

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

43° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 SETTEMBRE 1981

Presidenza del Presidente CIOCE

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Provvedimenti urgenti per le forniture necessarie alle attrezzature degli uffici giudiziari » (1364)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 529, 531, 532
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione 531
GARGANI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia 530, 531
VENANZI (PCI) 531

« Modificazioni della legge 7 febbraio 1979, n. 59, in materia di spese processuali civili » (1380), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE 532, 533
ROSI (DC), relatore alla Commissione . . . 532

Disegni di legge in sede redigente

« Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore » (524)

« Istituzione del giudice di pace » (962), d'iniziativa dei senatori Tropeano ed altri

(Rinvio del seguito della discussione congiunta)

PRESIDENTE Pag. 533, 534
BENEDETTI (PCI) 533, 534
COCO (DC), relatore alla Commissione . 533, 534
GARGANI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia 533, 534
GOZZINI (Sin. Ind.) 533

I lavori hanno inizio alle ore 12.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Provvedimenti urgenti per le forniture necessarie alle attrezzature degli uffici giudiziari » (1364)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Provvedimenti urgenti per le forniture necessarie alle attrezzature degli uffici giudiziari ».

Comunico che è pervenuto il parere della 6^a Commissione, mentre non sono ancora pervenuti i pareri delle Commissioni 1^a e 5^a.

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

D I L E M B O, *relatore alla Commissione*. Il disegno di legge in esame consta di un solo articolo, il cui contenuto riveste molta importanza. L'articolo 6 della legge di contabilità generale dello Stato prescrive che il ricorso alla trattativa privata per l'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione sia solo eccezionalmente possibile, in quanto l'ordinamento italiano ha scelto inequivocabilmente il sistema della gara. È stabilito all'articolo 3 della legge di contabilità generale che tutti i contratti che comportano un'entrata ed una spesa dello Stato devono essere preceduti da pubblici incanti, a meno che la pubblica amministrazione non ritenga, per particolari ragioni, preferibile ricorrere alla licitazione privata. Delle particolari ragioni che hanno indotto lo Stato a scegliere questo diverso sistema, deve essere fatta menzione nel decreto di approvazione del contratto. La ragione della preferenza dimostrata dal legislatore deriva dalla preoccupazione di evitare ogni eccessiva discrezionalità che possa rendere possibile il prevalere dell'interesse del funzionario, che conduce le trattative e conclude il contratto, sull'interesse pubblico.

Questo sistema di garanzie serve anche a determinare maggiore sicurezza e tranquillità negli amministratori, i quali sono affrancati da ogni responsabilità civile o contabile se osservano rigorosamente le norme previste. Però, con il crescere dell'attività dell'amministrazione diretta all'acquisto di beni e servizi, determinata anche da una diversa concezione dell'intervento pubblico a seguito di una sua sempre maggiore espansione, sono cresciuti gli svantaggi del sistema, determinati, da un lato, dall'appesantimento dell'azione amministrativa per il maggiore tempo imposto dalle procedure e, dall'altro, dalle previsioni pessimistiche degli offerenti dovute ai frequenti ritardi, imprevedibili nella loro entità, tra offerta, conclusione del contratto e pagamento del corrispettivo. Proprio per l'insorgere di tali inconvenienti, si è diffuso sempre più, nella

pubblica amministrazione, il ricorso alla trattativa privata che rende snella la contrattazione. Inoltre, si deve tener conto che anche la trattativa privata è accompagnata da alcune cautele; infatti, generalmente viene condotta con più di un soggetto ed il prezzo di acquisto deve essere ritenuto congruo dal Provveditorato generale dello Stato o da un ufficio tecnico erariale.

Il sistema della trattativa privata, ai sensi dell'articolo 41 del regolamento di esecuzione della legge sull'amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato, presuppone il concorso di speciali ed eccezionali circostanze che impediscono il ricorso all'asta pubblica o alla licitazione pubblica. Vorrei aggiungere a tutto questo che anche l'ottica della legge sulla dirigenza era diretta a dare maggiore responsabilità ai dirigenti per l'acquisto di beni e servizi e soprattutto per le spese relative all'amministrazione dei fondi degli uffici ai quali erano preposti. D'altra parte non poteva essere diversamente, considerato che la pubblica amministrazione ha acquistato un'altra veste ed un'altra ingerenza nella cosa pubblica, così come si conviene ad uno Stato moderno.

Nonostante la sua eccezionalità, lo strumento della trattativa privata è stato sempre più adottato dall'amministrazione statale in generale e dal Ministero di grazia e giustizia in particolare. Si è determinato così un contrasto tra norma e prassi che deve essere sanato, anche se ancora non ha provocato dichiarazioni di illegittimità da parte della Corte dei conti per la dichiarata urgenza ed indifferibilità degli interventi. La stessa Corte dei conti, come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge in esame, in occasione della relazione sul bilancio 1978, ha opportunamente segnalato la necessità dell'adeguamento di tale normativa che, peraltro, nell'ambito della pubblica amministrazione non costituisce un caso isolato. Nella stessa relazione è stato riportato un esempio, ma io non credo che sia necessario riportare esempi, credo invece che sia sufficiente leggere i recenti regolamenti emanati dal Ministero del tesoro, dai quali si evince una sempre maggiore

tendenza ad accrescere la possibilità da parte dei funzionari di intervenire direttamente nell'acquisto di beni e di servizi.

Il disegno di legge che il Governo propone alla nostra approvazione, partendo proprio dalle considerazioni della Corte dei conti, ritiene indispensabile provvedere all'adeguamento delle norme per rendere normale, non più eccezionale, il ricorso alla trattativa privata o ai servizi in economia in materia di acquisto di beni e servizi, delle intercettazioni telefoniche e della microfilmatura di atti. Tale adeguamento è reso possibile mediante la modifica del secondo comma dell'articolo 29 del decreto-legge 14 aprile 1978, n. 111, convertito nella legge 10 giugno 1978, n. 271. Vi è da considerare che già per il primo comma del predetto articolo 29 il Ministero di grazia e giustizia decide direttamente ed autonomamente, senza dover ricorrere alla preventiva autorizzazione del Provveditorato generale dello Stato, in ordine alle spese necessarie per le attrezzature di ufficio, microfilmatura di atti ed altro. Vale a dire che è già prevista la competenza del Ministero di grazia e giustizia a decidere sulla indispensabilità della spesa.

Con la modifica proposta verrebbe richiesta invece la preventiva autorizzazione del Provveditorato generale dello Stato o dell'ufficio tecnico erariale soltanto in ordine alla congruità della spesa. La modifica così proposta indubbiamente comporta un ulteriore snellimento delle procedure. In particolare, il ricorso in alternativa all'ufficio tecnico erariale per il parere sulla congruità della spesa rende più agevole il decentramento dell'acquisto dei beni e dei servizi agli uffici periferici. In tempi come quelli attuali, nei quali ogni snellimento di procedure è apprezzabile per l'apporto alla razionalizzazione e alla rapidità dell'azione amministrativa, anche l'articolo unico oggi al nostro esame, pur nella limitatezza della sua portata, non può che essere ben accetto.

A questo punto, per maggiore tranquillità e per maggiore completezza di esposizione, vorrei prendere lo spunto dal piano, presentato dal ministro Darida il 31 luglio 1981, per l'acquisizione di beni mobili, immobili, attrezzature e servizi, per richiamare l'atten-

zione su alcune spese, le quali non possono essere appesantite da lunghe procedure burocratiche che contrasterebbero con il principio e la necessità della rapidità dell'intervento per l'acquisto di beni che devono rapidamente entrare in possesso della pubblica amministrazione. Richiamo, ad esempio, le spese per la microfilmatura, per gli impianti fissi di amplificazione e registrazione, per il sistema di telecomunicazioni a copertura nazionale, per apparecchiature di memorizzazione dati, per pubblicazioni giuridiche, per arredi di aule di udienza e biblioteche e così di seguito. Tutto ciò presuppone non un'amministrazione accentrata, ma decentrata che renda possibile rispondere rapidamente alle necessità di una rapida acquisizione.

Si deve, inoltre, tener conto che l'articolo unico propone una modifica alle norme sulla contabilità generale dello Stato che sarà seguita da altre analoghe modifiche, dal momento che tutte le amministrazioni cercano di adeguarsi ad un tale sistema di spesa.

Per questi motivi, a mio avviso, il disegno di legge al nostro esame deve essere approvato con urgenza, anche perchè rimangono tutte le garanzie previste dalle norme sulla contabilità generale dello Stato, garanzie che attengono alla patologia dell'acquisto e non alle procedure dell'acquisto stesso.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

V E N A N Z I . Dichiaro di essere favorevole al provvedimento.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

D I L E M B O , *relatore alla Commissione.* Ribadendo quanto già esposto nella mia relazione, sollecito l'approvazione del provvedimento.

G A R G A N I . *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Anche il Governo sollecita l'approvazione del provvedimento.

2^a COMMISSIONE

43° RESOCONTO STEN. (23 settembre 1981)

P R E S I D E N T E . Poichè non sono pervenuti i pareri delle Commissioni 1^a e 5^a, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

* * *

« Modificazioni della legge 7 febbraio 1979, n. 59, in materia di spese processuali civili » (1380), approvato dalla Camera dei deputati (Discussione e rinvio)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni della legge 7 febbraio 1979, n. 59, in materia di spese processuali civili », già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Rosi di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

R O S I , relatore alla Commissione. L'articolo 38 del codice di procedura civile, norme di attuazione, prevedeva il deposito in cancelleria di somme di denaro e carta bollata all'inizio di ogni procedimento civile. Ciò comportava l'impianto di una contabilità per ogni deposito; man mano che il cancelliere usufruiva di carta bollata o di denari per spese postali doveva scaricare la detrazione dal deposito. Ovviamente, questo sistema comportava un impiego di tempo notevole specie se i procedimenti iscritti a ruolo erano numerosi. Nel 1979, con la legge 7 febbraio 1979, n. 59, il sistema fu mutato e fu prescritto il versamento a *forfait* di una certa somma mediante marche; modalità questa che non comporta più la tenuta di una contabilità.

Contemporaneamente si manifestò la necessità di chiudere il vecchio sistema e, con la legge del 1979, fu previsto che i depositi attinenti a provvedimenti definitivi cadessero in prescrizione nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, che nel termine di nove mesi dall'entrata in vigore della legge le cancellerie provvedessero alla chiusura dei depositi per i provvedimenti definiti, che nel termine di dieci mesi dall'entrata in vigore della legge tutti i

depositi, anche per procedimenti non definiti, fossero devoluti all'erario.

I termini si manifestarono troppo stretti, specialmente per le cancellerie dei grossi uffici giudiziari e, con un decreto-legge del 15 dicembre 1979, furono prorogati di vari mesi; anche questa proroga non è stata sufficiente. Ha consentito però di constatare che, se si volesse procedere alla regolarizzazione contabile di ogni deposito, per alcuni uffici, occorrerebbero quattro-cinque anni; ce ne sono stati di quelli molto diligenti, altri che non hanno potuto essere diligenti per mancanza di personale, ed altri per negligenza del personale stesso.

Il Ministero di grazia e giustizia ha ritenuto di procedere, con un provvedimento spugna, alla chiusura della questione, proponendo che tutti i depositi ancora in essere siano versati all'erario sulla base della situazione di cassa, senza più provvedere alla regolarizzazione della contabilità di ogni singolo deposito; ciò consentirà il versamento nel giro di poche settimane. Il disegno di legge prevedeva il termine ultimo del 31 luglio; ora la Camera ha spostato questo termine al 31 ottobre. Effettuati i versamenti si potrà recuperare tutto il personale impiegato in questo tipo di contabilità, personale, fra l'altro, composto esclusivamente da cancellieri perchè, essendovi responsabilità contabile, non possono esservi destinati i segretari od altri impiegati.

Poichè sui depositi che venivano restituiti era devoluto alla cassa l'1 per cento e venivano devoluti alla cassa anche tutti i depositi per i quali si prescriveva il diritto al ritiro da parte del depositante, il disegno di legge, nella considerazione che con la restituzione a *forfait* si viene a danneggiare la cassa di previdenza degli avvocati e procuratori perchè, in mancanza di una contabilità anagrafica, non si è in grado di devolvere il giusto secondo la vecchia legge, ha elevato l'1 per cento al 5 per cento.

La Camera dei deputati ha mantenuto il 5 per cento (vi era stato un emendamento che prevedeva il 10 per cento, poi l'emendamento è stato ritirato per ragioni di celerità) con l'unico spostamento al 31 ottobre 1981 del termine per il versamento.

Siccome il disegno di legge ha lo scopo di recuperare forze di lavoro, le forze più qualificate nelle cancellerie, credo che non si possa fare altro che definire nel modo più positivo questo problema, cioè approvando il disegno di legge.

PRESIDENTE. Poichè il Governo ha preannunciato la presentazione di alcuni emendamenti in relazione a questo disegno di legge, ritengo opportuno rinviare, con l'accordo di tutte le parti politiche, il seguito della discussione del provvedimento ad altra seduta.

Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« **Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore** » (524)

« **Istituzione del giudice di pace** » (962), d'iniziativa dei senatori Tropeano ed altri
(Rinvio del seguito della discussione congiunta)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: « Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore » e « Istituzione del giudice di pace », d'iniziativa dei senatori Tropeano ed altri.

GARGANI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Vorrei informare la Commissione, soprattutto per dare un termine a me stesso, che il Governo scioglierà definitivamente la riserva, salvo confronti col Senato, nella settimana dal 5 al 10 ottobre. Sarebbe opportuno, a mio avviso, che prima di questa data la Sottocommissione si riunisse e cercasse di eliminare i contrasti esistenti su alcuni punti controversi. Se ciò non fosse possibile, si ritornerà in Commissione.

GOZZINI. Allora non c'è che la settimana prossima per riunire il Comitato ristretto.

COCO, *relatore alla Commissione.* Come relatore sono disponibile sia a fare la relazione ora sia a riprendere i lavori del Comitato ristretto. Sono anche d'accordo nel fissare un termine finale per chiudere il dibattito in Comitato ristretto, invitando il Governo a fissare il termine entro il quale farà le sue precisazioni, le sue richieste. Sempre nella stessa volontà di procedere speditamente e bene, se fissiamo un termine finale il Governo dovrebbe dirci in quale giorno è disposto a presentare al Comitato ristretto le sue proposte di modifica. Mi pare sia necessario.

BENEDETTI. Il Comitato ristretto ha terminato da tempo i suoi lavori, e da tempo noi siamo in attesa che venga sciolta la riserva posta dal Governo sui risultati raggiunti dal Comitato ristretto, peraltro con l'attiva collaborazione del Sottosegretario del precedente Governo.

Non sono favorevole alla proposta che ci fa il Governo di sciogliere la riserva nell'ambito del Comitato ristretto, che peraltro ha completato questa fase di lavoro. Siamo d'accordo per la settimana dal 5 al 10 ottobre. Il Governo in Commissione sciolga la riserva indicando quali sono i punti sui quali, ci sembra di capire, ci possono essere ragioni di ripensamento. Dopo di che si farà una valutazione rapida in Commissione e si prenderanno le decisioni del caso.

GARGANI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Anche questa proposta può essere valida, però la mia sembra una proposta più costruttiva: si tratterebbe di ricostruire nel Comitato ristretto una intesa tenuto conto anche delle riflessioni e delle modifiche che il Governo avrà fatto in questo periodo.

BENEDETTI. Non è soltanto un rilievo formale, il mio, ma c'è un contenuto politico che riguarda la mia parte. Non lo posso anticipare in questo momento perchè an-

2^a COMMISSIONE

43° RESOCONTO STEN. (23 settembre 1981)

tipicerei una cosa di cui non sono sicuro; farei un processo alle intenzioni di altri. Però posso prevedere che certi punti da parte nostra non saranno accettabili.

P R E S I D E N T E . Se non si raggiunge l'accordo, il Governo ritiene sia possibile tornare in Commissione e discuterne.

B E N E D E T T I . Lo stesso Ministro si è detto fermamente convinto che non si debba andare per le lunghe. La data del 5 ottobre mi pare quella giusta.

G A R G A N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Su questo il Governo è d'accordo.

B E N E D E T T I . Chiedo che non si decida oggi in questo senso, salvo discutere sul termine. Potremmo decidere, nella settimana che inizierà il 5 ottobre, anche lo eventuale ritorno dell'argomento in Sottocommissione ascoltando, per le vie informali, il Governo. Non vorrei che si precludesse questa possibilità.

C O C O , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, come relatore, ribadisco che sull'ordine dei lavori non farò delle proposte formali perchè, se ce ne sono troppe, è necessario, poi, mettersi d'accordo pro-

stinando i tempi. Io sono disponibile per tutte le decisioni, purchè siano corrette (ma, la precisazione è superflua).

Se il Governo, nella settimana che inizierà il 5 ottobre, proporrà di far conoscere in Commissione le sue posizioni, ci sarà un primo dibattito e certamente la procedura sarà più corretta poichè andremo in Sottocommissione con direttive ben precise, evitando decisioni sulle quali la Commissione potrebbe essere in disaccordo. Così facendo, però, i tempi si allungheranno un po'; la proposta del Sottosegretario tendeva ad abbreviarli. Comunque mi sembra meglio che la Sottocommissione si ricostituisca e torni ad operare quando la Commissione avrà raggiunto l'accordo sui punti generali.

P R E S I D E N T E . Resta inteso, allora, che il Governo scioglierà le sue riserve in Commissione nella settimana dal 5 al 10 ottobre.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI