentirebbe invece una collaborazione che, sul piano concreto e dell'efficienza organizzativa, può essere utile. Oggi, infatti, ci troviamo spesso a lamentare che la mancata esperienza ed il ridotto periodo di tempo in cui queste persone sono occupate determinano degli inconvenienti.

Riconfermo quindi il mio parere favorevole sul disegno di legge finanziaria e annuncio che sono disposto ad accogliere i vari emendamenti presentati qualora essi venissero trasformati in ordini del giorno.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero anche io ringraziare sinceramente i relatori e i senatori intervenuti nel dibattito. La sottolineatura, formulata un momento fa dal senatore Ruffino, anche sulla quantità di tempo dedicata all'esame dei documenti di bilancio e del disegno di legge finanziaria credo non sia inespressiva. Anche se i singoli atteggiamenti sono probabilmente determinati dall'inevitabile rispetto dei vari ruoli, io

sono convinto che un confronto onesto delle diverse posizioni è comunque sempre proficuo al di là delle acquisizioni che, di volta in volta, si possono ottenere. Debbo peraltro chiedere scusa se, rispetto ai numerosi e assai complessi argomenti sollevati nel corso del dibattito, la mia replica non sarà completamente esauriente; ma, in primo luogo non ho potuto ascoltare direttamente alcuni interventi (anche se il sottosegretario Bausi si è preoccupato di fornirmi su di essi un appunto riassuntivo) e, in secondo luogo, ritengo che sarebbe un tentativo soverchiante quello di rispondere analiticamente ad ogni quesito e di confrontarmi con tutte le considerazioni svolte. Del resto, se è vero che la discussione dei documenti di bilancio costituisce necessariamente un'occasione di verifica della politica giudiziaria, pur tuttavia — e credo sia un dato positivo — in questo anno sia alla Camera che al Senato in numerose circostanze è stato possibile portare avanti un ampio confronto sui temi generali della giustizia. Non è dunque nè la prima nè l'ultima volta che alcuni temi nodali vengono affrontati. In tale occasione, pertanto, mi limiterò a fare soltanto alcune rapide osservazioni.

Innanzitutto, accetto senza reticenze le critiche portate alla struttura stessa della tabella 5 ed anche a quella relazione che — i funzionari del mio Ministero non mi perdoneranno quanto sto per dire — pure io apprezzo come esempio piuttosto preclaro di prosa burocratica.

Il fatto è che esistono cristallizzazioni, inerzie e difficoltà non facili da superare, nonchè un qualche lato di finzione che pure è presente nei procedimenti di formazione del bilancio dello Stato. Se confronto i tempi nei quali si elabora la tabella del Ministero rispetto a quelli reali di attuazione delle determinazioni politiche e se, come pure è necessario, mi soffermo sulla progressiva gerarchizzazione delle competenze delle funzioni a tutto favore del Ministero del tesoro, che in sostanza sta diventando il padrone effettivo anche delle tabelle dei singoli Ministeri, do conto certo di difficoltà reali, ma riconosco anche che i risultati sono francamente criticabili.

Del resto, tra i miei numerosi desideri non facili da coltivare c'è anche quello di convincere il Ministero del tesoro per il bilancio dell'anno prossimo che, anche se compete ad esso la definizione delle quantità finanziarie, occorrerà riscattare per i singoli Ministeri — e per quello della giustizia in particolare — una autonomia nella definizione delle direzioni di spesa. Se è vero, infatti, che queste titolazioni consentono alla fine in larga misura una flessibilità degli interventi ed anche possibilità di aggiustamento, è pur vero che la lettura della tabella 5 non dà conto in modo sufficientemente limpido di orientamenti che certamente esistono.

Questa è la prima osservazione autocritica che desideravo fare, proprio perchè ritengo che così ci si debba comportare in una occasione come questa. Per altro verso credo di dover rivendicare non al Ministero di grazia e giustizia, ma al Ministro stesso, l'introduzione nel disegno di legge finanziaria delle disposizioni che ci riguardano: perchè — debbo dirlo — questo è stato reso possibile esclusivamente dalla mia perfino petulante ostinazione. Proprio in considerazione di quanto ho appena detto mi trovo costretto a rispondere ai colleghi comunisti che, pur comprendo le ragioni che li hanno spinti a presentare i loro emendamenti, questi ultimi non sono accoglibili. So bene infatti quanto è stato difficile introdurre nel disegno di legge finanziaria, che non prendeva assolutamente in considerazione il Ministero di grazia e giustizia, gli stanziamenti che ora vi figurano. La situazione attuale è questa e ci porta appunto a quella percentuale ritoccata rispetto al passato. Nel disegno di legge finanziaria, comunque, sono previsti 800 miliardi in un anno a favore dei comuni, cifra che consentirà loro di contrarre mutui per l'edilizia giudiziaria; 50 miliardi per le strutture informatiche e 530 miliardi per l'edilizia penitenziaria, preferibilmente industrializzata. Per inciso voglio dire che si è fatta molta filologia sull'aggettivo « industrializzata », che io avrei volentieri modificato in « prefabbricata ». A proposito di quest'ultimo stanziamento devo dire che inizialmente erano previsti 550 miliardi, 20 ci sono stati tolti dalla Camera su proposta unanime del-

la Commissione lavori pubblici, accolta poi dalla Commissione bilancio, e tale cifra è stata riservata per i servizi igienico-sanitari nelle zone terremotate dell'Umbria. Questo è un particolare oltretutto che mi induce a riconsiderare e misurare nuovamente l'esattezza dei buoni propositi: 530 miliardi che nella proposta del Consiglio dei Ministri erano iscritti come fondo del Ministero della giustizia (su questo registro intanto una sconfitta non decisiva) risultano al Senato stanziati sui fondi del Ministero dei lavori pubblici. La ragione è che ci si è trovati dinanzi ad una rivendicazione di competenza, ad una enunciazione di offesa alle prerogative del Ministero dei lavori pubblici: argomenti che mi risultano incomprensibili, che non sono insuperabili, tanto più se si tiene conto che questo ulteriore lavoro burocratico, aggiunto ai tempi lunghissimi di costruzione, comporta che abbiamo, rispetto ad un impiego ragguardevole delle risorse, (lo ricordava il senatore Ruffino, non si tratta di qualcosa di marginale), risultati che non sono fino in fondo accettabili.

Se la Commissione è interessata al problema, potrò senz'altro offrire elementi dettagliati sulle opere in corso, sui nuovi istituti, sui tempi presumibili di attuazione, perchè si abbia una visione accurata della situazione. È vero che tante cose vanno male ma è anche vero che certi risultati si ottengono: nell'arco di due o tre anni, avremo a Torino, a Napoli, a Palermo, nuovi istituti carcerari delle grandi concentrazioni urbane; nei luoghi dove le strutture sono più fatiscenti avremo opere nuove.

È chiaro che i 530 miliardi dislocati nel triennio sono aggiuntivi rispetto al *trend* delle operazioni di rifinanziamento delle leggi ricordate.

Debbo peraltro dire che ho avuto buon gioco nell'ottenere questo finanziamento straordinario, denunciando la macchinosità dei meccanismi di spesa regolarmente previsti, tant'è che ancora oggi, ai primi di dicembre, non è stato svincolato a vantaggio di questo tipo di intervento il blocco di 500 miliardi, 250 per il 1984, 250 per il 1985, previsti nella legge finanziaria per il 1984; nel

1985 si potranno spendere 500 miliardi per l'edilizia carceraria, ci sono programmazioni che assorbono questa cifra e vanno più in là, e possiamo insieme vedere se questa intenzione di ricorso all'edilizia leggera anche dal punto di vista temporale è più agile.

In questo senso direi che ha ragione il senatore Ruffino nell'accennare alla circostanza che non sarebbe poi un grande risultato quello di rovesciare l'itinerario degli stanziamenti collocando quelli più consistenti nel 1985. Debbo dire che nel 1985 sarà un successo se riusciremo a spendere gli 80 miliardi stanziati, perchè si tratta in sostanza di sperimentare un'assoluta novità in ordine alla quale vedo muoversi obiezioni, che non prevedevo e che invece vanno valutate, sul ricorso all'edilizia prefabbricata leggera. Io credo di dovere andare avanti in questo tentativo, anche perchè attraverso questo strumento riusciamo a realizzare un circuito di carceri leggere che dovrebbero riguardare una tipologia particolare di detenuti.

Vi sono certamente aspetti assai più importanti relativi alla riforma: si è insistito molto nel dibattito intorno al modo di essere della struttura del Ministero della giustizia come struttura servente per l'amministrazione della giustizia. È un discorso non facile; intanto, avendo scoperto che per lettere piccole si utilizzano sempre buste grandi, quelle piccole costano meno, una piccola riforma è stata quella di usare buste più piccole.

Al di là di questo, non ho dubbi che una fortissima innovazione, alla radice di tante altre possibili, sarebbe appunto quella di una riconsiderazione totale del modo d'essere del Ministero, ma vorrei osservare che questa impresa va ben al di là delle mie capacità. Desidererei che non si dimenticasse che si è immaginata una riforma dei singoli Ministeri non dico successiva ma complementare alla riforma della Presidenza del Consiglio e della pubblica Amministrazione. La riforma della pubblica Amministrazione, che si sta facendo pur con tanta buona volontà, è, dal punto di vista di un ministro, una grossa complicazione perchè oggi ci viene sottratta una serie di contrattazioni sinda-

cali che viene poi a riverberarsi nei singoli Ministeri con aggiunta di complicazioni. La contrattazione consiste nel rivendicare all'interno dei singoli Ministeri una specialità che comporta sul piano economico una serie di corollari. Non c'è dubbio che la situazione così com'è va valutata criticamente anche per quanto riguarda la presenza di tanti magistrati al Ministero; quando si pone questo discorso all'interno della compagine ministeriale, ci si sente rispondere che il Ministro vuole mandare via i magistrati per tenersi i cancellieri; è difficile spiegare che non esiste questa alternativa. Peraltro ripeto che questo è tema che certamente potrebbe, secondo me, denominare l'intera politica di Governo. Credo che al dunque su questo terreno anche molti discorsi sulla riforma istituzionale troverebbero la verifica effettiva.

Si è parlato dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia. Credo che sia un tema grave, qualche volta inquietante, almeno dal mio punto di vista, perchè capisco bene che in una zona nella quale dovrebbe realizzarsi il massimo di coordinamento è difficile ottenerlo. L'efficienza a livello di operazioni integrate del Consiglio superiore della magistratura e del Ministero è oggi difficilmente praticabile per tante ragioni.

Non mi interessa ora scendere più accuratamente su questo terreno; certamente registro che alcune mie proposte — per esempio sulla possibilità di rendere tempestivamente efficace l'operazione di accorpamento delle preture, per cui aveva lavorato una commissione mista del Consiglio superiore e del Ministero — si sono rivelate non puntuali. Oggi stiamo ancora aspettando che vi siano determinazioni utili sotto questo profilo. Certamente da tale punto di vista occorre con pazienza ritornare sul problema, perchè intorno a questo tema ruota gran parte dell'efficienza complessiva della macchina giudiziaria

So che anche nell'esposizione della relazione e nella replica del senatore Di Lembo è stato posto il tema della inamovibilità dei magistrati e del costo di essa. Questo tema

viene interpretato dal punto di vista dell'efficienza e della razionalità della distribuzione dei magistrati. Io voglio precisare che alla Camera da ieri si è entrati nel vivo della discussione di un disegno di legge comunista che prevede i meccanismi di regolamentazione della rotazione negli incarichi direttivi. Il Governo ha espresso una posizione non pregiudizialmente ostile. Nel corso della discussione cercheremo di chiarire che potrebbe essere la buona occasione per affrontare questo problema che, tra l'altro, è assai significativo. Potrebbe essere l'occasione buona anche per vedere in che modo questo tipo di soluzione si rapporta con l'efficienza complessiva dell'Amministrazione della giustizia.

Oggi si registra la costante precarietà di tutti gli uffici giudiziari; e, a mio parere, il minimo che si dovrebbe fare, stando così le cose, sarebbe riuscire a trovare dei meccanismi (e credo che non sia impossibile trovarli) quanto meno tali da garantire che all'uscita di un magistrato da un ufficio giudiziario corrisponda l'entrata in esso di un altro magistrato. Tutto ciò peraltro è reso difficile dalla circostanza, segnalata anche nel corso di questo dibattito, che qualche centinaia di posti nominalmente nell'organico sono in realtà sempre scoperti perchè ci sono magistrati fuori organico.

Purtroppo per la maggior parte si tratta proprio dei magistrati del Ministero di grazia e giustizia. Ma ve ne sono anche molti altri: ad esempio, del Consiglio superiore della magistratura non fanno parte soltanto i membri eletti dal Consiglio stesso, ma anche i segretari e gli addetti che sono dei magistrati; alla Corte costituzionale vi sono alcune decine di magistrati che svolgono la funzione di assistenti dei giudici costituzionali. Indubbiamente devo ammettere che il Ministro non è indifferente di fronte alle lettere del Presidente della Corte costituzionale che chiede di provvedere immediatamente a risolvere questo problema. Purtroppo, essendo io il Ministro di grazia e giustizia, non so e non posso rivolgermi ad altri sopra di me per chiedere provvedimenti circa i vuoti nell'organico dei magistrati,

a cui certamente si accompagnano i vuoti nell'organico del personale ausiliario. Vorrei comunicare alla Commissione una notizia che ritengo confortante: per quanto riguarda il problema dei trimestrali anche io do la stessa valutazione del senatore Ruffino, dato che egli stesso indica la difficoltà del tragitto che dovrebbe essere iniziato e portato a termine. Intanto debbo precisare che è certamente garantita al Ministero di grazia e giustizia, non ad altri Ministeri (chiederò comunque al Ministero degli interni per la parte di sua competenza), la deroga alla legge finanziaria per i trimestrali prima della scadenza del 31 dicembre. La scadenza del 31 dicembre è improrogabile perchè da quel momento la legge finanziaria all'esame del Senato entrerà in vigore vietando dal 1° gennaio di derogare alle norme stabilite per l'assestamento del bilancio.

Aggiungo che il Consiglio dei Ministri ha sostanzialmente approvato — purtroppo formalmente non lo ha ancora fatto perchè occorre attendere il rendiconto 1984 — anche un disegno di legge d'iniziativa del Ministro di grazia e giustizia con il quale si prevede l'assunzione, mediante procedure straordinarie di concorso, di una quantità di personale idoneo a coprire tutti i posti attualmente vacanti in organico. Si tratta di circa 3.000 posti di ausiliario in tutti i ruoli, sia nel ruolo di coadiutore dattilografo ausiliario sia in quello di cancelliere. Il disegno di legge verrà anche all'esame di questo ramo del Parlamento, spero, nel più breve tempo possibile. Le procedure in esso contenute prevedono un ricorso, attraverso concorsi espletati soltanto per titoli e non per esami, all'elenco degli idonei di concorsi espletati da altre pubbliche amministrazioni, a parità di titolo di studio rispetto a quello richiesto dalla nostra normativa; ricorso da effettuarsi nelle sedi decentrate.

In una sede di corte d'appello del Nord è stato bandito un concorso per cancellieri e i risultati a mio parere sono, grazie a questo meccanismo, estremamente interessanti. Infatti è vero quello che immaginavo, cioè che in un tempo estremamente breve è possibile espletare questi concorsi, cosa risul-

tata impossibile a Roma dove si sono impiegati ben quattro anni per espletare un concorso per coadiutore dattilografo. Non solo, ma in questo concorso di Roma mi sono trovato anche costretto a denunciare all'autorità giudiziaria un compito sospetto di irregolarità; per questo motivo oggi sono state sospese tutte le prove di quel concorso. Spero soltanto che non arrivi un sostituto procuratore a bloccare complessivamente tutto il concorso e a costringerci a ricominciare da capo perchè per il Ministero di grazia e giustizia sarebbe veramente la fine del mondo.

Per quanto riguarda il personale ausiliario si dovrebbe motivatamente immaginare che nell'arco di un anno potremo avere risultati interessanti. Credo che questo sia uno dei punti fondamentali del nostro problema, anche se voglio precisare che oltre alla quantità io credo che sia necessario reperire tutti gli strumenti di persuasione per rendere effettiva la redditività di questo lavoro. Anche dalla stessa magistratura spesso si denuncia l'insufficienza delle strutture, però io debbo a mia volta registrare che il funzionamento dei diversi uffici giudiziari non è uguale in tutte le parti d'Italia e dipende in misura non trascurabile anche dall'impegno e dalla capacità dei titolari degli uffici direttivi delle singole sedi giudiziarie. Esistono situazioni enormemente diverse: abbiamo sedi nelle quali anche strutture estremamente moderne vengono abbandonate nei corridoi e abbiamo sedi nelle quali tutto funziona bene.

A proposito dell'informatica voglio precisare che ho rilevato la richiesta del senatore Ricci, ma debbo confermarli che tempo fa ho presentato alla Camera una relazione sull'andamento delle operazioni di informatizzazione del Ministero di grazia e giustizia. Indipendentemente da qualsiasi discussione su questo argomento, alla quale sono totalmente disponibile, invierò alla Commissione in tempi brevi un aggiornamento di quella relazione svolta alla Camera dei deputati affinché la Commissione stessa abbia un quadro generale di come si sta operando in merito. La mia valutazione — tale l'impegno che intendo portare avan-

ti — è che dobbiamo fare il punto della situazione, perchè non è esatto dire che il problema dell'informatica sia estraneo alla sensibilità dell'Amministrazione della giustizia. Credo che il Ministero di grazia e giustizia sia uno dei Ministeri più moderni sotto questo profilo. Si potrebbe fare l'esempio del CED della Cassazione, per la quale si potrebbe ripetere quanto detto dal senatore Ruffino, cioè che la Cassazione sarà sempre il fiore all'occhiello della nostra amministrazione giudiziaria proprio perchè in essa si applica l'informatica. Se però il CED della Cassazione non viene migliorato, pur rimanendo un elemento importante, non può essere decisivo; soprattutto perchè si occupa della trasmissione e dell'elaborazione di dati relativi alla giurisprudenza, e questa non può essere considerata l'informatizzazione del servizio della giustizia.

Sotto tale profilo voglio ricordare che vi è un'esperienza, a mio parere interessante, presso i tribunali dei minorenni per completare l'informatizzazione dei servizi penitenziari e di quelli del casellario giudiziale. Esistono perciò dei punti in cui l'informatica si sta notevolmente sviluppando. Certamente credo che il tema principale consista nel capire come sia possibile chiudere alcuni circuiti e soprattutto come sia possibile, avendo noi esperienze limitate ai tribunali di Roma e di Bergamo, rivedere l'informatizzazione in relazione agli affari civili per costruire un'intensa rete di raccordo. Molti di voi l'hanno già ricordato con accenti critici, e anche io voglio ricordare che in occasione di una recente scelta normativa il Ministero non è stato in grado di offrire valutazioni aggiornate e verificabili. Questo peraltro comporta una riflessione che sia attenta ai risvolti dei problemi, perchè qui si tratta in sostanza di dotare tutti, o quanto meno i più importanti, uffici giudiziari di strumentazioni tali che da un lato accelerino il servizio e dall'altro siano il punto di partenza delle notizie che possono essere raccolte a livello centrale.

Io presenterò un progetto che tenga in considerazione questi punti e se la Commissione è d'accordo lo sottoporro volentieri ad una vostra verifica in modo da

ascoltare valutazioni in una materia nella quale tra l'altro muoversi non è facilissimo, tenendo conto degli interessi economici in gioco. Vorrei rilevare (il senatore Battello criticava una voce della tabella 5 che va considerata per quello che è) che una informatizzazione, sia pure leggera, è stata realizzata durante questo anno e io intendo assecondarla sempre di più.

In una trasmissione televisiva tempo fa si è potuto vedere per esempio che cosa è oggi l'Ufficio istruzione di Palermo. Certo, questo dipende da tante cose, dagli uomini che ci sono, dipende anche da una interazione, dalla sensibilità degli operatori e dalla capacità, che in questo caso debbo dire il Ministero ha dimostrato, di assecondare tali esigenze. Oggi l'Ufficio istruzione di Palermo non è certo il luogo delle carte, dei fascicoli polverosi, ma rappresenta la visione di come si fa giustizia in un grande centro di affari penali avendo a disposizione anche macchine piccole (sono tutti M-20). Sotto tale profilo, da parte del Ministero c'è questo sforzo costante di dotare gli uffici più importanti e nevralgici di queste strutture piccole, leggere, di automatizzazione, che però si stanno rilevando estremamente importanti soprattutto per quanto riguarda la gestione di inchieste che hanno a che fare con la grande criminalità. Naturalmente, anche qui — lo ripeto — occorre una risposta di sensibilità particolare da parte di quelli che saranno i fruitori delle macchine.

Ciò era quanto intendevo dire sul tema strutturale, anche perchè ho registrato una polemica in questi giorni. È stato molto enfatizzato il tema dei rapporti fra struttura e innovazione normativa. Non sono così ingenuo da non prevedere, al momento dell'impatto di questa novità, delle reazioni. Qualche volta però devo dire che sono un po' amareggiato da un eccesso di reazioni, e l'ho detto anche ad alcuni colleghi avvocati che sono venuti a trovarmi. Registro spesso come vi sia un'enorme, sconcertante divaricazione tra le intelligenze, gli impegni, la sensibilità e l'onestà personale e il folclore delle associazioni; tanto è vero che mi vado convincendo che in un Paese che è

sovraccaricato di corporativismo forse le uniche vere utili associazioni dovrebbero essere quelle di idee, per mettere insieme alcune cose e capire come stanno in relazione con le altre.

È veramente sorprendente il fatto che si maledica ad esempio l'aumento delle competenze civili del pretore da parte di quegli stessi che anni fa — vi sono tracce al Ministero — chiesero in questa direzione un intervento del Governo per decreto-legge, il che non faceva supporre certamente che si immaginasse che occorreva prima predisporre le strutture necessarie.

Io credo che insieme, dove abbiamo l'occasione, dobbiamo cercare di sensibilizzare gli operatori, perchè se si registrassero atteggiamenti addirittura di sabotaggio, qual è quello di far dare le dimissioni in massa a vice pretori o a vice conciliatori da parte di alcuni avvocati...

RICCI. Come si minaccia a Genova.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia* ... per quel che mi riguarda non esiterò a denunciare questo tipo di reattività e di atteggiamento, perchè davvero non si può andare avanti se non c'è la pazienza sufficiente. Lo so anch'io che avremmo potuto fare meglio e di più.

Questo lo dico anche con riferimento a interventi in merito ai contributi ai comuni per gli uffici di conciliazione. Proprio l'altro giorno ho avuto un incontro con i rappresentanti dell'ANCI e ho potuto registrare che vi è un atteggiamento assai responsabile e misurato, tant'è che è stato fortemente apprezzato l'aumento di 13 miliardi nel bilancio di quest'anno rispetto a quello dell'anno scorso per il ristorno di contributi ai comuni, un aumento che ho voluto in sede di Commissione alla Camera proprio perchè in questo modo anche indirettamente si possa venire incontro alle loro esigenze.

Il problema dei comuni è soprattutto quello del personale. In questi giorni si è realizzato un accordo con il Ministro dell'interno — che è competente per quel che riguarda la spesa dei comuni — per garantire la possibilità di una deroga sotto tale pro-

filo e poi vi è una richiesta di corsi di aggiornamento di questo personale, da gestire dal Ministero della giustizia. Lo faremo volentieri, però ho ritenuto giusto ricordare in quest'occasione ai rappresentanti dell'ANCI che non è che si possa assecondare fino in fondo l'idea dei sindaci e dei comuni che si tratta di una straordinaria novità per la quale lo Stato non deve trascurare di offrire i mezzi adeguati, perchè si dà il caso che questa competenza appartiene normativamente ai comuni. Se alcuni uffici di conciliazione sono diventati magari il magazzino comunale in questi anni, ciò certamente si deve anche al fatto che via via la competenza dei conciliatori si andava in sostanza esaurendo, ma la circostanza che oggi rivitalizziamo l'istituto non può far immaginare all'ente locale che la cosa non lo riguardi, anche perchè io non ho dubbi sulla circostanza che alcuni nodi decisivi della crisi dell'amministrazione della giustizia possono essere risolti soltanto attraverso un fortissimo coinvolgimento della responsabilità degli enti locali; ma non può essere, questa responsabilità, invocata in modo diviso.

Non si può, voglio dire, da una parte mandare telegrammi di prevenzione, riunire consigli comunali, formulare ordini del giorno non appena venga aleggiato da qualcuno il sospetto della possibile chiusura di un ufficio giudiziario, e dall'altra scaricare in pratica completamente sul Ministero gli oneri per gli edifici giudiziari.

LEONE. Ricordo che Einaudi, mentre era Presidente della Repubblica, si rivolse a me, Presidente della Camera, perchè non si abolisse la pretura di Cantù.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Le Commissioni parlamentari credo abbiano grande capacità di persuasione, di contatti, talvolta più che il livello ministeriale. Credo che se riuscissimo ad aprire un ampio arco di consultazioni con il potere locale anche sul tema delle circoscrizioni giudiziarie questo sarebbe un fatto di straordinaria rilevanza: e al riguardo devo registrare che alcuni segnali positivi vengono in questo senso e spero che si accentuino. Tuttavia il

terreno è assai accidentato e, come è stato rilevato da più parti, bisogna poi mettersi d'accordo sul modo come avverrà questa revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Ho dichiarato alla Camera che per la fine di marzo del 1985, o più o meno per quella data, il Governo presenterà un disegno di legge in materia; anche perchè credo che occorra a questo punto ormai chiarire le reciproche posizioni e fare delle scelte, altrimenti rischiamo di marcire dentro un discorso che ci vede uniti nelle propensioni ma assai divisi poi nelle soluzioni. Ho detto « fine marzo » perchè vi è la promessa da parte della « commissione Mirabelli » di presentare per la fine di gennaio il prodotto di questo lungo viaggio all'interno di una immaginazione della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Io non dico che sia quella la congettura assoluta, credo però che a questo punto sia meglio attendere anche da lì qualche risultato così da fare poi delle verifiche. Mi pare infatti che sarebbe difficile immaginare con coerenza una revisione delle circoscrizioni giudiziarie che prescindano da uno studio sullo sviluppo della riforma dell'ordinamento, almeno per quel che attiene il giudice monocratico. È chiaro che le scelte sono profondamente diverse a seconda che si decida in un senso o nell'altro.

RICCI. Stiamo andando verso una scelta obbligata.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia.* La dislocazione del giudice monocratico è però un punto importante. Inoltre — e questo è un altro elemento che va tenuto nel debito conto — se, come credo, le preture debbono continuare a sussistere, non possono avere meno di tre giudici. Non vedo infatti come potremmo altrimenti rendere possibile l'esistenza in pretura del pubblico ministero. Il livello minimo ottimale dunque dovrebbe coincidere con un ufficio con tre giudici. Dobbiamo avere alcune coordinate di questo tipo per poter proporre delle aperture di confronto; in caso contrario infatti non sarà possibile arrivare ad una decisione definitiva.

Si è fatta da parte di molti particolare attenzione ai problemi carcerari e il senatore Gozzini si è soffermato sulla condizione minorile. Mi fa piacere quanto lui ha detto su Nisida e trovo che sia perfettamente aderente al vero. Nascosti dietro un sovraccarico di ossidazioni, vi sono infatti momenti di virtualità, capacità, impegno e generosità che dovremmo trovare il modo di esaltare e che fanno di questo settore un settore non in debito rispetto ad altri popoli con meno problemi di noi anche dal punto di vista finanziario. Certo, Nisida è assillata dalla preoccupante presenza del bradismo ed anche ieri sera abbiamo riaffrontato il problema e ipotizzato diverse soluzioni: una è quella di Aversa, che però risulta impraticabile per il numero dei detenuti, un'altra prende invece in considerazione un grande padiglione in fase di ristrutturazione di Poggioreale, ma si scontrerà sicuramente con gli interessi della magistratura napoletana. In questo caso potremmo tornare ad immaginare quello che fu immaginato e poi abbandonato di fronte ad una reattività assoluta del personale, di trasferirsi ad Avellino dove il posto ci sarebbe. Avellino certo è ad una consistente distanza da Napoli; occorre però evitare che le esigenze delle istituzioni siano piegate alla convenienza ed alla comodità del personale quando queste vadano al di là di una certa misura. Per quel che riguarda l'ordinamento minorile, vorrei dire al senatore Gozzini che è stata finalmente consegnata l'elaborazione ultima della « commissione Schlesinger » e che un'altra commissione da me formata ha il compito di offrire nel giro di tre mesi una proposta di articolato. Con questo non intendo chiedere alla Commissione giustizia di attendere l'avvio del disegno di legge governativo, vedrà la Commissione stessa quel che sarà più utile fare, ma questo lavoro preparatorio consentirà al Governo di interloquire concretamente con le proposte già presentate dai Gruppi parlamentari su un terreno che ritengo di straordinario e delicato rilievo. Anche in questo caso cerchiamo di rendere più accurato il raccordo, soprattutto orizzontale, tra le strutture di assistenza sociale — oggi tutte decentrate a livello locale — e l'amministrazione centra-

le. L'idea base è quella di creare un ufficio di tutela e di concentrare in esso integralmente, al di là poi delle diverse opzioni tecniche, le competenze riguardanti la condizione del minore, la tutela cioè della dignità della sua persona a livello di struttura peculiare e non invece a seconda di quel che si è andato sedimentando per varie storie e tante strade.

Per quel che riguarda il disegno di legge-delega per la riforma del codice di procedura penale, il Presidente mi ha annunciato che presto il Senato inizierà il dibattito sul testo proveniente dalla Camera. Ritengo di poter dire che non si è certo perso tempo se si comincia adesso, perchè l'operazione in questione è assai ardua. Sappiamo tutti che si tratta di una tappa straordinariamente importante alla quale credo che — almeno questa è la mia posizione — dobbiamo accreditare grandi virtualità, ma che non possiamo ridurre in termini mitologici. Anche in questo caso, infatti, temo che dovremo scoprire l'esistenza di un raccordo costante e difficile tra fattibilità, risorse ed esigenze. Ho mantenuto in attività la commissione che ha consentito al Ministro di proporre davanti alla Camera alcune considerazioni che ritengo interessanti, proprio pensando di poter valutare col Senato gli eventuali, inevitabili aggiustamenti. Mi auguro naturalmente che essi non siano tali da provocare un ribaltamento del provvedimento che ne riaprirebbe il cammino: ma ciò ovviamente dipenderà dalle valutazioni di questa Camera.

Nel 1985 compiremo inoltre una ricerca di fattibilità che non è spesso presente nella nostra nomenclatura legislativa, per andare a vedere cosa serve davvero in termini di organizzazione, di risorse, disponibilità, strutture, eccetera. Generalmente, gli archivi ne sono pieni, si fanno tante ricerche teoriche, probabilmente egregie, che sono oggi consegnate, temo, alla critica corrosiva dei topi; alcune infatti risalgono alla notte dei tempi. Oggi a volte parliamo di alcuni temi come se costituissero delle straordinarie novità e ci accorgiamo poi che di essi ci si era già occupati.

Il senatore Ricci si è soffermato poi sull'edilizia penitenziaria e giudiziaria. A propo-

sito della prima ho già detto qualcosa; per quel che riguarda invece l'edilizia giudiziaria credo che gli 800 miliardi stanziati per il 1985 potranno essere in un tempo assai breve interamente devoluti. Abbiamo inoltre in atto operazioni di straordinaria importanza: ultimamente, ad esempio, a Torino — città che forse è seconda solo a Roma per quanto concerne il dissesto delle sedi giudiziarie, mi sembra che ce ne siano 14 — si è faticosamente determinata la possibilità di trovare un accordo, molto complesso oltretutto, tra comune e amministrazione centrale. Tale accordo consente, anche attraverso la dismissione di caserme appartenenti al demanio militare, di trovare una soluzione all'annoso problema e, cosa abbastanza singolare, recupera finalmente il consenso degli avvocati e dei magistrati ed è fattibile. L'operazione è valutata nell'ordine di 100, 120 miliardi di lire.

Credo che vi sia modo di programmare questo intervento, riconoscendo che per il passato non è stata fino in fondo espressa sufficiente attenzione perchè sono stati fatti e magari si stanno costruendo uffici giudiziari in situazioni le quali denuncerebbero semmai la loro inutilità. Siccome però il Ministero ha la possibilità di valutare le proposte dei comuni, credo che sia possibile garantire che vengano approvati quei progetti che abbiano davvero una relazione con le esigenze prospettate dal Ministero, non dai singoli comuni, tante volte meritevoli per la loro alacrità.

Occorre capire come si può correggere un po' la tipologia dell'edilizia giudiziaria; certi edifici nuovi francamente mi sembrano assolutamente inadeguati, c'è grande spreco di spazi che poi magari vengono riutilizzati attraverso transennature precarie, grandi atri pomposi e, purtroppo per la lentezza della pubblica Amministrazione, tonnellate di ferro a protezione delle vetrate, perchè stiamo completando adesso costruzioni nate nella cultura dell'emergenza. Bisogna disinnescare quella cultura ed è operazione abbastanza faticosa. Insisto nel dire che questo modulo di intervento è molto interessante perchè rappresenta una congiunzione tra iniziativa centrale e locale; mi auguro che per

il prossimo anno una quota almeno pari a 800 miliardi possa essere impegnata. Anche in questo caso devo dire che registreremmo, se avremo la pazienza di andare avanti coerentemente, grandi svecchiamenti dal punto di vista delle strutture giudiziarie.

Vorrei fare un'ultima considerazione per quanto attiene al tema dei residui passivi, che è stato proposto dal senatore Di Lembo in termini non critici e invece da altri in termini critici.

So anch'io che quello che ha detto la Corte dei conti è interessante; ma, siccome le buone maniere non appartengono fino in fondo alla mia educazione, devo dire che trovo eccentrica la circostanza che sia lo stesso livello di controllo a garantire il giudizio critico sull'incapacità di spesa del Ministero e ad impegnarsi a fare in modo che i Ministeri non possano spendere. È che il procedimento di attuazione della volontà di spesa è una cosa atrocemente lunga, come è vero che tutte le decisioni dell'Esecutivo, non vorrei apparire eversivo, sono sottoposte ad itinerari francamente assillanti. Alcuni tentativi di decentramento che abbiamo cercato di fare in tema di struttura penitenziaria si sono trovati di fronte ad una impermeabilità negativa della Corte dei conti; certamente vi sono ragioni giuridiche di straordinaria esattezza ma rimane il fatto che è difficile accettare fino in fondo valutazioni critiche quando si fa finta di non capire quali sono le procedure di spesa e i tempi che impongono.

La senatrice Marinucci Mariani ha affermato che teme di apparire legislatore pentito, con riferimento ad un problema che certamente dovrà occupare ancora la Commissione giustizia e sul quale so benissimo che dovrò ascoltare autorevoli e motivate opinioni in contrario. Ciascuno si assumerà le proprie responsabilità, io mi assumerò le mie. Ho però qualche riluttanza ad accettare fino in fondo, insieme alle critiche sull'incapacità da parte del Ministero di offrire dati valutabili, anche la conclusione che a questo si deve tutto il senso di una scelta che oggi il Governo misura come un poco sproporzionata. Non per aprire polemiche che

non hanno senso, ma devo dire che ricordo certe giornate passate davanti alla Commissione giustizia del Senato nelle quali alcune proposte del Governo sono state, secondo me, con tenacia eccessiva ritenute non accettabili; decisioni assunte in Sottocommissione e unanimemente approvate dai partecipanti sono poi state, nell'ambito della Commissione, superate. Dico questo perchè credo che il problema si ripresenterà.

Vorrei far presente alla senatrice Marinucci che non si tratta di essere o meno legislatori pentiti: se il dover riaggiustare scelte fatte magari poco tempo prima è costoso dal punto di vista dell'autorevolezza del legislatore e del rapporto con i cittadini, è pur sempre preferibile un legislatore che creda nelle correzioni a un legislatore che immagini di operare secondo moduli della metafisica da qui all'eternità.

Mi scuso con i senatori ai quali non ho risposto in relazione ad una serie di obiezioni; penso però che mi vorranno perdonare: sanno che non ho reticenze di sorta a discutere di questi problemi: l'unico limite che ho è di fare in modo di non infliggere punizioni eccessive.

PRESIDENTE. Non essendo stati presentati nè emendamenti nè ordini del giorno, resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente.

Propongo che tale mandato sia affidato allo stesso relatore alla Commissione.

LENONE. Intervenendo per annunciare voto favorevole, devo ringraziare il senatore Di Lembo che ha ripreso alcuni temi che avevo enunciato in altra seduta.

È indispensabile, signor Presidente, la riforma dell'ordinamento giudiziario per la quale, se non vado errato, fin dal periodo fascista c'era una commissione di studio.

Una delle stranezze italiane è che le prime leggi da farsi non sono mai state varate; non è stata infatti approvata una legge sulla pubblicazione e promulgazione delle leggi.

Per quanto riguarda poi le professioni forensi, ricordo che il presidente De Nicola, se non vado errato, indusse il Governo alla Costituente a presentare un progetto di leg-

ge. Ringrazio comunque il relatore Di Lembo per avere richiamato le mie preoccupazioni in tema di difesa dei non abbienti.

Devo anche far presente che ho molte riserve per quanto riguarda la riforma del codice di procedura penale, e vorrei pregare l'onorevole Ministro, non so se sono stati presentati disegni di legge, di procedere ad un'altra riforma novellistica del codice penale.

Sono stato proprio io il relatore della riforma novellistica del primo libro del codice penale e a questo proposito mi sono posto molti problemi. Parlare in senso spregiativo del codice Rocco oggi è ammissibile soltanto se se ne parla in senso storico. È innegabile, però, che per alcuni punti della parte speciale del codice da oltre trent'anni si richiede a gran voce una riforma. Alludo (e lei, onorevole Presidente, si è occupato insieme a me di questo argomento) alla parte riguardante i delitti contro la pubblica Amministrazione.

In effetti noi non sappiamo cosa sia l'interesse privato, che la Cassazione interpreta a suo modo. Non sappiamo cosa sia esattamente l'abuso d'autorità, e non sappiamo precisamente in cosa consista il peculato per distrazione. Non dimentichiamo che vi fu una sentenza — riformata in seguito a giudizio della Cassazione — in base alla quale il comandante dell'aeroporto di Ciampino fu condannato per il reato di peculato per distrazione per avere distratto dei soldi per offrire dei caffè alle personalità che partivano da Ciampino. Non è possibile mettere sullo stesso livello il peculato per appropriazione e quello per distrazione e non stabilire in cosa consiste esattamente il peculato per distrazione; questo mi sembra assurdo. Distrazione si può avere anche con l'attribuzione di fondi ad un diverso capitolo di bilancio, e quindi ritengo che una regolamentazione precisa sia necessaria.

Vorrei perciò pregare il Ministro di predisporre un breve testo novellistico di riforma del codice penale non solo per le ragioni suesposte, ma anche per quanto attiene ad altri tipi di reato per cui sono comminate pene eccessive. Tutti sappiamo bene che i delitti contro la proprietà sono coro-

nati da una sequela di circostanze aggravanti più lunghe e dettagliate del decalogo di Mosè!

Onorevole Ministro, so che il Governo si accinge a riparare alle gravi conseguenze portate dalla decisione presa dal Parlamento sui termini di scadenza della carcerazione. Siamo tutti d'accordo sul fatto che su questo punto sia necessario provvedere per mezzo di una legge o di un decreto-legge. Il Governo deciderà quale dei due strumenti adottare, ma non dobbiamo dimenticare che questa potrebbe essere l'occasione giusta per provvedere.

Onorevole Ministro, lei sa che, essendo stato stabilito *per saltum* l'appello dal pretore alla corte d'appello, i procuratori legali sono stati puniti. Questo mi riporta al discorso della legge sugli avvocati, che De Nicola si premurò di patrocinare non con grandi risultati. A mio parere si potrebbe anticipare l'abolizione delle due distinzioni. Siamo infatti tutti convinti che sia assurdo distinguere tra procuratori legali ed avvocati, distinzione che porrebbe i giovani fuori la porta ad attendere di indossare la toga con i cordoni d'oro. In questa legge di carattere eccezionale, determinata da ragioni impellenti, si potrebbe a mio parere inserire una norma che abolisse la distinzione tra procuratori legali ed avvocati.

Sin dall'inizio della legislatura auspico la approvazione di un disegno di legge per riparare ad un'altra grave disattenzione del Parlamento in ordine alla legislazione sulla stampa. Infatti oggi come oggi la mancata pubblicazione della rettifica o della protesta non è più reato. Veramente non riesco neanche a comprendere a chi spetti la competenza di erogare la sanzione amministrativa, se al giudice, al prefetto o addirittura al commissario di pubblica sicurezza. Comunque è stata eliminata l'unica tenue e fragile difesa del cittadino maltrattato dalla stampa. Proprio in questi giorni in due articoli di Montanelli si fa una notevole autocritica perchè il giornalista afferma: « Siamo noi i responsabili della calunnia e della diffamazione perchè vogliamo a tutti i costi lo *scoop* e non per informare i cittadini ». Montanelli inoltre aggiunge che quando ci

fu lo scandalo Piccioni egli non osò mettersi contro la corrente scandalistica dei giornali per non far affermare che egli era amico di Piccioni.

Viviamo in un momento in cui si abusa continuamente della libertà di stampa, che a volte diventa addirittura libertinaggio. Sembrerebbe quasi che la nostra Costituzione sia stata varata non per i doveri, ma soltanto per i diritti della stampa, e che perciò, non avendo il corrispettivo del dovere, la libertà di stampa diventa libertinaggio. Noi dobbiamo provvedere urgentemente a ridare carattere di illecito penale all'articolo 8 della legge sulla stampa inasprendo le pene, trasformandole da pecuniarie a detentive.

Personalmente mi è capitato di non riuscire ad avere una pubblicazione di risposta da parte di un giornalista che mi ha attaccato su un settimanale perchè il giornalista stesso afferma che le lettere al direttore (a parte che le risposte si confinano in quella rubrica) si pubblicano a distanza di 15 giorni.

Queste mie raccomandazioni possono anche inserirsi nel discorso sul bilancio se il bilancio non è solo esame di cifre, ma è anche un quadro generale del funzionamento della giustizia nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Come Presidente della Commissione sento il dovere di informarla di alcuni dati che attengono strettamente alle sue proposte. Sul problema dell'omessa rettifica la Commissione giustizia, chiamata a dare parere sulla riforma della legge sull'editoria alla 1ª Commissione, ha espresso parere favorevole condizionatamente alla reintroduzione della sanzione penale di cui all'articolo 8 della legge sulla stampa. Se la 1ª Commissione condividerà la nostra opinione nella sua competenza primaria, questa sanzione sarà reintrodotta. In caso contrario la nostra Commissione al più presto provvederà autonomamente a risolvere la questione.

LEONE. Posso perciò fare solo un'obiezione temporale: se la legge sull'editoria avrà gli stessi tempi di discussione della

legge sull'assetto del sistema radiotelevisivo sarebbe preferibile che noi provvedessimo autonomamente.

PRESIDENTE. In secondo luogo, poi, la questione dei procuratori legali, da lei così giustamente posta, è oggetto di un disegno di legge di iniziativa del Governo, il n. 644, che avremmo dovuto discutere oggi pomeriggio se avessimo concluso il dibattito sui documenti di bilancio. Ricordo che il senatore Ricci ha proposto un emendamento integralmente sostitutivo dell'articolo 1 del testo governativo che, tra l'altro, abolisce ogni distinzione tra procuratore e avvocato.

LEONE. Faccio ammenda della mia ignoranza di fatto, ma sono orgoglioso di essermi incontrato con il pensiero degli altri commissari e del Governo.

RICCI. Signor Presidente, la pregherei di prendere atto che i senatori del Gruppo comunista hanno predisposto uno schema di rapporto sfavorevole sulla tabella 5 anche se, indubbiamente, la priorità — nelle decisioni da prendere al riguardo — spetta al rapporto di maggioranza.

Comunque, sull'elaborato che per primo verrà considerato dalla Commissione, vorrei fare una breve dichiarazione di voto per sottolineare quanto segue. Ho letto e ho preso cognizione del contenuto della bozza di rapporto predisposto dal senatore Di Lembo. Debbo esprimere a nome del mio Gruppo l'apprezzamento per tutta una serie di rilievi e di proposte che sono ivi contenute in quanto, pur facendo qualche rilievo di non completezza rispetto alla gamma di questioni che vengono trattate, tutte quelle che sono affrontate trovano la nostra adesione nel senso di una necessità di intervento.

Tale apprezzamento positivo non può però tradursi in un voto nè favorevole nè di astensione, per cui voteremo in senso contrario perchè direi che proprio dalle proposte e dai rilievi che sono contenuti nel rapporto Di Lembo dovrebbe derivare una critica rafforzata alle poste di bilancio così come l'ab-

biamo espressa nel corso degli interventi in sede di discussione generale.

Pertanto, insieme con i senatori Tedesco Tatò, Benedetti, Battello, Salvato, Martorelli e Grossi presento il seguente schema di rapporto:

La Commissione Giustizia

considerato che il bilancio in esame appare del tutto inadeguato a far fronte alle esigenze di razionalizzazione e di riforma che oggettivamente si pongono perchè l'amministrazione della giustizia possa avviarsi al superamento della crisi che la caratterizza; invero l'ammontare della spesa per la giustizia risulta pari allo 0,87 per cento del bilancio complessivo finale dello Stato, senza alcun segno di miglioramento rispetto alla previsione per il 1984; inoltre il bilancio è estremamente rigido (rapporto da 1 a 14 fra spese in conto capitale e spese correnti), e la capacità di spesa è fortemente carente come dimostra la perdurante grave entità dei residui passivi;

rilevato che dopo gli stanziamenti straordinari per la giustizia approvati negli anni 1980, 1981 e 1982, che potevano segnare una positiva tendenza, la spesa per la giustizia è ricaduta al livello di una minimale e riduttiva ordinaria amministrazione e ciò è tanto più grave nel momento in cui tende a prendere corpo una certa linea di riforma dell'amministrazione e della funzione giudiziaria, in quanto si verifica una contraddizione fra la suddetta linea e la correlativa

necessità di una decisa azione per l'approntamento e la modernizzazione delle necessarie strutture,

esprime parere contrario all'approvazione del bilancio di previsione per il 1985 del Ministero di grazia e giustizia.

Concludo, signor Presidente, ribadendo che la motivazione del nostro dissenso al rapporto Di Lembo contiene anche l'apprezzamento degli aspetti positivi contenuti nel rapporto stesso.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare per dichiarazione di voto, pongo in votazione il conferimento al senatore Di Lembo del mandato a redigere rapporto favorevole sulla tabella 5.

È approvato.

Risulta pertanto precluso lo schema di rapporto proposto dai senatori comunisti.

I nostri lavori proseguiranno in altra sede per la conclusione dell'esame del disegno di legge finanziaria, con i relativi emendamenti illustrati nel corso della discussione generale congiunta.

I lavori terminano alle ore 17,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINO DI MIGLIONE