

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

RESOCONTO STENOGRAFICO

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1995 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 1995-1997 (n. 1163)
(Approvato dalla Camera dei deputati)

**Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia
per l'anno finanziario 1995
e relative Note di variazioni
(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1995) (n. 1162)
(Approvato dalla Camera dei deputati)

IN SEDE CONSULTIVA

INDICE

MARTEDÌ 29 NOVEMBRE 1994

(1163) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997*, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE GUARRA (AN)	Pag. 5, 15, 16
BELLONI (CCD), relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162	6, 15
BUCCIERO (AN-MSI)	15
SCOPELLITI (Forza Italia)	15

MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1994

(Antimeridiana)

(1163) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997*, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE BELLONI (CCD) ... Pag. 17, 22, 34 e passim

BECHELLI (AN-MSI)	Pag. 44
BRUTTI (Progr. Feder.)	34, 36, 38
BUCCIERO, (AN-MSI)	50
FABRIS (Lega Nord)	41, 46
IMPOSIMATO (Progr. Feder.)	24
LAFORGIA (Progr. Feder.)	32
LISI (AN-MSI)	38, 44
MORANDO (Progr. Feder.)	26, 42
PALUMBO (PPI)	31, 32, 34 e passim
RUSSO (Progr. Feder.)	17
SCOPELLITI (Forza Italia)	39, 41, 42 e passim
SENESE (Progr. Feder.)	48, 50
TRIPODI (Rif. Com. Progr.)	20, 22, 42 e passim

MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1994

(Pomeridiana)

(1163) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997*, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:	
- BELLONI (CCD)	Pag. 55, 57
- GUARRA (AN)	61, 63, 65 e passim
BELLONI (CCD), relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162	63, 66, 67 e passim
FABRIS (Lega Nord)	55
GARATTI (Forza Italia)	60, 61
LISI (AN-MSI)	55, 57
LUBRANO DI RICCO Pr. Verdi-La Rete)	70, 71
MORANDO (Progr. Feder.)	62, 67, 74
PREIONI (Lega Nord)	60

2^a COMMISSIONE

1162 e 1163 - Tabella 5

RUSSO (*Progr. Feder.*) Pag. 74
 SCOPPELLITI (*Forza Italia*) 57, 66
 TRIPODI (*Rif. Com. Progr.*) 74

GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1994

(1163) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997*, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto favorevole alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del

Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE GUARTA (*AN*) Pag. 76, 93, 95 e *passim*
 BECCELLI (*AN-MSI*) 96, 98, 99 e *passim*
 BELLONI (*CCD*), relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162 94, 95, 97 e *passim*
 BIONDI, ministro di grazia e giustizia 76, 83, 86 e *passim*
 BRUTTI (*Progr. Feder.*) 86, 99, 101 e *passim*
 BUCCIERO (*AN-MSI*) 113
 DIANA (*PPI*) 97, 98, 99 e *passim*
 GARATTI (*Forza Italia*) 97, 98, 101 e *passim*
 GUALTIERI (*Sim. Dem.*) 112, 113, 114
 LAFORGIA (*Progr. Feder.*) 105, 112
 LISI (*AN-MSI*) 95, 97, 103 e *passim*
 LUBRANO DI RICCO (*Pr. Verdi-La Rete*) 106, 116
 PREIONI (*Lega Nord*) 98, 101
 ROSSO (*Lega Nord*) 98, 102, 103
 RUSSO (*Progr. Feder.*) 96, 107
 SCOPPELLITI (*Forza Italia*) 83, 96, 97 e *passim*
 TRIPODI (*Rif. Com. Progr.*) 95, 96, 98 e *passim*

MARTEDÌ 29 NOVEMBRE 1994

Presidenza del presidente GUARRA

I lavori hanno inizio alle ore 16.

(1163) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997» - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni (tabelle 5, 5-bis e 5-ter) e: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Ricordo che gli emendamenti al disegno di legge finanziaria possono essere presentati solo alla 5^a Commissione. Possono invece essere presentati emendamenti al bilancio, compensativi o di riduzione. Tuttavia, le previsioni relative ai residui, essendo oggetto di meri accertamenti presuntivi, non sono emendabili. Quando il disegno di legge finanziaria e quello di bilancio sono trasmessi dalla Camera (come nel caso attuale) non sono ammissibili neppure emendamenti al bilancio correlati a disposizioni del disegno di legge finanziaria (devono essere presentati alla 5^a Commissione come emendamenti alla finanziaria). Gli emendamenti al bilancio, se accolti dalla Commissione, vengono trasmessi alla 5^a Commissione per l'esame in sede referente.

La Commissione esprime un unico rapporto sulla tabella 5 del bilancio e sulle parti di competenza del disegno di legge finanziaria.

Gli ordini del giorno respinti dalla Commissione o non accettati dal Governo possono essere ripresentati in Assemblea ma sottoscritti da otto senatori.

Gli ordini del giorno, sia al disegno di legge finanziaria sia al bilancio, sono presentati presso questa Commissione.

Per dar modo alla Presidenza di valutare adeguatamente emendamenti e ordini del giorno, propongo la fissazione del termine per la presentazione degli stessi per le ore 12 di mercoledì 30 novembre.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore Belloni di riferire alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Colleghi senatori, l'analisi complessiva dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 (tabella 5 allegata al disegno di legge di bilancio) conferma la netta prevalenza delle spese correnti - per la grandissima parte dovute al pagamento degli emolumenti, ritenute e contributi in favore del personale (magistrati, personale amministrativo, Corpo di polizia penitenziaria) - sulle spese in conto capitale, aventi natura di investimento. Infatti, il totale della spesa corrente a legislazione vigente ammonta a 7120 miliardi su 7487 miliardi di stanziamento complessivo; inoltre gli accantonamenti destinati a spese per investimenti dalla legge finanziaria per il 1994 non sono stati utilizzati nel corso del passato esercizio.

Può essere opportuno, inoltre, ricordare - che per ragioni relative ad esigenze contabili ed alla tradizionale ripartizione delle competenze tra le amministrazioni centrali dello Stato - le spese destinate al settore della giustizia non sono contenute solo nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Alcuni stanziamenti sono, infatti, allocati anche nelle tabelle relative al Ministero dei lavori pubblici e del Ministero del tesoro. Ciò è appunto conseguenza necessaria dell'attuale assetto legislativo che, in materia di edilizia penitenziaria e carceraria, non concentra nel Dicastero della giustizia tutte le competenze, ma attribuisce al Ministero dei lavori pubblici competenze per la costruzione degli istituti penitenziari.

Lo stato di previsione a legislazione vigente del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995, come integrato dalla prima nota di variazioni, prevede una spesa complessiva in termini di competenza di 7487,2 miliardi, di cui 7120,3 per la parte corrente e 366,8 per il conto capitale.

Rispetto alla spesa prevista nel bilancio assestato per l'anno 1994, il nuovo stato di previsione fa registrare un movimento di 470,8 miliardi; più specificamente, mentre lo stanziamento complessivo per la parte corrente presenta una crescita di 463,1 miliardi, la spesa in conto capitale viene aumentata di 7,6 miliardi.

Le variazioni relative alla parte corrente sono dovute all'incidenza di leggi preesistenti o di intervenuti provvedimenti legislativi (meno 37,8 miliardi), all'assunzione di oneri inderogabili (più 503,8 miliardi), all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione (più 11,9 miliardi), alle maggiori esigenze comuni allo sviluppo del sistema informativo dell'amministrazione giudiziaria (più 19,6 miliardi), al trasporto di fondi al Ministero del tesoro (meno 34,3 miliardi).

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, le variazioni sono dovute all'incidenza di leggi preesistenti o di intervenuti provvedimenti

legislativi (più 24 miliardi) ed all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione, tenuto conto del recupero di residui passivi per enti iscritti in bilancio (meno 16,3 miliardi).

Gli stanziamenti di competenza per i successivi esercizi del triennio 1995-1997 sono fissati in 7376,8 miliardi per il 1996 (di cui 7147,9 miliardi relativi alla parte corrente e 228,8 miliardi al conto capitale) ed in 7460,2 miliardi per il 1997 (di cui 7217,6 miliardi per la parte corrente e 242,5 miliardi per il conto capitale).

L'ammontare dei residui passivi del Ministero di grazia e giustizia al primo gennaio 1995 viene stimato in 329 miliardi di cui 179 miliardi per la parte corrente e 150 miliardi per il conto capitale.

Rispetto al volume dei residui passivi di pertinenza del Ministero di grazia e giustizia in essere al primo gennaio 1994, quali risultano dal rendiconto generale dello stato per l'esercizio finanziario 1993, si registra una diminuzione di 1230,4 miliardi.

La cosiddetta massa spendibile - data dalla somma dei residui passivi e degli stanziamenti di competenza - ammonta per il 1995 a 7816,2 miliardi (di cui 7299,3 miliardi per la parte corrente e 516,8 miliardi per il conto capitale).

L'autorizzazione complessiva di cassa, cioè l'effettiva consistenza delle somme che possono essere pagate, è stabilita - con riferimento allo stato di previsione a legislazione vigente, come integrato dalla prima nota di variazione - in 7668 miliardi (di cui 7213 miliardi per la parte corrente e 455 miliardi per la parte in conto capitale), con un coefficiente medio di realizzazione, rispetto al volume della massa spendibile, del 98,15 per cento. Tale coefficiente - che è determinato dal rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile - rappresenta la percentuale della massa spendibile che può essere effettivamente pagata nel corso dell'esercizio successivo. Nel caso di specie, si tratta di un coefficiente di realizzazione piuttosto alto, proprio per effetto della struttura della spesa del Ministero di grazia e giustizia, che è prevalentemente di parte corrente.

Sotto il profilo dell'analisi economico-funzionale che prende in considerazione le diverse destinazioni della spesa, si osserva che quasi l'intera spesa del Ministero di grazia e giustizia è compresa nella sezione terza del bilancio (Giustizia), al cui interno sia la parte corrente che quella in conto capitale vengono disaggregate in varie categorie. A tal proposito si può osservare che anche questo tipo di analisi evidenzia come il Ministero di grazia e giustizia sia essenzialmente un dicastero di spesa corrente.

La maggior parte della dotazione di spesa corrente della sezione Giustizia è assorbita infatti dalla spesa per il personale in attività di servizio (569,8 miliardi); le rimanenti categorie sono rappresentate dall'acquisto di beni e servizi (1737,3 miliardi), dai trasferimenti (27,8 miliardi) dal personale in quiescenza (278,5 miliardi) e da somme non attribuibili (3 miliardi).

La spesa in conto capitale della medesima sezione è divisa tra le categorie dei beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato (145,8 miliardi) e dei beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato (97 miliardi).

Altre sezioni interessate all'analisi economico-funzionale sono la Sezione I «Amministrazione Generale» (19 milioni), la Sezione VIII, «Edilizia» (124 miliardi) e la Sezione X, «Assistenza pubblica» (2,7 miliardi).

Alcuni stanziamenti riguardanti l'edilizia giudiziaria e penitenziaria sono iscritti in stati di previsione diversi da quello del Ministero di grazia e giustizia. Più precisamente: 280 miliardi di competenza e 350 miliardi di cassa risultano stanziati nel disegno di legge di bilancio presentato dal Governo sul capitolo 8404 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'edilizia penitenziaria (spese per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena, per le relative progettazioni e direzioni dei lavori, per le rilevazioni geognostiche, per interventi di manutenzione indispensabili e giustificati da eventi straordinari, nonché per compiti di studio e di ricerca, di progettazione e tipizzazione di opere di edilizia penitenziaria. Spese per la manutenzione e il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie). Tale stanziamento risulta, però, ridotto a 180 miliardi di competenza e 180 miliardi di cassa, in conseguenza degli effetti del disegno di legge finanziaria (tabella F) sul disegno di legge di bilancio a legislazione vigente. 360 miliardi sono stanziati sul capitolo 5942 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'edilizia giudiziaria (somme da erogare per l'ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti agli enti locali ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 119 del 1981, per l'esecuzione di costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamento, restauri o manutenzione straordinaria di edifici destinati e da destinare a sede di uffici giudiziari e a case mandamentali).

La Camera dei deputati non ha apportato modifiche di grande rilievo allo stato di previsione a legislazione vigente del Ministero di grazia e giustizia. Si segnalano, tra le altre, le seguenti variazioni: lo stanziamento per il capitolo 2086 (Spese per l'erogazione e il funzionamento dei corsi per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento del personale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; compensi per l'insegnamento e per altre prestazioni), originariamente stabilito in 1,3 miliardi di competenza ed 1,7 miliardi di cassa, è stato accresciuto di 500 milioni di competenza e 500 di cassa; lo stanziamento per il capitolo 2105 (Spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti di prevenzione e pena delle attività scolastiche, culturali, ricreative, sportive e di ogni altra attività inerente all'azione rieducativa. Spese per il funzionamento del servizio delle biblioteche penitenziarie. Onorari a professionisti esperti per la attività di osservazione e trattamento dei detenuti. Pagamento tasse scolastiche, acquisto libri e materiale scolastico a favore dei detenuti e internati), originariamente previsto in 12 miliardi di competenza e 12 miliardi di cassa, è stato accresciuto di 300 milioni per la competenza e 300 milioni per la cassa; lo stanziamento per il capitolo 2206 (Assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche), originariamente stabilito in 5,5 miliardi di competenza e 6 miliardi di cassa, è stato accresciuto di 2 miliardi di competenza e 2 miliardi di cassa.

Inoltre, i capitoli 1202 (Equo indennizzo al personale del corpo di polizia penitenziaria per la perdita dell'integrità fisica subita per infer-

mità contratta per la causa di servizio) e 2202 (Equo indennizzo al personale del corpo di polizia penitenziaria per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per cause di servizio ordinario) sono stati ridotti rispettivamente di 1 miliardo e 2,5 miliardi, sia di competenza che di cassa, in forza della disposizione contenuta nell'articolo 19, comma 24, del disegno di legge collegato alla finanziaria, nel testo licenziato dalla Camera dei deputati.

L'articolato del disegno di legge finanziaria 1995 non contiene norme che incidono sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Le uniche parti di esso che incidono sugli stanziamenti per la giustizia sono contenute nelle tabelle allegate; tali parti non hanno subito variazioni rispetto al disegno di legge originario a seguito dell'esame compiuto dalla Camera dei deputati. In particolare, la tabella A allegata alla legge finanziaria provvede alla costituzione di un fondo speciale di parte corrente per la copertura degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento. Tali stanziamenti non incidono, dunque, sugli stati di previsione dei singoli Ministeri, ma vengono iscritti al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro (tabella 2 allegata al disegno di legge di bilancio).

Nella tabella A allegata al disegno di legge finanziaria 1995 è riservato al Ministero di grazia e giustizia per il 1995 un accantonamento di 150 miliardi; ulteriori 150 miliardi sono previsti sia per il 1995 che per il 1996.

La relazione governativa non offre significative informazioni sulla futura destinazione dell'accantonamento in questione, in quanto si afferma che esso è «diretto a consentire la realizzazione di interventi di diversa natura necessari a garantire la funzionalità dell'Amministrazione della giustizia».

La legge finanziaria 1994 recava un accantonamento di 100 miliardi per il 1994 e di 200 miliardi sia per il 1995 che per il 1996. Rispetto alla finanziaria dello scorso anno si osserva, dunque, che il complesso degli stanziamenti diminuisce formalmente di 50 miliardi (da 500 miliardi per il triennio 1994-96 a 450 miliardi per il triennio 1995-97). In realtà i due dati non sono omogenei e confrontabili, poichè i 500 miliardi previsti dalla scorsa finanziaria erano collegati per l'intero importo ad accantonamenti di segno negativo; tale artificio contabile, introdotto dalla legge n. 362 del 1988, implica che gli accantonamenti della tabella A (ed anche della successiva tabella B) possano essere utilizzati da una legge di spesa soltanto se nel bilancio dello Stato siano introitate corrispondenti maggiori entrate tributarie. Viceversa, gli stanziamenti previsti dal disegno di legge finanziaria 1995 non sono collegati ad accantonamento di segno negativo e quindi possono essere utilizzati immediatamente.

La tabella B allegata alla legge finanziaria provvede alla costituzione di un fondo speciale in conto capitale, le cui funzioni e caratteristiche sono identiche a quelle del fondo di parte corrente.

Nella tabella B allegata al disegno di legge finanziaria 1995, per il Ministero di grazia e giustizia sono accantonati gli importi di 100 miliardi per il 1995, 150 miliardi per il 1996 e 200 miliardi per il 1997; l'accantonamento - secondo quanto si afferma nella relazione - «mira a consentire di soddisfare le diverse esigenze della

giustizia concernenti le infrastrutture amministrative, giudiziarie e penitenziarie».

La finanziaria dello scorso anno prevedeva, alla tabella B, un accantonamento di 120 miliardi per il 1994, 155 miliardi per il 1995 e 170 miliardi per il 1996. A differenza che per la tabella A, poichè tali accantonamenti non erano collegati ad accantonamenti di segno negativo, è possibile effettuare il raffronto con il disegno di legge finanziaria 1995 sulla base di dati omogenei: quest'anno il complesso degli stanziamenti aumenta di cinque miliardi nel triennio di riferimento.

È interessante esaminare quale sia stata l'effettiva autorizzazione, attraverso l'approvazione di provvedimenti legislativi, nel corso del precedente esercizio finanziario, degli accantonamenti di fondi speciali previsti nella finanziaria 1994.

L'utilizzazione di tali stanziamenti sotto forma di impegni assunti da leggi di spesa determina un incremento del bilancio a legislazione vigente dell'anno successivo e quindi del bilancio per l'esercizio finanziario 1995.

Dall'esame dei dati risulta che i fondi di parte corrente (Tabella A) sono stati impegnati per circa la metà dell'importo disponibile (52 miliardi su 100) per il 1994 e solo per un quinto dell'importo disponibile per il 1995 e il 1996 (40 miliardi su 200 per ciascuno dei due anni). Gli accantonamenti di conto capitale, d'altro canto, non sono stati utilizzati.

Tale situazione consegue alla mancata approvazione di leggi che utilizzassero tali stanziamenti nel corso dell'esercizio finanziario 1994, anche a causa della ridotta attività parlamentare in conseguenza delle elezioni per il rinnovo delle Camere, eccettuati i due decreti-legge n. 522 del 1993 (convertito nella legge n. 102 del 1994) e n. 524 del 1994 (convertito nella legge n. 593 del 1994), relativi ad interventi per il palazzo di giustizia di Napoli e per lo svolgimento della Conferenza mondiale dei Ministri della giustizia.

La tabella C, allegata alla legge finanziaria, determina il finanziamento di leggi di spesa che espressamente demandano alla legge finanziaria la definizione delle risorse da impegnare annualmente. Tale definizione è effettuata su base triennale, ma ha valore prescrittivo soltanto per il primo anno di esercizio.

Per il Ministero di grazia e giustizia, la tabella C allegata al disegno di legge finanziaria 1995 reca il finanziamento dei programmi previsti dall'articolo 135 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (finalizzati alla prevenzione e cura dell'AIDS, al trattamento socio-sanitario, al recupero e al successivo reinserimento dei tossicodipendenti detenuti) con uno stanziamento di 20 miliardi annui per ciascuno degli anni 1995, 1996 e 1997.

Le tabelle D ed E - che dispongono, la prima il rifinanziamento di norme recanti interventi di sostegno dell'economia classificata tra le spese in conto capitale, la seconda le variazioni da apportare al bilancio a legislazione vigente a seguito delle riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa precedentemente disposte - non incidono, nel disegno di legge finanziaria 1995, sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

La tabella F allegata alla finanziaria ha il compito, ai sensi della normativa sulla contabilità pubblica, di indicare, nel corso degli anni, la modulazione della spesa autorizzata da leggi di spesa aventi effetto finanziario poliennale. Non si tratta, pertanto, di nuove autorizzazioni di spesa, ma di nuova articolazione annuale di somme autorizzate in passato. In pratica è possibile, ferma restando l'entità complessiva delle somme autorizzate, spostare una parte o tutte le somme stanziare per l'anno di riferimento agli anni successivi, anche prorogando nel tempo l'originaria durata della legge.

Nel disegno di legge finanziaria 1995, per il settore della giustizia viene in particolare evidenza il comparto di edilizia penitenziaria e giudiziaria (n. 17 della tabella F). Per esso, nel 1995 vi è una riduzione di 180 miliardi, che sono spostati al 1987: tuttavia tali riduzioni hanno effetto prevalente sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici e non sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

In dettaglio, le voci interessate sono le seguenti:

completamento di edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena, ai sensi dell'articolo 13, comma primo, della legge n. 41 del 1986 (finanziaria 1986) (capitolo 8404 del Ministero dei lavori pubblici). Sono previsti 20 miliardi per il 1995, 40 miliardi per il 1996 e 30 miliardi per il 1997, anno per il quale la finanziaria 1994 non prevedeva alcuno stanziamento. La finanziaria 1994 prevedeva uno stanziamento di 50 miliardi per il 1995 e di 40 miliardi per il 1996; vi è pertanto una riduzione di 30 miliardi per il 1995 a fronte di un'identità di stanziamenti per il 1996. I 30 miliardi in diminuzione dal 1995 sono stati spostati al 1997; già con la scorsa e con le precedenti leggi finanziarie era stata effettuata un'operazione analoga, con lo spostamento in avanti negli anni degli stanziamenti di competenza previsti per l'anno di riferimento della finanziaria;

completamento di opere relative ad istituti di prevenzione e pena, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, della legge n. 910 del 1986 (finanziaria 1987) (capitolo 8404 del Ministero dei lavori pubblici): sono stanziati 80 miliardi per il 1995, 360 miliardi per il 1996 e 150 miliardi per il 1997. La legge finanziaria 1994 distribuiva nel triennio 1994-1996 rispettivamente 50, 230 e 360 miliardi. In sostanza, rispetto a quanto previsto dalla legge finanziaria 1994, fermi restando i 360 miliardi previsti per il 1996, il disegno di legge sposta al 1997 150 miliardi dagli stanziamenti previsti dalla finanziaria 1994 per il 1995 (230 miliardi), estendendo l'ambito di operatività della legge n. 910 del 1986 al 1997;

interventi urgenti relativi alla riforma del codice di procedura penale, ai sensi del decreto-legge n. 64 del 1990 (capitolo 7001/P del Ministero di grazia e giustizia): è confermata la rimodulazione già operata dalla legge finanziaria 1994 con lo stanziamento di 10 miliardi per il 1995, che esaurisce le disponibilità recate dal provvedimento.

Inoltre, nel comparto 26 (Interventi diversi), viene in evidenza la seguente voce:

interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, per le attrezzature e per i servizi dell'amministrazione giudiziaria, ai sensi del decreto-legge n. 364 del 1993 (capitoli 7001/P, 7003/P, 7010/P, 7013/P): sono stanziati 100 miliardi per il 1995 e 40 miliardi

per il 1996, a fronte dei 140 miliardi stanziati dalla finanziaria 1994 per il 1995.

Lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia - così come variato dalle modifiche apportate dalla Camera dei deputati e dagli effetti derivanti dai disegni di legge finanziaria e allegato, nel testo licenziato dalla Camera dei deputati - prevede una spesa complessiva in termini di competenza di 7446,5 miliardi (a fronte dei 7487,2 miliardi iniziali) ed in termini di cassa di 7627,4 miliardi (a fronte dei 7668,1 miliardi iniziali), con un risparmio complessivo, in entrambi i casi, di 40,7 miliardi. Tale risparmio è attribuibile, per la gran parte (40 miliardi), ad una diversa modulazione negli anni degli stanziamenti per il sistema informativo e le attrezzature e i servizi dell'amministrazione giudiziaria (capitoli 7001, 7003, 7010 e 7013) attuata dalla tabella F del disegno di legge finanziaria.

La lettura testè terminata del richiamato documento del Servizio studi ci porta a riflettere non solo sul ruolo ma anche sulle capacità operative del Dicastero della giustizia, che nella graduatoria dei Ministeri occupa il quinto posto per entità di risorse destinate, ma certamente il primo quale indicatore del livello di civiltà giuridica di una nazione.

Il primo dato che appare opportuno sottolineare è l'incremento della percentuale di bilancio assegnatagli, che si attesta all'1,98 per cento: percentuale mai raggiunta in precedenza.

Questo dato rivela la operativa volontà del Governo di fornire nel settore una risposta la migliore possibile, pur nelle ristrettezze generali del bilancio dello Stato.

Esso apparirà ancor più significativo, ove si consideri che la percentuale di spesa del Dicastero della giustizia (più 6,1 per cento rispetto all'anno scorso) non diminuirà dopo l'approvazione della manovra finanziaria, a differenza di quanto previsto in altri settori come la sanità, la previdenza, la difesa, eccetera.

La spesa del Ministero di grazia e giustizia si conferma integralmente spesa di parte corrente, essendo limitata al 4,9 per cento la quota di spesa destinata agli investimenti. Tale spesa lo è essenzialmente in funzione delle esigenze del personale (magistrati, personale amministrativo e Corpo di polizia penitenziaria). Comunque, per avere un quadro complessivo della spesa del Dicastero della giustizia, bisogna fare riferimento anche agli stanziamenti collocati nei bilanci del Ministero dei lavori pubblici e del tesoro. Ciò è conseguenza dell'attuale assetto legislativo che, in materia di edilizia penitenziaria e carceraria, non concentra in quello della giustizia tutte le competenze, ma attribuisce a quello dei lavori pubblici competenze per la costruzione degli istituti penitenziari.

Comunque, nonostante alcuni miglioramenti, specie di carattere previsionale, non si può non confermare anche in questa tornata finanziaria il giudizio complessivamente negativo sulla capacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia, che non solo non riesce a spendere tutto ciò che risulta in bilancio, vista l'imponenza dei residui passivi presenti nel bilancio di previsione, ma lo fa spesso anche male e in modo temporaneamente sbagliato.

Affermazioni in questo senso sono state fatte anche dal sottosegretario senatore Contestabile, avanti questa Commissione, quando abbiamo discusso il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge relativo all'intervento urgente nel tribunale di Palermo (spesa di 80 miliardi).

È quindi tempo che il Governo apronti le misure più idonee per una riorganizzazione radicale del Ministero di grazia e giustizia.

Le premesse per un risultato positivo in tale direzione ci sono e si colgono già nelle pieghe della presente finanziaria, dalla quale emerge che nel Governo, e cioè nella sede collegiale, non si sono manifestate resistenze in negativo per una maggiore dotazione di risorse in favore del settore della giustizia. Un settore in cui carenze strutturali, funzionali e operative sono una costante ingravescente riscontrabile da qualche decennio a questa parte.

Scendendo più in dettaglio, non si può non constatare come nel campo della giustizia civile lo stato comatoso abbia assunto la connotazione della pressochè totale irreversibilità.

Flebili speranze vengono riposte da larghi settori degli operatori del diritto nella sua possibilità di resurrezione, che taluni affermano di cogliere nelle leggi n. 353 del 1990 e n. 374 del 1991 che entreranno in vigore il prossimo 2 maggio.

Ed invero la farraginosità della novella civilprocessualistica, oggetto più di critiche che di consensi, molto difficilmente potrà portare ad una velocizzazione del processo civile, e tantomeno davanti al giudice di pace.

In varie sedi, specie dall'avvocatura, è stata messa in evidenza la inadeguatezza della figura del giudice di pace, così come disegnata dalla legge n. 374 del 1991, stanti le gravi difficoltà interpretative e applicative della legge processuale, come novellata dalla legge n. 353 del 1994. Si tratta di normativa civilprocessualistica molto sofisticata, che richiede un bagaglio culturale di particolare spessore.

Siccome i corsi di aggiornamento previsti dalla legge n. 374 del 1991 non hanno certamente fornito ai suddetti giudici il bagaglio di cui necessitano per iniziare l'inesplorato cammino loro assegnato, sarà necessario che nell'immediato futuro il Governo intervenga perchè la loro preparazione migliori in maniera sensibile.

Dal suo canto, analoga esortazione deve essere qui rivolta all'avvocatura ed in particolare ai Consigli degli ordini forensi, i quali dovranno tenere corsi formativi e informativi, svolgendo anche su questo versante quel ruolo di responsabile collaborazione con lo Stato nel campo dell'amministrazione della giustizia.

E non è utopico azzardare la previsione che l'appello sarà totalmente recepito, stante la tradizionale disponibilità dell'avvocatura che ha già dato ottima prova di sé, mettendo a disposizione i vice pretori e i vice procuratori onorari.

Soltanto se decolleranno tali auspicati interventi didattici si potrà sperare in una risposta positiva dalla entrata in vigore delle citate leggi. Ferma la necessità di significativi interventi modificativi delle stesse, di qui al 2 maggio 1995. In questa direzione si stanno attivando varie forze politiche e tra gli uomini che lo vogliono c'è anche chi

ora svolge questa relazione. Soltanto così, infatti, si potrà sperare in una deflazione dei carichi di lavoro dei giudici togati.

Accanto agli interventi sopra ricordati, dovrà essere tenuto nel debito conto l'ormai generalmente avvertita esigenza di un unico giudice *monocratico di primo grado*. *Riforma che deve togliere all'Italia il triste primato di aver il maggior numero di giudici di primo grado (conciliatore oggi, giudice di pace domani, pretore, tribunale, corte di appello per determinate materie, tribunale regionale delle acque pubbliche e tribunale superiore delle acque pubbliche, Tar, Commissioni tributarie).*

Passando al settore penale non si può non prendere atto con soddisfazione del fatto che il Governo abbia intrapreso con decisione la strada della depenalizzazione, anche se da percorrersi con la massima cautela, specie nel settore dell'ambiente e dell'inquinamento.

Il settore penale, infatti, non potrà non trarre benefici da una oculata depenalizzazione, il cui effetto deflativo potrà sommarsi a quello di altri provvedimenti, quali potrebbero essere il patteggiamento allargato o semi-allargato. Anche questa strada presenta però vari motivi di perplessità. Infatti, l'utilità pratica del patteggiamento allargato o semi-allargato, non potrebbe prescindere da un ampliamento della sospensibilità della pena. Senza di ciò, infatti, nessuno avrebbe interesse concreto a tale immediata definizione del processo. Ma sospendere, al di là di quanto oggi consentito, una pena (superiore a due anni) lascia fortemente perplessi e dubbiosi sulla sua opportunità. Quantomeno, nel presente momento storico.

Concorreranno, naturalmente, alla deflazione del carico giudiziario penale anche l'eventuale approdo di leggi che semplifichino i procedimenti, l'applicazione delle misure cautelari e l'esercizio del diritto di difesa.

In ogni caso, l'azione del Parlamento non potrà prescindere dall'indirizzarsi verso un sostanziale riequilibrio delle posizioni dell'accusa e della difesa. Su questo tema il dibattito è ormai datato e ricco di contributi. Nessuno può negare che vada ridisegnata la figura del giudice per le indagini preliminari e rivisitato il suo ruolo. Una eccessiva sua contiguità, da molteplici parti denunciata, con la figura del pubblico ministero, richiede interventi urgenti ed indifferibili. In tale contesto non si può sottacere dell'esigenza, anch'essa da larghi strati dell'opinione pubblica largamente avvertita e dalla dottrina più sensibile sottolineata, di una separazione quantomeno delle funzioni tra magistratura requirente e giudicante, pur nell'ambito dell'unico ordinamento giudiziario.

Altra riforma che sembra al relatore necessaria per realizzare la deflazione nel settore penale, è quella della introduzione di un giudice per le indagini preliminari, simile a quello del tribunale, in pretura.

L'ampliata competenza del pretore penale e la mancanza dell'opera di filtro del giudice per le indagini preliminari in tale sede, hanno determinato l'ingolfamento di tutte le preture d'Italia, sicchè si registrano pendenze di anni, prima che si celebri il dibattimento di primo grado. Con quali inconvenienti per l'indagato, è facile immaginare. Infatti, si verifica in concreto che, pervenuta la notizia di reato e procedutosi alla registrazione del nome nel registro degli indagati, il pubblico ministero richieda subito il giudizio e che il relativo decreto venga firmato dal pretore dopo anni, per cui il cittadino viene a scoprire, ove richieda un cer-

tificato, di avere una pendenza penale. Invero, è oramai invalso l'uso di cumulare l'avviso di garanzia al decreto di citazione. Si tratta di una «deviazione», che non può essere ulteriormente tollerata e può essere eliminata solo istituendo il giudice per le indagini preliminari anche presso la pretura.

Altra riforma, non differibile, è l'eliminazione della procura della Repubblica presso la pretura circondariale. Si tratta di un inutile dop-pione. Si realizzerebbe, infatti, il potenziamento delle procure presso il tribunale, con una migliore utilizzazione delle potenzialità operative dei magistrati e del personale.

Non appare inopportuno, a questo punto, sottolineare l'impegno del Governo nella lotta alla criminalità organizzata ed è significativo l'intervento sulle norme incriminatrici in materia di usura. Nel settore, dovrà essere posta massima attenzione al problema dei collaboratori della giustizia e ci si augura che il Parlamento ridisegni il concetto di «riscontro».

Sul piano della politica penitenziaria, deve registrarsi con soddisfazione la proroga dell'applicazione dell'articolo 41-bis, decisa di recente dal Senato, che suona come segnale forte di un impegno immutato nella lotta contro la criminalità organizzata.

C'è, tuttavia, un permanente sovraffollamento delle carceri e occor-rerà studiare soluzioni che pongano fine a questo stato di cose. E a questo proposito mi sia consentito fare riferimento alla vicenda di De Lorenzo; al di là della responsabilità dell'uomo, si deve registrare il fatto di una carcerazione preventiva che dura ormai da sette mesi, una durata che travalica le intenzioni del legislatore del 1989 e che comunque sottolinea la gravità del problema.

PRESIDENTE. Lo strumento c'è, è quello degli arresti domiciliari.

BUCCIERO. Forse le case di qualcuno sono troppo comode.

SCOPELLITI. Bisognerebbe provare il carcere come privazione della libertà; non è il divano di casa che restituisce la felicità.

BELLONI, relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162. Bisogna risolvere il problema da un lato attraverso provvedimenti legislativi che realizzino l'accelerazione dei processi, visto che circa la metà della popolazione carceraria è in attesa di un giudizio, e dall'altro attraverso forme di recupero anticipato dei condannati a pene detentive medio-lunghe, ovvero che abbiano un non eccessivo residuo da scontare.

In questi casi, non sarebbe male ipotizzare la possibilità della loro utilizzazione al servizio della collettività, magari delegando alle Regioni il compito di realizzare tale graduale reinserimento.

Non è pensabile che questo compito possa essere assolto tutto e per intero sempre e solo dallo Stato, la cui riforma passa anche attraverso un ruolo nuovo delle regioni in questo campo. Quanto sopra, ovviamente, non esaurisce le tematiche connesse alla politica carceraria, un universo dove si registrano ancora inaccettabili promiscuità tra detenuti con condanne definitive e detenuti in attesa di giudizio, malati di AIDS,

tossicodipendenti, detenuti politici e detenuti comuni, che costituisce motivo di gravi tensioni, oltrechè, in troppi casi, di offesa alla dignità della persona del detenuto.

Altro settore nel quale dovrà incidersi fortemente, è quello del completamento degli organici, specie dei magistrati. A proposito di magistratura, non si può non auspicare che le carriere progrediscano sulla base di titolo ed esami, che la inamovibilità sia temporanea e soprattutto eliminata nei casi di assunzione di funzioni direttive. Appare, invero, inopportuno che il magistrato che assuma funzioni direttive, le eserciti laddove abbia in quel momento svolto le sue funzioni giurisdizionali. Ritengo altresì inaccettabile che la carriera del magistrato possa snodarsi per intero in un'unica sede giudiziaria: in tal modo viene messa a dura prova la sua terzietà, per una serie di ragioni che non è necessario richiamare.

Anche le circoscrizioni giudiziarie dovranno essere sollecitamente riviste, per adeguarle alla mutata realtà della società italiana, così come dovrà essere potenziato il settore della giustizia minorile, visto l'allarmante dilagare della delinquenza tra i giovani.

In questo quadro si avverte, infine, l'esigenza del potenziamento dell'edilizia carceraria «che risulta penalizzata dalle continue rimodulazioni delle autorizzazioni di spesa operate dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, nonché dai lunghi e defatiganti tempi di realizzazione delle opere, causa non ultima del costante lievitare dei costi», come ha fatto presente il ministro Biondi nel suo intervento presso la Commissione giustizia della Camera nella seduta del 13 ottobre 1994.

Molte altre considerazioni meriterebbero di essere fatte ma, ai fini di questa relazione, si ritengono sufficienti quelle sin qui svolte.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Belloni per la sua relazione, Poichè non si fanno osservazioni il seguito dell'esame è rinviato alla seduta antimeridiana di domani.

I lavori terminano alle ore 17,05.

MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1994

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente BELLONI

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

(1163) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995 - 1997*, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis, 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn.1162 e 1163, già approvati dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame rinviato nella seduta di ieri, nella quale è stata svolta la relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

RUSSO. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, che la complessiva organizzazione della giustizia nel nostro paese versi in uno stato di grave crisi è un'affermazione abbastanza diffusa, non da oggi. E c'è traccia della consapevolezza di un gravissimo stato di disagio, che investe la funzionalità della giustizia penale e soprattutto di quella civile, nella relazione del Governo che accompagna la presentazione del bilancio. I ritardi nei processi penali e ancor più i ritardi nei processi civili sono ampiamente noti, non solo agli operatori del diritto ma a tutti i cittadini ed è anche ormai matura la consapevolezza dei gravissimi riflessi che questa situazione di crisi ha sull'intero corpo della nostra società.

Sono già state evidenziate le conseguenze di tale situazione sulla certezza dei diritti che ciascun cittadino ha interesse a far valere nel campo civile e nel campo penale, quando sia coinvolto in un procedimento che lo riguarda. Inoltre la mancata e tempestiva risposta alle domande di diritto dei cittadini ha riflessi anche sul piano penale: la diffusione del delitto di usura in certe regioni, ma direi in tutto il territorio

del nostro paese, è spesso in stretta relazione con l'impossibilità o l'estrema difficoltà di far valere i propri diritti attraverso gli ordinari processi civili. So che sto dicendo cose note, ma dietro queste semplici e generiche affermazioni ciascuno di noi è in grado di valutare e di apprezzare le reali dimensioni e la reale gravità di questo fenomeno.

Credo che, a fronte di questa situazione, la risposta che ci propone il Governo con il disegno di legge finanziaria oggi al nostro esame sia largamente e gravemente inadeguata. In definitiva abbiamo uno stanziamento per il settore della giustizia per l'anno 1995 che non si discosta da quello degli anni precedenti: 7.000 miliardi, pari a poco più dell'1 per cento del bilancio complessivo, con un aumento di spesa di circa 500 milioni rispetto al 1994, pressochè interamente assorbito dalle spese ordinarie per il personale. Di questi 7.000 miliardi, 5.000 sono assorbiti dalla spesa minima necessaria, quella relativa al personale che lavora nel settore della giustizia. E ciò significa che manca completamente qualunque politica intesa ad una revisione profonda dei meccanismi che hanno determinato e stanno riproducendo questi gravissimi ritardi.

Comprendo l'obiezione che può farsi al mio intervento, l'obiezione cioè che fa riferimento alla situazione economica complessiva del paese che noi tutti conosciamo. Credo però che in questo momento la giustizia sia una delle priorità per il nostro paese; vorrei anche osservare - forse è una circostanza che spesso sfugge all'attenzione - che la crisi della giustizia, la lentezza dei processi, le disfunzioni proprie del settore hanno un costo economico elevatissimo. Credo che se fossimo capaci di compiere un'analisi di questo tipo, non sarebbe lontana la possibilità di accertare che a fronte dei 7.000 miliardi che spendiamo per la giustizia e che sappiamo essere largamente inadeguati, sopportiamo costi economici elevatissimi, che pesano sull'economia complessiva per i ritardi nell'accertamento e nel perseguimento dei delitti. Pertanto una politica intelligente in questo settore, che investisse quanto è necessario per ridare funzionalità alla giustizia, avrebbe anche un ritorno sul terreno economico. Faccio questo riferimento all'aspetto economico perchè stiamo discutendo la legge finanziaria; però sappiamo tutti che gli interessi coinvolti dalla giustizia vanno al di là del campo strettamente economico, in quanto sono in gioco i diritti delle persone, spesso è in gioco addirittura la tutela della libertà personale.

D'altra parte credo anche che si debba riconoscere che queste disfunzioni non sono imputabili agli operatori del settore: questo va detto con chiarezza; dobbiamo essere grati a coloro che operano nel settore della giustizia. Faccio una valutazione di ordine generale: penso ai magistrati, al personale di cancelleria, tutte persone che danno molto di più di quello che dovrebbero in un settore che presenta carenze organizzative gravissime. Il personale è numericamente inadeguato, anche quello ausiliario; mancano inoltre i sussidi di carattere materiale.

Credo che la fondamentale critica che deve essere rivolta in questo campo al disegno di legge finanziaria è di essere carente di una politica per la giustizia. In sostanza, in una situazione di grave crisi si propone una gestione di ordinaria amministrazione, praticamente limitata al personale e a pochi frammentari interventi.

Aggiungo alcune osservazioni di carattere più generale di politica della giustizia, anche se su questa materia la Commissione giustizia si è

riservata di tornare con apposite riunioni nelle quali avremo tempo di esprimere posizioni più articolate.

Il problema fondamentale della giustizia penale è la difficoltà di celebrare i processi e non c'è dubbio che alcune riforme tuttora allo studio sarebbero necessarie: la misura più importante è quella di dare alla giustizia mezzi e risorse adeguati, in modo che i processi penali possano essere celebrati; lo stesso vale per il settore civile.

Un altro punto al quale si accenna nella relazione, senza però indicazioni precise, è la revisione delle circoscrizioni giudiziarie: questo tema andrà affrontato con l'obiettivo fondamentale di destinare i magistrati ai compiti loro propri in misura proporzionata ai carichi di lavoro delle diverse sedi giudiziarie. Molte sedi di preture, di piccoli tribunali non hanno un carico di lavoro adeguato. In questo senso una analisi attenta della situazione, che consentisse di giungere ad una migliore distribuzione dei magistrati sul territorio potrebbe contribuire alla soluzione della crisi.

Si parla poi di accelerazione dei concorsi per l'accesso in magistratura. Personalmente esprimo una opinione contraria rispetto ad alcune proposte che pure ogni tanto vengono avanzate per un allargamento straordinario del ruolo della magistratura. A mio avviso deve essere mantenuto e difeso il principio dell'accesso mediante concorso come è attualmente. Sicuramente una accelerazione dei concorsi potrà favorire una più rapida immissione dei magistrati in ruolo; occorre evitare però forme di arruolamento straordinario che rischierebbero di snaturare la funzione della magistratura. Cosa diversa - e in tal senso abbiamo presentato apposito disegno di legge - sarebbe una immissione di magistrati onorari a carattere straordinario e temporaneo per affrontare il tema dell'arretrato nel civile. Sono quindi contrario ad un allargamento del ruolo attraverso l'assunzione di persone non per concorso oppure per concorso riservato a determinate categorie o solo per titoli, che finirebbe per snaturare la funzione dell'ordine giudiziario.

Mi dichiaro anche contrario ad una indicazione proveniente dalla relazione: la separazione delle carriere tra magistratura inquirente e magistratura giudicante. Sarebbe un errore la separazione delle carriere. Anche il pubblico ministero, pur essendo parte del processo, pur essendo organo della accusa, ha una funzione propria che non deve identificarsi con quella della polizia. Il rischio connesso alla eventuale separazione delle carriere è che il magistrato del pubblico ministero venga a perdere, per così dire, la «cultura della giurisdizione» e finisca, anche per deformazione professionale, con l'assumere una posizione impropria nell'esercizio delle sue delicatissime funzioni. Credo in sostanza che sia molto importante mantenere la unicità di cultura: anzi, a questo proposito andrebbero anche riprese alcune proposte per una formazione comune tra magistrati e avvocati. Una unica cultura della giurisdizione consentirebbe a ciascuno di adempiere alle proprie funzioni nel rispetto della diversità dei ruoli, attenendosi pur sempre a principi e valori comuni, quegli stessi della Costituzione.

Si parla spesso di riequilibrio dei poteri: non credo esista un problema di questo tipo. La preoccupazione maggiore che devono avere il Parlamento e i cittadini, specialmente in questo momento, è la indipendenza della magistratura. Guai a quel paese nel quale il giudice non sia

indipendente; e la indipendenza si assicura evitando che in qualche modo si possa limitare la libertà e l'indipendenza del giudice attraverso forme di intimidazione, da qualsiasi parte esse provengano. Il potere politico non deve preoccuparsi dell'autonomia dell'ordine giudiziario, che deve invece essere pienamente rispettata: un potere politico serio e rispettoso dei diritti dei cittadini deve preoccuparsi che l'ordine giudiziario svolga il suo importantissimo ruolo in totale e assoluta indipendenza.

Confesso la mia preoccupazione di fronte ad una serie di avvenimenti concatenati tra loro, rispetto ai quali è difficile dire se vi sia un filo unico di unione. È certo che negli ultimi tempi attorno ad un particolare settore della nostra magistratura, la procura della repubblica di Milano, impegnata in indagini di estrema rilevanza sul fronte della corruzione, si è creato un clima che, a mio parere, mette in pericolo la indipendenza dei giudici. Mi auguro che essi sappiano svolgere la loro attività sempre in spirito di indipendenza.

La preoccupazione del Governo deve essere, ripeto, il rispetto della indipendenza dei magistrati: questo è il vero, grosso problema che ci troviamo oggi a dover affrontare in materia di politica giudiziaria.

Concludo il mio intervento, necessariamente generico e sommario per ragioni di tempo, dicendo che non mi sento, per i motivi che ho espresso, di dare un voto favorevole, per quanto di competenza della Commissione giustizia, a questo disegno di legge finanziaria. Ritengo che le proposte in esso contenute siano largamente insufficienti a risolvere i problemi che in questo settore si presentano; ritengo inoltre che alcune indicazioni di politica giudiziaria che accompagnano la presentazione di questo disegno di legge non possano essere condivise.

TRIPODI. Signor Presidente, credo che l'esame delle tabelle di bilancio non possa limitarsi ad una mera discussione di carattere contabile o tecnico, perchè il problema che invece dobbiamo affrontare è quello della situazione della giustizia nel nostro paese e delle difficoltà in cui si trova, visti i pericoli per l'ordinamento giudiziario, le difficoltà che si frappongono a suo buon funzionamento. Pertanto lo Stato dovrebbe fornire risposte alla gente che aspetta giustizia e che spesso perde ogni fiducia nei confronti delle istituzioni, in quanto l'amministrazione non è in grado di dare giustizia nel settore civile e i processi sono molto lenti anche nel campo penale. La gente non crede più nella giustizia, perchè non vede una giustizia vera, rispettosa dei principi fondamentali che regolano il nostro ordinamento democratico.

La nostra discussione, perciò, non può sottrarsi a questi problemi, mentre la relazione del senatore Belloni - tranne che per l'ultima parte, sulla quale peraltro non sono d'accordo e dirò poi anche perchè - non affronta assolutamente l'insieme dei problemi del settore giustizia. Cerca di riportare la nostra discussione sul piano della ordinaria amministrazione e non invece ad un esame attento, preoccupato e indirizzato verso la possibilità di sbocchi politici, in grado di dare un contributo serio a risolvere i molteplici problemi della giustizia. Ne ricordo qualcuno: la scarsa funzionalità degli uffici giudiziari, per motivi organici e strutturali; il problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari; le questioni relative all'impossibilità di celebrare i processi, per cui tante volte

succede che persino imputati pericolosi possano sfuggire al rigore della legge per decorrenza dei termini di custodia cautelare.

Sono tutte questioni che dovrebbero imporre alla Commissione e a tutto il Parlamento di affrontare il complesso dei problemi; invece il nodo non viene affrontato e anzi la situazione si aggrava, diventa inquietante: le organizzazioni criminali crescono, riprendono la loro baldanza, in molte zone hanno riconquistato il controllo del territorio e, anche sulla base di quello che sta avvenendo, hanno la possibilità di sperare in un mutamento di rotta nell'azione di contrasto dello Stato nei loro confronti. Allo stesso modo per quanto riguarda la corruzione e l'economia criminale abbiamo una situazione che sostanzialmente tende a tranquillizzare tutte le forze nemiche della legalità e della civiltà e della democrazia, quelle forze che vogliono invece imporre le loro regole, che sono quelle della violenza, dell'oppressione e della sopraffazione nei confronti della gente. Tali fatti non possono non porci degli interrogativi e farci chiedere perchè sta avvenendo tutto questo, perchè accadono vicende che sconvolgono la coscienza della gente.

Cari colleghi, da qualche tempo vi è la tendenza a rimuovere alcuni punti fermi che sono la base fondamentale dell'ordinamento costituzionale (che ha un suo pilastro nella magistratura autonoma e indipendente) e d'altro lato a minare alcune leggi rigorose che colpivano gli ambienti della criminalità organizzata. Questa strategia è sostanzialmente alla base della politica di questo Governo, perchè non può sfuggire quello che è avvenuto in questi mesi, anche prima delle elezioni del marzo '94. Da allora abbiamo constatato sul versante della politica della giustizia un affievolimento della lotta alla criminalità organizzata, e nello stesso tempo prese di posizioni tese a smantellare importanti strumenti che potevano colpire in questa direzione. Non solo, ma la stessa tendenza si è verificata sul versante della lotta alla corruzione della pubblica amministrazione, a quei rapporti che si sono instaurati tra mondo degli affari e politica e nello stesso tempo tra affari, mafia e uso distorto della finanza pubblica attraverso la corruzione.

Infatti, dal disegno di legge finanziaria presentata da questo Governo non emerge solo la volontà di smantellare definitivamente lo stato sociale e quindi travolgere a danno dei lavoratori e delle categorie meno abbienti il sistema previdenziale, di privatizzare in modo selvaggio settori importanti come la sanità e la scuola, di emarginare completamente il Mezzogiorno, acutizzando la disoccupazione in quelle zone. Non c'è solo questo; nel settore della giustizia non ci si preoccupa del problema degli organici, delle strutture fatiscenti.

Non ci si preoccupa degli organici, delle strutture fatiscenti e nemmeno di alcuni obblighi: proprio domani l'Aula del Senato affronterà il tema dell'utilizzazione delle strutture carcerarie presenti su due isole. Quindi non c'è assolutamente alcun impegno.

La relazione è in sostanza il succo della strategia di fondo pesta alla base della legge finanziaria, che soffre evidentemente dell'attacco che è stato portato alla autonomia e alla indipendenza della magistratura. Appare evidente il tentativo di sottomettere l'ordinamento giudiziario ed in particolare il pubblico ministero alla volontà dell'Esecutivo. Lo stesso articolo 41-bis, la cui proroga - veniva ricordato

nella relazione - dovrebbe essere decisa dalla Camera, non basta, se viene nei fatti boicottato.

Caro relatore, lei sa che su 7.400 detenuti per mafia soltanto 436 si trovano in regime di rigore e di sicurezza; uno di questi - lo diceva il sottosegretario Contestabile in Aula - molto noto, su 365 giorni ne ha trascorsi in regime di sicurezza solo 65, perchè negli altri 300 è riuscito a girare liberamente per l'Italia. Di fatto l'articolo 41-bis non viene applicato.

Quando c'è una volontà politica che tende a colpire l'ordinamento, l'autonomia della magistratura alla base, quelle stesse leggi fondamentali che hanno rappresentato lo strumento indispensabile nella lotta ai fenomeni criminali, è evidente che non si può dire che basta prorogare gli effetti dell'articolo 41-bis, sul «carcere duro», per essere sicuri che verrà attuato. Tutto questo mi preoccupa, e non sono certo preoccupazioni inutili.

È stato posto ancora il problema di verificare il riscontro alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia: questo è un fatto gravissimo. È proprio questa la traiettoria lungo la quale si muove il Governo: quella della delegittimazione dei pentiti.

Questa è la posizione portata avanti costantemente dal Governo, in particolare da alcuni dei suoi esponenti, e anche da chi è interessato in modo specifico da queste collaborazioni, vale a dire i mafiosi.

PRESIDENTE Siamo su diverse posizioni; la nostra non è certamente la posizione dei mafiosi.

TRIPODI. Non ho detto questo: si tende a delegittimare il ruolo dei collaboratori di giustizia, che sappiamo quanto è stato importante. Ricordo quando in agosto il sottosegretario Li Calzi ha tentato di portare in discussione un provvedimento assai discutibile: evidentemente ognuno si muove in direzioni diverse, al punto che si determinano sfilacciamenti e pericoli di destabilizzazione. Non possiamo non ricordare a questo proposito il decreto Biondi, nel quale appariva chiara la volontà del colpo di spugna per i corrotti ed anche di annullare la possibilità di indagare sulla criminalità organizzata (indagini che ovviamente non possono essere completate in tre mesi). Questa linea porta inevitabilmente all'assunzione di grandi responsabilità da parte di coloro che dimostrano avversione nei confronti dell'azione portata avanti dai giudici impegnati nella lotta alla mafia ed alla corruzione. Per non parlare del pericolo che importanti processi istruiti dalla magistratura possano non essere celebrati per mancanza di magistrati: penso al «caso Reggio Calabria». Il ministro Biondi non si è preoccupato della questione, tenendo un atteggiamento molto distante da questi problemi che pure dovevano essere affrontati.

Mi chiedo che cosa stiano a significare tutte le ispezioni ordinate negli ultimi tempi contro i giudici della procura di Milano o di altre procure, come quella di Palmi. Tali ispezioni non servono ad individuare le necessità effettive di quell'ufficio, ma a giudicare se le inchieste sono state condotte bene: si entra così nel merito, cosa che non dovrebbe essere fatta. Il professor Manzella diceva che questa intromissione è illegittima, poichè un ispettore arriva a giudicare l'operato di un

altro giudice. Il nostro ordinamento prevede diversi stadi per correggere possibili errori; gli errori non vengono risolti nel modo in cui ha cercato di fare ieri la Corte di cassazione (anche questo un fatto molto torbido), con lo «scippo» alla procura di Milano dell'inchiesta sulla Guardia di finanza corrotta, una inchiesta che vede coinvolto lo stesso Presidente del Consiglio. Questo allarma ancor di più, non solo perchè il procedimento è stato spostato verso una procura, quella di Brescia, che ha pochissimi mezzi, ma anche perchè non viene data la possibilità ai giudici che hanno condotto le indagini di portare fino in fondo il processo. Il fatto singolare è comunque un altro: se un giudice chiama un cittadino qualsiasi - hanno chiamato anche me - questi si presenta immediatamente, mentre se chiamano Berlusconi lui non si presenta. Questi sono interrogativi ai quali va data risposta e che introducono elementi di pericolosità in tutta la vicenda.

A mio parere queste ispezioni hanno soltanto un carattere punitivo per i magistrati di Milano, come per il procuratore Cordova a seguito dell'attività che ha svolto a Palmi; l'ispezione a Palmi è stata una vendetta della massoneria deviata per quell'inchiesta, che poi è stata regolarmente affossata perchè forze potenti lo hanno voluto. Del resto la massoneria deviata è molto forte ed è riuscita ad impedire la prosecuzione dell'inchiesta nei suoi confronti.

L'ultima parte della relazione del senatore Belloni non può essere accettata perchè propone quella politica che prima denunciavo. Mi riferisco, ad esempio alla questione del patteggiamento allargato, anche se su di essa si esprimono alcune perplessità; al problema che viene soltanto sfiorato di un ridisegno della figura del giudice per le indagini preliminari; al problema della separazione delle carriere tra magistrati requirenti e giudicanti; infine alla questione dei collaboratori di giustizia. A mio parere, invece, bisogna puntare sugli ampliamenti degli organici per adeguarli alle esigenze di giustizia, adeguando anche le strutture alle particolari esigenze che possono variare da un ufficio all'altro. Bisogna depenalizzare i piccoli reati, separare all'interno delle carceri i detenuti condannati a pene minime dai detenuti più pericolosi condannati a pene rilevanti e inoltre riutilizzare le vecchie strutture delle carceri circondariali, così da realizzare la separazione tra detenuti e poter stabilire un differenziato trattamento tra il detenuto pericoloso e quello non pericoloso, tra il mafioso e il detenuto comune. Su tali problemi non si è andati avanti, soprattutto per quanto riguarda l'adeguamento delle strutture giudiziarie alle reali esigenze. Invece, dovremmo essere in grado di competere con gli ordinamenti giudiziari dei paesi europei, anche tenendo conto della nostra Costituzione e della nostra storia; credo che è su questa traccia che dovremmo lavorare.

Concludo il mio intervento con un accenno ai mezzi di cui dispone la giustizia. Come diceva prima il senatore Russo, il bilancio della giustizia si aggira intorno all'1 per cento della complessiva spesa pubblica; ma si possono affrontare così i problemi della giustizia quando in altri paesi si spende almeno il 2 per cento? Noi inoltre abbiamo maggiori necessità di strutture e quindi di spesa, perchè nel nostro paese ci sono importanti fenomeni delinquenziali che dovrebbero spingerci ad una migliore organizzazione. Invece nella relazione che accompagna il bilancio non si dice nulla su questi problemi; pertanto i documenti di bilan-

cio al nostro esame non possono ricevere il nostro sostegno, non perchè il nostro Gruppo è all'opposizione, ma perchè la linea del Governo è sbagliata e dannosa: non solo non risolverà i problemi della giustizia, ma li aggraverà, con conseguenze terribili per l'ordinamento democratico e per tutti i cittadini italiani.

Questo è il nostro giudizio sul bilancio che ci viene presentato, che a nostro giudizio riflette la strategia finanziaria e la politica della giustizia perseguita da questo Governo.

IMPOSIMATO. Signor Presidente, molte delle considerazioni che mi riservavo di svolgere sono già state avanzate dai senatori che mi hanno preceduto. Pertanto vorrei fare soltanto poche riflessioni su alcuni problemi fondamentali che concernono il tema della giustizia e la sua crisi, partendo proprio da un dato indiscutibile, cioè dall'ammontare dei fondi destinati alla giustizia, che è rivelatore del modo in cui il Governo intende risolvere i problemi del settore. Dobbiamo riconoscere che le risorse destinate alla giustizia sono di poco superiori all'1 per cento del bilancio dello Stato - esattamente l'1,07 per cento - e appaiono del tutto inadeguate anche rispetto alle gravi esigenze che si sono profilate negli ultimissimi tempi a causa del moltiplicarsi dei procedimenti penali relativi ai reati contro la pubblica amministrazione, nonchè ai procedimenti penali che riguardano i grandi delitti di mafia e le stragi. Però voglio riferirmi anche alla giustizia civile, benchè gli avvocati presenti in Commissione sappiano meglio di me quale sia la situazione di crisi del settore, che si può dire sconfini nella paralisi.

Del resto se si leggono gli atti della Camera dei deputati si rileva come lo stesso Ministro della giustizia, l'avvocato Biondi, abbia riconosciuto l'assoluta inadeguatezza dei fondi destinati alla giustizia e abbia dichiarato la sua insoddisfazione per gli stanziamenti decisi dal Governo. Devo però aggiungere che il Ministro della giustizia fa parte integrante di questo Governo e che ancora una volta - come nelle passate legislature - da una parte il Ministro lamenta l'inadeguatezza dei fondi, dall'altra giustifica questa inadeguatezza con le ristrettezze di bilancio.

Mentre dobbiamo, da una parte, riconoscere che la crisi della giustizia è dovuta alla esiguità dei fondi destinati alla soluzione dei problemi che affliggono questo settore, sottolineiamo, d'altra parte, un aspetto diverso ma assai preoccupante: la mancanza di volontà nel risolvere alcuni problemi decennali, se non centenari, riguardanti la giustizia, per la cui soluzione sarebbero necessari semplici provvedimenti di riorganizzazione. Voglio soffermarmi su alcuni di essi.

Il primo è quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. È il caso di ribadire che siamo fermi ad una geografia giudiziaria risalente a 130 anni fa. La spesa della giustizia riguarda per il 95 per cento il pagamento degli stipendi del personale (magistrati, ragionieri, funzionari, dattilografi, eccetera) e tuttavia si registra una carenza di magistrati, legata anche ad una infelice distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. Ho letto con la massima attenzione la relazione predisposta dal Ministero di grazia e giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura: da tale relazione risulta che ci sono decine di tribunali che potrebbero essere soppressi, mentre in altre zone del paese, dove peraltro si registra un incremento pauroso della popolazione anche a causa di forti

migrazioni, permane il bisogno di una maggiore presenza di uffici giudiziari per contrastare la criminalità organizzata e fare fronte alla giustizia civile. La situazione di immobilismo si riflette non soltanto sulle popolazioni locali ma anche sul funzionamento della giustizia nell'intero paese. Non vi è dubbio che se la giustizia civile e penale non funziona bene a Palermo o a Napoli, le conseguenze si riflettono purtroppo negativamente su tutto il paese. Sono altrettanto convinto che se la giustizia penale non funziona nei paesi di produzione della cocaina, le conseguenze negative si ripercuotono su tutti i paesi occidentali. Questo aspetto andrebbe fatto presente all'Assemblea delle Nazioni Unite: non possiamo abbandonare la giustizia di quei paesi al suo destino.

Il Governo, alla stregua di quelli passati, non ha dimostrato di voler affrontare e risolvere il problema di una diversa distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, che rappresenta la cartina di tornasole dell'intenzione di risolvere i problemi della giustizia. Una società maggiormente protetta dalla mafia e dagli inquinamenti degli affari non cessa di essere ingiusta, se manca la tutela dei diritti dei cittadini attraverso una giurisdizione civile e amministrativa che funzioni.

La crisi della giustizia va affrontata con una risposta organica. È necessario altresì difendere la indipendenza della magistratura, come dicevano molto bene il senatore Russo ed anche il senatore Tripodi. Una indipendenza che non significa che i magistrati non debbano essere sottoposti a controlli: essi devono essere rigidamente controllati per la possibilità di sconfinamento dai propri poteri e per eventuali abusi. A questo proposito devo richiamare ancora una volta l'attenzione di questa Commissione sulla carenza, sulla inerzia del Governo rispetto al provvedimento che è stato approvato in prima lettura nella passata legislatura concernente la responsabilità disciplinare e le incompatibilità dei magistrati. Abbiamo di fronte una situazione paradossale: da parte della maggioranza e del Governo continuamente vengono accuse di arbitrio nei riguardi della magistratura, mentre quelli che dovrebbero essere strumenti efficaci di lotta contro questi abusi vengono completamente pretermessi. Ancora una volta appare evidente la volontà del Governo di non varare una riforma essenziale, quella concernente la tipizzazione degli illeciti disciplinari e le incompatibilità dei magistrati. Molti magistrati sono sottratti alle loro funzioni; alcuni fanno anche i garanti del Governo e non dovrebbero farlo; altri eseguono collaudi, altri arbitrati. Sicché decine di magistrati che dovrebbero essere impegnati nell'espletamento di funzioni giurisdizionali vengono a ricoprire incarichi che nulla hanno a che vedere con la giustizia penale, civile e amministrativa. Questi sono alcuni dei temi centrali sui quali il Governo, indipendentemente dalle spese e dagli stanziamenti destinati al settore giustizia, ha dimostrato di non voler incidere, per mancanza di una precisa volontà, nonostante sia stata evidenziata da tutte le forze politiche e dalla stessa Associazione nazionale magistrati l'esigenza di correggere queste anomalie, di modificare l'ordinamento giudiziario, di stabilire un regime di incompatibilità che è alla base della difesa della indipendenza della magistratura.

Alcune riforme proposte dal Governo hanno un fondamento: mi riferisco per esempio alla volontà di allargare il patteggiamento, purché esso non sia limitato soltanto ai reati contro la pubblica amministra-

zione; sarebbe assurdo prevedere la estensione del patteggiamento rispetto a delitti così gravi, escludendo altri delitti meno gravi. Oltre tutto sarebbe una scelta incostituzionale. Al tempo stesso ritengo che si possa prevedere una riduzione del numero di detenuti in regime carceraria attraverso una diversificazione dei diritti, prevedendo per gli autori di reati meno gravi uniforma di custodia, di arresti domiciliari che possa soddisfare il bisogno di giustizia ed evitare che vi sia una commistione tra detenuti pericolosi e detenuti non pericolosi.

È necessario altresì utilizzare quelle decine di case mandamentali che tutt'oggi sono vuote: anche questo è assurdo. Mentre in alcuni istituti si soffre il sovraffollamento (penso a Poggioreale, dove nella scorsa legislatura abbiamo effettuato anche una ispezione che ci ha consentito di verificare come in una cella siano rinchiusi anche venti persone, un fatto che difficilmente si riuscirebbe a credere se non lo si fosse verificato concretamente) mentre altrove ci sono spazi inutilizzati.

Molti sono gli interventi che possono essere realizzati a costo zero, senza che essi comportino un ulteriore peso per la comunità e per il bilancio dello Stato: eppure questi interventi non vengono posti in essere.

Quindi il mio giudizio sulle scelte del Governo in merito al settore giustizia non può che essere negativo e preoccupato. Devo anche manifestare allarme per le interferenze riguardanti l'attività dei giudici, i quali devono essere sì sottoposti a controlli, ma non possono essere privati dei processi per motivi che nulla hanno a che vedere con la competenza per territorio o per materia. Esprimo una grave preoccupazione per la decisione assunta dalla Corte di cassazione, anche se la rispetto. Ritengo sia mio diritto manifestare un senso di disagio e di sgomento, anche perchè contemporaneamente alla decisione della cassazione c'è stata una dichiarazione di impotenza dei titolari degli uffici giudiziari di Brescia rispetto ai problemi che saranno costretti ad affrontare; problemi rispetto ai quali mi pare che da tempo vi sia una assenza di iniziativa da parte del Governo. Anche in questo caso bisogna intervenire rapidamente affinché i gravi problemi dell'amministrazione della giustizia vengano risolti e così alcuni uffici giudiziari siano messi nella condizione di affrontare i processi di grave allarme sociale.

MORANDO. Signor Presidente, vorrei iniziare il mio intervento manifestando una profonda delusione di fronte allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1995 e, più in generale, di fronte al modo con cui i documenti di bilancio affrontano i problemi del settore della giustizia. È già stato detto che in questi documenti sono contenute scelte del tutto inadeguate rispetto alle esigenze del settore della giustizia; non insisto perchè le considerazioni già espresse dai colleghi Russo, Imposimato e Tripodi sono più che sufficienti per motivare un tale giudizio.

Vorrei invece richiamare la vostra attenzione sul fatto che queste scelte sono del tutto inadeguate anche rispetto agli indirizzi formulati in questa sede, al momento della formazione del Governo, dallo stesso ministro Biondi. Indirizzi nei quali a me - ma non soltanto a me - era parso di vedere i segni premonitori di una possibile svolta nella politica della giustizia. Mi pare che le scelte contenute nel disegno di legge fi-

nanziaria e nei documenti di bilancio deludano le aspettative che gli indirizzi formulati dal Governo al momento della sua costituzione avevano suscitato. Di una tale delusione colgo paradossalmente un segno addirittura nella relazione che accompagna lo stato di previsione del Ministero per il 1995, che ad un certo punto dice testualmente: «Le soluzioni normative, tuttavia, non bastano da sole a risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri, apparendo indispensabile un adeguato incremento degli stanziamenti di bilancio destinati alla giustizia e in particolare, in questo quadro, di quelli destinati all'amministrazione penitenziaria». Ma questa è la relazione che accompagna il documento di bilancio, non l'esortazione di qualcuno a qualcun altro e pertanto questa frase appare come una rivelazione - direi sul terreno psicologico - dell'atteggiamento del Ministro, che avendo formulato indirizzi di riforma tali da prefigurare in qualche misura una svolta nella politica della giustizia, si trova poi di fronte alla predisposizione di un documento di bilancio che quella svolta non rende possibile. Infatti, siamo di fronte a documenti il cui elemento dominante è la continuità. Ho apprezzato gli sforzi del relatore per dimostrare che c'è un incremento dello stanziamento per il settore giustizia rispetto al volume complessivo della spesa pubblica; purtroppo, invece, siamo in presenza di un'assoluta continuità, in quanto il relatore deve considerare anche i 180 miliardi in conto capitale destinati all'edilizia giudiziaria e penitenziaria che spariscono dal bilancio di previsione del Ministero dei lavori pubblici. Miliardi destinati all'edilizia giudiziaria e penitenziaria. Considerando questi 180 miliardi in meno la continuità diventa pressochè assoluta, perchè il volume complessivo della spesa destinato alla giustizia è identico a quello dell'anno scorso. L'aumento in cifra assoluta delle somme di parte corrente è sostanzialmente pari all'aumento della spesa per il personale in attività di servizio, che non aumenta per l'ampliamento degli organici ma in quanto ci sono stati degli adeguamenti stipendiali che hanno assorbito pressochè interamente l'aumento degli stanziamenti. Tra l'altro vorrei mettere in evidenza che gli aumenti di stipendio in questo settore sono superiori di qualche punto al tasso di inflazione; lo segnalo per una incoerenza che si riscontra rispetto ad un più generale indirizzo di politica economica di cui il Governo si fa portatore e su cui peraltro le stesse organizzazioni sindacali, con l'accordo del 23 luglio dell'anno scorso, avevano manifestato la propria intesa.

Vi è una continuità nella destinazione della spesa tra i diversi capitoli di bilancio e non solo nel volume complessivo. Abbiamo una assoluta continuità - e questo lo considero l'aspetto più serio e preoccupante - in quella che vorrei definire l'organizzazione del nucleo nervoso centrale del Ministero: le cifre non fanno pensare alla riorganizzazione del nucleo del Ministero come premessa per una svolta più generale del settore, perchè una tale riorganizzazione non può avvenire a costo zero. Se mi si risponderà che questa è prevista malgrado le cifre, allora si sosterrà che la riorganizzazione sia a costo zero; ma io non credo affatto che questo sia possibile, almeno se non si impegnano somme molto significative in conto capitale.

La macchina giudiziaria non può essere riorganizzata utilizzando gli attuali livelli di conoscenza, gli attuali meccanismi, l'attuale sistema di comunicazione tra centro e periferia. Tra l'altro si tratta di un nucleo

nervoso centrale che da anni non riesce a spendere ciò che viene ad esso destinato, che è comunque infinitamente inferiore alle esigenze effettive. Tuttavia neanche quelle somme vengono spese e quindi la continuità in questo campo suscita una grande preoccupazione, che fa pensare che non affronteremo nemmeno questa sorta di tabe della elevatissima incapacità di spendere del Ministero.

Era comprensibile che in questi mesi trascorsi dalla formazione del Governo ad oggi prevalessse per ragioni oggettive l'elemento della continuità; l'opposizione non ha fino ad ora sollevato la questione di una svolta mancata, in quanto fino ad oggi bisognava muoversi all'interno di binari precostituiti dai governi precedenti, che in questo campo non avevano certo realizzata la necessaria svolta.

Adesso però abbiamo dinanzi la definizione delle linee portanti della politica della giustizia per il futuro: su questo punto la continuità è imperdonabile. Il Governo non potrà domani dirci di aver provato a cambiare, ma di essere stato costretto a proseguire sulla stessa linea, avendo dovuto subire le scelte pregresse. Qui siamo di fronte alla riformulazione delle scelte, ad una loro libera riformulazione, ma ci si propone una continuità sulla quale desidero concentrare la mia riflessione. Considero infatti questo aspetto il fattore di maggiore negatività della proposta che viene avanzata.

Vediamo quali erano i motivi di una svolta: mi scuso se, per mancanza di tempo, formulerò giudizi astrattissimi, che meriterebbero di essere più profondamente motivati.

La crisi della giustizia è uno dei fattori fondamentali della crisi italiana. Se non andiamo verso una svolta nel settore della giustizia, non avremo la possibilità di affrontare la più generale crisi italiana.

Per comprendere da dove nasce questa crisi, dobbiamo provincializzare il nostro giudizio; essa nasce da una crisi dello Stato sociale così come si è venuto realizzando nel corso di questo secolo nei paesi industrializzati avanzati. Uno Stato sociale che ha trasformato in diritti quelle che in precedenza erano semplici aspirazioni, che ha enormemente esteso il campo di applicazione del diritto: questo è lo Stato sociale.

La crisi fiscale dello Stato sociale e più in generale la crisi della sua legittimazione ha fatto esplodere una domanda di controlli, poichè ha esteso il campo dei diritti. I poteri di controllo, e in primo luogo la magistratura (anche se dovremmo ragionare sul fatto che in una società avanzata i controlli non possono essere esercitati soltanto dalla magistratura), si sono trovati così di fatto sovraccaricati, non soltanto in Italia ma in tutto il mondo occidentale, da una domanda sociale cresciuta a dismisura. Tutti i conflitti sono divenuti di carattere giudiziario.

Tale situazione provoca due conseguenze tra loro contraddittorie: la prima è che l'organizzazione del servizio giustizia, se rimane uguale a se stessa, non è in grado di soddisfare una domanda crescente di giustizia e di interventi del potere di controllo. Si diffonde così la convinzione sociale che non vi sia giustizia, che il campo della giustizia denegata sia amplissimo, proprio perchè l'organizzazione del servizio giustizia è rimasta quella che era, nonostante l'esplosione della domanda di intervento dei poteri di controllo. Pensiamo allo stato della giustizia civile in Italia: è la dimostrazione patente di questa contraddizione drammatica

tra il crescere della domanda ed il permanere uguale a se stessa dell'organizzazione del servizio giustizia, che produce quello stato di cose già descritto.

La seconda conseguenza è che la domanda crescente crea un sovraccarico di aspettative rispetto ai poteri di controllo, e in particolare della magistratura, tendendo così ad espanderne ambiti e capacità di intervento, almeno nella coscienza collettiva, rispetto ai poteri di autocontrollo della politica e dell'economia, che si sono rivelati debolissimi.

In Italia abbiamo una estremizzazione di entrambe queste tendenze. Da un lato abbiamo il blocco della giustizia, della capacità della giustizia di offrire servizi a fronte di una domanda in espansione. Certo, questo non attiene minimamente al giudizio sulla capacità degli operatori di giustizia di intervenire efficacemente. Ma abbiamo un crescente ambito di giustizia denegata - nel settore civile in particolare ma anche in quello penale - per ragioni strutturali.

La giustizia è al centro di un conflitto di poteri che non ha nulla a che fare con l'aspirazione - di cui tanto si parla da parte delle forze di maggioranza - dei giudici a sostituirsi al governo della politica, ma che si alimenta di questi fattori oggettivi, che prescindono totalmente dagli atteggiamenti soggettivi dei singoli magistrati.

Tutto ciò trae origine dalla debolezza della politica. Quella vecchia, che è stata spazzata via fisicamente dalla iniziativa dei poteri di controllo, dalla magistratura (e sappiamo quanto grati dobbiamo essere alla magistratura per aver esercitato questa funzione, anche se le ragioni di fondo della crisi della vecchia politica naturalmente non stanno nelle iniziative della magistratura, ma in processi politici molto profondi). Ed anche quella nuova, che non riesce a ricostruire un equilibrio (dovrei usare un'espressione diversa, ma non voglio incorrere in un giudizio negativo del mio amico Russo) rispettoso dell'indipendenza della magistratura e della capacità di indirizzo generale della politica, del potere esecutivo e di quello legislativo.

In una prima fase le forze di maggioranza hanno pensato di incorporare il consenso popolare di cui gode la magistratura, in particolare quella inquirente, cooptando il pubblico ministero della procura di Milano nel Governo (non sono stato io ad inseguire per qualche settimana il pubblico ministero Di Pietro, affinché rivestisse la carica di Ministro dell'interno in questo Governo. Si è trattato di un'iniziativa politica di grande rilievo che ha avuto un suo peso e che ha dimostrato come la nuova politica su questo punto stesse sbagliando), senza comprendere che la categoria del consenso popolare non si attaglia alle iniziative del potere giudiziario. Quest'ultimo deve agire correttamente come autonomo potere, anche quando non ha il consenso popolare, così come è avvenuto. Il consenso popolare è quello che ha salvato Barabba e condannato Gesù Cristo, e quindi sappiamo quanto è utile fare determinate distinzioni. La nuova politica ha dunque sbagliato nella sua aspirazione a cooptare la magistratura, perchè in questo modo non si ricostruisce un equilibrio, ma si evidenzia soltanto la necessità di coprire le proprie *defaillances* con il consenso ottenuto dalla magistratura.

Siamo ora in una seconda fase, quella dello scatenamento del potere politico contro il potere giudiziario, del Governo contro la magistratura: un altro tragico errore. Il riequilibrio si realizza con un'azione di

riforma in Parlamento, esercitando il potere di indirizzo - nell'interesse generale - del potere legislativo e il potere esecutivo in campo amministrativo. Non attraverso lo scatenamento di un conflitto - nel quale ci devono essere necessariamente un vincitore e un vinto - tra potere esecutivo e potere giudiziario.

Berlusconi ha chiaramente tutto il diritto di professare la sua innocenza di fronte alle iniziative della magistratura ed anche di protestare dinnanzi ad iniziative improprie, come l'intervista del procuratore capo Borrelli, il quale preavisava dell'avviso di garanzia. Egli ha torto però quando, nella sua responsabilità di Presidente del Consiglio, di capo di un Governo investito di delicati poteri di ispezione anche sotto il profilo disciplinare nei confronti dei magistrati, dichiara che l'iniziativa adottata nei confronti del cittadino Berlusconi, tuttora in corso, è un'infame strumentalizzazione della giustizia. Un altro tragico errore, speculare a quello precedente del tentativo di cooptazione, identico sotto il profilo dei presupposti.

C'è bisogno di ricostruire un equilibrio rispettoso dell'indipendenza di entrambi i poteri. Il vero riequilibrio si realizza con le riforme, sia con le riforme dei codici - se si entra nel merito di possono trovare intese come dimostra il confronto sulla custodia cautelare che si è svolto alla Camera dei deputati - ma soprattutto recuperando alla politica, al potere esecutivo e soprattutto a quello legislativo il ruolo di indirizzo e la capacità di indicare le strade legislative e amministrative che consentano di perseguire l'interesse generale.

Il bilancio e il disegno di legge finanziaria sono l'occasione - purtroppo devo dire erano l'occasione - per perseguire una tale politica e realizzare una svolta. Purtroppo il Governo questa occasione non l'ha colta; il Ministro alla Camera e il relatore nella nostra Commissione hanno ripetuto - il relatore riprendendo esplicitamente le parole del Ministro - che nel Governo c'è una disponibilità politica generale, ma che le ristrettezze di bilancio non hanno consentito di utilizzare questa disponibilità ai fini di una svolta. Ma tale giudizio mi pare non sia fondato, per una ragione molto semplice: la crisi della giustizia, infatti, è uno dei fattori di debolezza del nostro paese anche sotto il profilo economico e quindi quei vincoli e quelle ristrettezze, quella debolezza della nostra struttura economica e finanziaria nascono anche dalla crisi della giustizia, trovano in questa crisi uno dei fattori essenziali. E se questo giudizio che ho cercato di formulare è fondato, allora è il vincolo di politica economica che avrebbe dovuto essere forzato in funzione di una svolta, un vincolo che non nasce dalle cose ma dalle scelte che il Governo si è autoimposto, cioè l'invarianza della pressione fiscale rispetto al prodotto interno lordo. Questa è una scelta soggettiva, non è obbligata, non nasce dalle cose.

La svolta di cui c'è bisogno nel settore della giustizia - non si tratta ovviamente di una scelta soltanto quantitativa, ma è il presupposto per l'innovazione di qualità - è possibile soltanto se si destina al settore della giustizia il 2 per cento della spesa pubblica. Questa svolta era ed è possibile perchè il volume complessivo delle risorse necessarie è grande, ma non tale da rendere impossibile la definizione di questa priorità; naturalmente alla condizione che non ci si autoimponga quel vincolo che invece il Governo ha scelto di darsi. Questa del Governo è una scelta

economica che si può condividere o meno; personalmente non la condivido e ritengo invece che, rimuovendo tale vincolo, sarebbe possibile raddoppiare la spesa destinata al settore della giustizia, che è la precondizione per una svolta.

Che ci sia bisogno di una tale scelta è scritto chiaramente anche nella relazione che accompagna lo stato di previsione del Ministero per il 1995. In questa relazione è contenuto un dato agghiacciante circa la situazione penitenziaria: nel '90 i detenuti erano 29.113 e gli occupati nel settore penitenziario 11.026; nel '93 i detenuti erano 50.000 e gli occupati erano diminuiti a 10.759. Noi sappiamo quale gigantesca tragedia sociale e umana si nasconde dietro questi due dati: il raddoppio della popolazione carceraria e la riduzione del numero delle persone che all'interno del carcere svolgono attività di riabilitazione che renda i detenuti cittadini a pieno titolo del nostro paese. Ora, a fronte di questa situazione, nei documenti di bilancio è prevista la riduzione della spesa corrente per interventi a favore dei carcerati tossicodipendenti, la riduzione della spesa per interventi a favore dei detenuti sieropositivi. Mi pare sia un dato agghiacciante, che si colloca però all'interno di quella rigidità; per questo trovo abbastanza inutile presentare emendamenti interni a questo capitolo di bilancio, cioè spostare in un senso o nell'altro questa coperta ridicolmente o tragicamente troppo corta.

Ciò che servirebbe, invece, è un indirizzo del Senato; c'è fra i senatori della maggioranza (anche per questo ritengo non sia utile che nel nostro dibattito si susseguano soltanto interventi dell'opposizione, senza ascoltare la voce della maggioranza) la volontà di pretendere quella svolta che era stata promessa e firmare un ordine del giorno affinché, anche attraverso emendamenti da presentare in Commissione bilancio, si realizzi un riequilibrio nel bilancio e nella finanziaria a favore del settore della giustizia? Questa è un'indicazione per cui vale la pena impegnarsi, perchè una iniziativa che attraverso un ordine del giorno solleciti la presentazione presso la Commissione bilancio di emendamenti volti a realizzare un tale riequilibrio, (ne ho indicato i caratteri essenziali, cioè dall'1 al 2 per cento della spesa pubblica) come premessa per un mutamento qualitativo dell'organizzazione del servizio giustizia, avrebbe un grande rilievo politico.

Penso quindi che dovremmo discutere non i modesti emendamenti che spostano uno o dieci miliardi da una voce all'altra del settore della giustizia, quanto invece un'iniziativa che guardi all'intera manovra finanziaria e che crei le premesse per quella svolta che ci era stata promessa e non è stata mantenuta.

PALUMBO. Signor Presidente, concordo con il senatore Morando che forse sarebbe stato opportuno ascoltare anche qualche intervento dei colleghi della maggioranza; comunque, avendo già indicato chiaramente la nostra posizione, non posso che condividere il giudizio di insoddisfazione che è stato già ampiamente motivato.

Vorrei ricordare la dichiarazione programmatica del ministro Biondi, con la quale - suscitando anche l'apprezzamento di tutta la Commissione giustizia - egli dichiarò quasi solennemente il suo impegno affinché finalmente la giustizia non fosse più considerata la cenerentola del bilancio dello Stato. È un settore assolutamente trascurato e

il Ministro si impegnò - lo ricordo bene - a fare di tutto affinché lo stanziamento fosse incrementato quanto meno fino al 2 per cento del bilancio dello Stato.

LAFORGIA. *Fino alle dimissioni.*

PALUMBO. E allora non riesco a comprendere il giudizio positivo che nella relazione che ci è stata presentata dal collega Belloni viene dedicato a questo aspetto: si dice che vi è una particolare attenzione alla questione giustizia dimostrata dall'incremento dei finanziamenti, a fronte di una politica finanziaria sostanzialmente rivolta ad un taglio delle spese. Si tratta di un incremento irrisorio che smentisce l'impegno assunto dal Ministro e soprattutto ci fa avvertire una forte preoccupazione. Si legge nella relazione che questo settore è il primo indicatore del livello di civiltà giuridica di una nazione; se è questo il parametro al quale dobbiamo ancorare il nostro giudizio, c'è da essere seriamente preoccupati del destino al quale va incontro la nostra nazione.

Questa è la premessa di fondo rispetto alla quale mi sento di condividere i rilievi del senatore Morando: diventa un esercizio sterile il tentativo di cercare piccoli travasi e dosaggi all'interno della tabella 5; sarebbe oltretutto molto riduttivo. Il problema, va invece affrontato alla radice, attraverso una modifica radicale dell'atteggiamento del Governo rispetto alla esigenza di dare il rilievo che merita alla giustizia nel nostro paese. In questa chiave mi pare che vada anche visto il riferimento, fatto nella relazione che accompagna la tabella 5, a tutta una serie di iniziative che dovrebbero consentire il corretto funzionamento della giustizia in Italia. Mi pare che detta relazione contenga solo un elenco di buone intenzioni: tra l'altro, a fronte dei propositi annunciati, non mi pare che vi siano iniziative legislative del Governo particolarmente significative.

Va dato atto ai colleghi, che ne sono stati gli artefici, della presentazione di numerosi disegni di legge, ma tra questi non ve ne sono di iniziativa governativa e tali da consentire l'individuazione di un quadro chiaro di quanto si intende fare per risolvere le questioni che stanno sul tappeto e che interessano in particolare la giustizia civile e quella penale. Ci siamo limitati fino a questo momento ad interventi sul versante della giustizia civile, convertendo in legge il decreto-legge sul giudice di pace e quello sulla riforma del procedimento civile, ma si trattava pur sempre di provvedimenti ereditati da precedenti Governi. Si pensi che il provvedimento sul giudice di pace risaliva addirittura alla X legislatura.

Va anche detto che riguardo a tali decreti, molte sono state le riserve avanzate da più parti; nonostante ciò il Gruppo del Partito popolare ha espresso il convincimento che si trattasse di una riforma sostanzialmente valida, purchè vi si apportassero alcuni correttivi che la Commissione stessa si era impegnata a valutare in tempi brevi. Certamente occorrerà reperire tutte le strutture necessarie per far funzionare in concreto la riforma: solo così si potrà dare una risposta adeguata anche al problema dell'enorme carico di processi civili che ha ormai completamente paralizzato la giustizia civile.

Quello che mi preme sottolineare è l'insufficiente attenzione dedicata ai temi della giustizia penale. Si fa riferimento all'esigenza di una depenalizzazione spinta e lo stesso processo di decriminalizzazione rappresenta in fondo una eredità raccolta dall'attuale Governo per dare attuazione ad una legge delega che era stata approvata nella scorsa legislatura, se non già in quella precedente. Non mi pare che vi sia alcun cenno all'esigenza di mettere mano alla riforma del codice penale, sulla quale ha lavorato con grande impegno una Commissione; non mi pare che vi sia traccia di questa volontà del Governo di affrontare un tema così rilevante come quello della modifica del codice penale, una esigenza ormai largamente avvertita. Spesso siamo chiamati ad interventi parlamentari per porre rimedio a pronunciamenti della Corte costituzionale. Anche recentemente ci siamo occupati del problema dell'oltraggio proprio perchè la Corte costituzionale si era pronunciata dichiarando illegittima la norma sotto il profilo sanzionatorio, ed anche qui abbiamo riscontrato una carenza assoluta di iniziativa legislativa da parte del Governo. Solo grazie alla proposta avanzata dal senatore Laforgia e da altri colleghi si è potuto porre rimedio a tale questione di carattere costituzionale.

Ugualmente ritengo che allo stato risulti insufficiente l'attenzione del Governo rispetto alla modifica del codice di procedura penale, che necessita sicuramente di modifiche urgenti. Al di là della iniziativa adottata con il decreto Biondi sulla custodia cautelare, non mi pare che siano state prese altre iniziative particolarmente significative per introdurre modifiche e correttivi al codice di procedura penale, soprattutto a seguito delle pronunce della Corte costituzionale e dei provvedimenti legislativi legati alla cosiddetta emergenza, che secondo una ormai unanime opinione hanno finito per stravolgere completamente il codice di procedura penale. Quindi sotto questo profilo avvertiamo l'esigenza che vengano al più presto discusse le iniziative legislative del Partito popolare, in particolare il disegno di legge presentato dal senatore Pinto e da altri colleghi, che mira a introdurre meccanismi per riequilibrare il processo penale, che ormai nella fase delle indagini preliminari è completamente sbilanciato a favore del pubblico ministero. Su questo aspetto non vi è alcun cenno, se non su un piano molto generico, di quale sia l'effettiva intenzione del Governo. Noi riteniamo che rispetto a quello che è accaduto, rispetto al *deficit* di giurisdizione - qualcuno ha parlato di omicidio alla giurisdizione - bisogna recuperare con la massima urgenza la funzione del giudice, soprattutto del giudice per le indagini preliminari nel processo penale, che attualmente risulta completamente appiattito sulle posizioni del pubblico ministero. Il processo ormai è ridotto unicamente alle indagini e pertanto riteniamo che vada potenziato l'ufficio del giudice per le indagini preliminari, sia sul piano strutturale che su quello normativo. Sul piano strutturale ci sono alcuni uffici giudiziari in cui il rapporto tra pubblici ministeri e giudici per le indagini preliminari è del tutto inadeguato; mi limito a portare alla vostra attenzione una realtà che mi è familiare come quella del tribunale di Napoli, nel quale a fronte di più di sessanta magistrati della procura della Repubblica ci sono appena venti giudici per le indagini preliminari, che non sono in grado di esercitare un'attività di filtro e di controllo sulle indagini del pubblico ministero. Anche questo aspetto meramente orga-

nizzativo finisce per favorire quell'atteggiamento di sostanziale adesione acritica alle posizioni assunte dal pubblico ministero nel processo penale; inoltre vi è un problema di carattere culturale e giuridico, che necessita degli opportuni approfondimenti.

Riteniamo quindi che vada rafforzato il ruolo del giudice per le indagini preliminari, consentendo ed incrementando i casi di giudizio abbreviato, dando maggiore impulso a questo procedimento speciale, consentendo al giudice per le indagini preliminari di svolgere anche indagini supplementari, attribuendogli poteri di integrazione probatoria. Inoltre si potrebbe svincolare il giudizio abbreviato dal consenso del pubblico ministero, tema sul quale è stato presentato dalla senatrice Salvato e da altri colleghi un disegno di legge -sulla scia di una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole Saraceni- che mi pare si prefigga l'obiettivo di esaltare il ruolo del giudice attraverso l'ampliamento della possibilità di ricorrere al giudizio abbreviato. Questa misura potrebbe avere un notevole effetto deflativo, considerato che oggi la fase dibattimentale è notevolmente congestionata, in quanto le udienze preliminari non funzionano e anche i procedimenti speciali non hanno dato buona prova.

Credo che questi interventi siano necessari e pertanto, richiamando me stesso e l'intera Commissione alle nostre responsabilità, ribadisco che l'esame di queste iniziative legislative va accelerato e portato a termine con il massimo impegno. Su questo versante va accolta - e in questo aderisco alle osservazioni formulate dal senatore Belloni nella sua relazione - la proposta di modificare l'istituto del patteggiamento, consentendolo anche oltre il limite dei due anni attualmente previsti dal nostro ordinamento.

PRESIDENTE. Ho proposto di allargare il patteggiamento ampliando la sospensibilità della pena; però mi sono chiesto se sia utile.

PALUMBO. Non posso non condividere questa scelta visto che il disegno di legge del senatore Pinto, firmato anche da me, prevede proprio questa possibilità.

BRUTTI. Poi andrete voi a spiegare ai negozianti cosa è successo quando troveranno i ricattatori nuovamente davanti ai loro negozi, perchè hanno ottenuto il patteggiamento della pena!

PALUMBO. Su questo mi permetto di dissentire, perchè la valutazione rimane sempre affidata alla discrezionalità del giudice, non rappresenta un epilogo obbligatorio. Il procedimento non rimane affidato esclusivamente all'iniziativa delle parti, ma il giudice valuta la ricorrenza dei presupposti e delle condizioni affinché si possa dar luogo a questo tipo di procedimento speciale. Il disegno di legge presentato dal senatore Pinto prevede il patteggiamento nel limite di una pena di tre anni e sei mesi e, proprio per conseguire l'effetto deflativo, è prevista la possibilità - solo però nel caso in cui si ricorra a questo procedimento speciale - di concedere la sospensione condizionale della pena nello stesso limite di tre anni e sei mesi.

Mi rendo conto che questa proposta può suscitare qualche preoccupazione, in qualche modo legata anche alle considerazioni espresse poco fa dal senatore Brutti; ma è un tema sul quale è aperta la discussione.

Intendiamo ribadire l'esigenza di consentire un effettivo funzionamento dei riti speciali introdotti nel nuovo codice; così come sono disciplinati e strutturati, essi non hanno fino ad oggi corrisposto alle aspettative loro legate.

Sui dettagli di carattere tecnico e normativo è possibile discutere e ragionare, ma per quanto riguarda l'impostazione di carattere generale riteniamo che anche il patteggiamento vada favorito, magari elevando il limite di applicazione della pena su richiesta ed eventualmente modificando, per renderlo effettivo, la norma del codice penale che prevede il limite di concedibilità della sospensione condizionale della pena.

Un altro tema che credo vada affrontato con la massima urgenza è quello del riequilibrio tra accusa e difesa nel processo penale. Anche qui ci sono alcune iniziative legislative volte a dare concreta attuazione all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione, in relazione alla natura e al valore delle indagini compiute direttamente dal difensore nel processo, che - come sappiamo - oggi non hanno alcuna rilevanza e non possono far parte del fascicolo del pubblico ministero nè essere oggetto di contestazione. Esse quindi non possono rientrare nel fascicolo del dibattimento.

Questo è un tema che sicuramente va ulteriormente approfondito ed indagato. Anche a questo proposito vogliamo rappresentare l'esigenza, largamente avvertita dall'avvocatura, proprio a seguito delle modifiche introdotte con la legislazione emergenziale e le sentenze della Corte costituzionale, affinché venga riconosciuto il ruolo dell'avvocato nel processo penale, che oggi è del tutto marginale. È perfettamente comprensibile questo senso di frustrazione avvertito dall'avvocatura, che vede in fondo tradite le grandi promesse del codice del 1989, il codice accusatorio che esaltava il ruolo del difensore, il quale partecipava in modo attivo dal momento più importante ed esaltante del processo: quello del dibattimento, il momento al quale era affidato l'onere della formazione della prova.

Oggi invece la situazione è ribaltata; per questo mi sento di condividere la posizione assunta dall'avvocatura, che proprio per oggi ha proclamato una giornata di sciopero nazionale deliberato dall'Unione delle camere penali.

Sempre in tema di difesa nel processo penale, per un riequilibrio del rapporto tra accusa e difesa, ho l'impressione che sia stato del tutto trascurato dalla relazione il problema della effettività della difesa d'ufficio. A questo proposito mi affido alle cognizioni del Sottosegretario sullo stato di attuazione della legge n. 217 del 30 luglio 1990, che attribuisce allo Stato le spese per il patrocinio dei non abbienti. Come è noto, detta legge modificava la disciplina del patrocinio gratuito, che veniva ad essere svolto dai difensori con la forma del patrocinio dei non abbienti e le spese a carico dello Stato. Non mi pare però che fino ad oggi detta legge abbia trovato applicazione, almeno per quanto mi consta. Addirittura l'articolo 19 di quella legge prevedeva in materia di oneri finanziari la somma di 75 miliardi per il primo anno e di 180 mi-

liardi a partire dal 1991. Chiedo perciò notizie al Sottosegretario su quali fondi siano stati effettivamente spesi a copertura della difesa di ufficio nel processo penale.

Condivido le osservazioni del collega Morando anche in ordine alla questione carceraria. Anche a tal riguardo sono necessarie modifiche urgenti in relazione ad alcuni istituti dell'ordinamento penitenziario: penso alla detenzione domiciliare per i residui di pena nel limite di sei mesi o un anno o all'innalzamento del limite per l'affidamento in prova al servizio sociale, che potrebbe essere previsto anche per pene superiori.

Non può mancare una notazione sullo scontro tra poteri che sta avvenendo, davvero senza precedenti, nel nostro Paese. Dobbiamo fare appello al senso di responsabilità di tutti; quello che sta accadendo desta grande preoccupazione. Occorre ispirarsi al principio — ne parlavamo ieri in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari — della leale collaborazione tra i poteri, al quale invece si sta sostituendo, purtroppo, lo scontro sleale, uno scontro che va al di là delle regole di correttezza dei rapporti tra poteri dello stato. È necessario recuperare questa regola aurea che è alla base del sistema costituzionale moderno fondato sui *check and balance*, sui pesi e contrappesi e non sullo scontro, che può far immaginare che da parte di un potere si voglia esercitare una sorta di sopraffazione. Questo rapporto va recuperato sulla base di una intesa consensuale tra i poteri.

Siamo preoccupati delle interviste del procuratore Borrelli che certo non vanno nella direzione di un recupero di armonia di rapporti tra i poteri dello Stato su base consensuale ma introducono elementi di tensione e di polemica; siamo contrari alle proposte sul piano normativo avanzate dal giudice Di Pietro; non siamo pregiudizialmente contrari ai loro contenuti ma al modo attraverso il quale un magistrato della procura della repubblica sembra voglia sostituirsi al Parlamento, avanzando proposte che da tutti sono state definite proposte di legge. Allo stesso modo siamo però contrari alla istituzione di una Commissione di inchiesta sulla giustizia penale nel nostro paese: essa avrebbe il sapore di una ingerenza preoccupante nell'ambito della sfera di autonomia ed indipendenza della magistratura. Anche questa proposta contrasta con lo spirito, che a nostro giudizio va recuperato, di grande responsabilità e sensibilità fra i poteri, affinché si ristabilisca quell'equilibrio che è indispensabile e necessario.

BRUTTI. Signor Presidente, anzitutto desidero ringraziare il senatore Belloni per la sua relazione, che ho letto con attenzione e che affronta tutte le questioni che sono sul tappeto relativamente ai documenti di bilancio. Su questi documenti e particolarmente sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia il nostro Gruppo formula un giudizio severo e preannuncia una decisa opposizione all'impianto complessivo di queste proposte, che dovrebbero esprimere la politica della giustizia del Governo.

Un bilancio è un patto con i cittadini ed è al tempo stesso un programma politico, ma a guardare quel che è avvenuto in questi mesi e a guardare il disegno di legge finanziaria, non si trova una politica complessiva del Governo sui problemi della giustizia, nè si trova un impe-

gno soddisfacente per quanto riguarda le risorse necessarie ai programmi del prossimo anno. Sottoscrivo gran parte dell'intervento del collega Palumbo, che poco fa ricordava come le proposte del Governo siano state incerte e lacunose e - quando più decise - sbagliate e inaccettabili. Per quel che riguarda il giudice di pace e la riforma del codice di procedura civile il Governo ha tenuto una posizione del tutto irrisolta e siamo riusciti a giungere ad una conclusione soltanto grazie alla buona volontà dei parlamentari e in particolare alla disponibilità, anche di un settore della maggioranza, di mettersi a tavolino e studiare quelle modifiche che potessero venire incontro alle loro preoccupazioni. E ce l'abbiamo fatta, ma il Governo non ha in nulla contribuito a risolvere quel problema. Non c'è nessun impegno strategico del Governo sul terreno della politica della giustizia. Le proposte avanzate dal ministro Biondi nella sua lettera ai partiti della maggioranza - proposte che abbiamo condiviso ed incoraggiato - non hanno avuto alcun seguito; inoltre l'impegno ad un raddoppiamento della spesa è stato disatteso dal Consiglio dei ministri, senza che il ministro Biondi abbia in modo apprezzabile reagito a questa sonora smentita delle sue proposte.

Sulla riforma del Ministero, nulla; sulla questione annosa e grave dei residui passivi, per cui il Ministero di grazia e giustizia è quello che utilizza di meno le già scarse risorse a sua disposizione, non si è detto nulla; su un'altra questione che noi abbiamo già posto nella scorsa legislatura e che non fu accolta dalla maggioranza e dal Governo e che ora riproporremo, relativa al divieto delle attività extra giudiziari, (che permette di risparmiare energie e risorse, costringendo i magistrati a fare esclusivamente il loro lavoro e a non seguire carriera parallele all'ombra del potere) questo Governo non dice nulla; sull'articolo 41-bis e sulla necessità di mantenere un regime duro per i detenuti mafiosi, a favore dei quali anche esponenti della maggioranza si erano schierati, il Governo non ha assunto alcuna iniziativa, limitandosi ad accettare una proposta che proveniva dall'opposizione.

Il Ministro della giustizia non ha voluto dire a voce alta al sottosegretario agli interni Marianna Li Calzi: «Taci!», quando questo sottosegretario lanciava *ultimatum* nei confronti del Ministero di grazia e giustizia, riguardo alla incompatibilità con la commissione nazionale che decide l'ammissione dei collaboratori di giustizia ai programmi di protezione speciale di due magistrati che svolgono funzioni requirenti e che sono tra i migliori magistrati italiani. Un Sottosegretario agli interni lancia una sorta di *ultimatum* al Ministro della giustizia su un tema così delicato come quello dei collaboratori di giustizia e il Ministro tace.

Dove è dunque la politica della giustizia del Governo? Abbiamo visto un decreto-legge respinto a furor di popolo dall'opinione pubblica italiana, dalla gran parte delle forze culturali e civili del paese, dalla opposizione democratica. E le altre proposte del Governo non si vedono; ci sono soltanto alcune proposte provenienti dalla maggioranza, ad esempio quella di istituire una commissione d'inchiesta sulla giustizia penale, con tutti quei problemi di interferenza ai quali faceva prima riferimento il senatore Palumbo. Poi c'è la proposta di allargare il patteggiamento fino ad una pena di tre anni e mezzo; sono d'accordo con il senatore Palumbo che dobbiamo discutere anche la questione del patteggiamento, anche se noi preferiremmo non estendere questo istituto al di là dei suoi

limiti attuali. Comunque siamo pronti a discutere, ma dalla maggioranza viene un'altra proposta, attraverso la quale si allarga il patteggiamento fino a tre anni e mezzo, si stabilisce un'attenuante pari ai due terzi della pena per chi denuncia entro un certo termine la commissione di reati contro la pubblica amministrazione, e infine si porta l'affidamento in prova al servizio sociale a tre anni e mezzo. Dunque la risultante di questo meccanismo è che reati continuati, per i quali si potrebbe raggiungere una pena di sedici o diciassette anni, attraverso l'attenuante di due terzi (quella generica di un terzo e poi l'attenuante di un terzo determinata dal patteggiamento) possono dar luogo ad una pena di tre anni e mezzo. E colui che subisce una condanna di tre anni e mezzo sulla base di una sentenza patteggiata se ne va all'affidamento in prova al servizio sociale e non sta neanche un giorno in carcere. È una misura certamente mite ed umana ma ingiusta in quanto si riferisce soltanto ad un certo tipo di imputati, agli imputati di reati contro la pubblica amministrazione, agli «eccellenti» che non riescono a restare più di una settimana in carcere perchè non ce la fanno, mentre gli altri detenuti devono restarci.

Noi siamo contro misure di favore per gli imputati di tangentopoli; siamo per una serie di misure, che abbiamo già proposto. Alla Camera si sarebbero già potute approvare le norme sulla custodia cautelare, le proposte per un riequilibrio tra accusa e difesa avanzate qui al Senato, l'allargamento del giudizio abbreviato, le norme volte a rendere più celere il processo. Ma è chiaro che se la discussione relativa a nuove norme sulla giustizia deve fare i conti con le proposte di favore per gli imputati di reati contro la pubblica amministrazione, non approviamo nulla, continuiamo a discutere, perdiamo tempo e comunque noi a quelle proposte ci opporremo fermamente; non ce la farete a farle passare, così come non ce la farete a far passare la Commissione d'inchiesta, perchè non scenderemo a compromessi e faremo il possibile perchè le vostre proposte non passino.

LISI. Questo modo di parlare è proprio «kaboulista».

BRUTTI. La verità è che negli indirizzi del Governo c'è la volontà di fermare i controlli su determinati comportamenti, volontà che è la migliore prova della continuità del blocco di potere che ancora oggi rappresenta quello che conta di più nella maggioranza di Governo, la quale è certamente eterogenea ma che ha un suo nucleo duro del tutto in continuità con il passato. Anche se nella maggioranza di Governo ci sono forze nuove rispetto al passato, c'è tuttavia un nocciolo di continuità che rappresenta il problema politico del paese e che credo sarà anche al centro della verifica di maggioranza successiva all'approvazione della legge finanziaria.

Signor Presidente, concludo il mio intervento segnalando il nostro sconcerto per le notizie e le dichiarazioni che leggiamo sui giornali, che però sono del tutto coerenti con il quadro che ho finora delineato in un'ottica di parte, ma citando fatti che rispondono al vero.

Le dichiarazioni che suscitano sconcerto sono quelle di uomini di Governo i quali si pronunziano su decisioni giurisdizionali recenti, e in particolare di ieri, della prima sezione penale della Corte di cassazione,

prendendo posizione quasi fossero avvocati che hanno vinto una causa. Il Ministro della difesa ha dichiarato in una intervista rilasciata ieri e pubblicata stamattina: «Io mi sono fregato le mani. Vi è un problema di regolarità e già in tre casi la Fininvest ha avuto ragione». Il sottosegretario per la grazia e la giustizia Contestabile invece ha affermato: «La sentenza della Cassazione è un segnale forte ed importante. Autorevoli magistrati avevano detto che non potevano contrastare il pool di "Mani pulite" nemmeno sul piano disciplinare: bene, c'è la prova che la Cassazione ha ripreso una funzione di controllo di legittimità. Questo è un buon segnale della Cassazione, per Biondi e per me».

Segnali di questo genere, di incoraggiamento di una linea giudiziaria ravvisata in una sentenza di un organo giudiziario, provenienti dall'interno del Ministero, e la stessa presa di posizione rispetto ad altri organi della magistratura italiana sono non solo impropri ma gravi: simili fatti non hanno alcuna giustificazione, quali che siano le dichiarazioni rese da altri o le polemiche che in questo momento agitano il paese. Non c'è giustificazione per il ricorso a valutazioni sommarie formulate da uomini di Governo o da uomini che esercitano le loro funzioni di Governo all'interno del Ministero di grazia e giustizia; simili giudizi vengono svolti in modo irrituale rispetto a quel ruolo che ha il Governo nei confronti della magistratura, di attivare eventualmente l'azione disciplinare. Gli uomini che hanno responsabilità di Governo non possono censurare i giudici al di fuori delle linee previste dalla legge. Questa è la politica del Governo, che traspare anche da queste dichiarazioni.

Rispetto a questa politica della giustizia ci opporremo fermamente. Ribadiamo la valutazione che già in modo articolato, motivato e serio hanno espresso i colleghi Russo, Morando, Imposimato, e siamo anche d'accordo con i colleghi Tripodi e Palumbo. Questo disegno di legge finanziaria presenta tutti gli aspetti negativi indicati dai colleghi; in più vi è una ispirazione politica, che rappresenta il filo rosso della politica della giustizia di questo Governo che non potremmo mai condividere. Cercheremo di opporci ad essa in ogni modo, pronti ad accogliere tutto quello che di ragionevole verrà proposto. Al di là però delle buone intenzioni più volte espresse dal ministro Biondi, abbiamo visto ben poco.

PRESIDENTE. Propongo di sospendere brevemente la seduta. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori, sospesi alle ore 11,35, sono ripresi alle ore 11,50.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione.

SCOPELLITI. Signor Presidente, mi rincresce l'assenza del senatore Brutti, ma desidero comunque lasciare agli atti una mia risposta alle sue affermazioni. Egli ha fatto la sua requisitoria contro il Governo Berlusconi senza accettare di ascoltare le repliche e le ragioni del buon senso. Il senatore Brutti - preferisco fare il suo nome per evitare generalizzazioni con il termine opposizione - non perde mai l'occasione per attaccare il Governo e lo stesso Berlusconi e per metterli sul banco degli imputati, anche in occasioni in cui gli argomenti in discussione sono

ben altri. Avrei voluto dirgli che mi sorprende molto il suo sconcerto; l'opposizione è sempre molto sconcertata. Se devo dire la verità, lo sono anch'io di fronte a questa visione del garantismo proposta dal senatore Brutti. Egli ha parlato di garantismo per poi comunque sottolineare che la giustizia non è uguale per tutti e che esistono imputati di serie A e imputati di serie B. Non si può leggere diversamente la sua dichiarazione: egli non vuole assolutamente trattamenti diversi per gli imputati di Tangentopoli, quasi che questi ultimi dovessero essere sottoposti ad una legislazione diversa o ad un codice penale diverso.

Chiedo scusa per questa parentesi: passo subito ad esaminare gli aspetti più importanti del disegno di legge finanziaria. La mia voce si accomuna a quella di altri, di opposizione e di maggioranza, nel denunciare l'inadeguatezza delle cifre destinate alla giustizia: oserei dire che le percentuali ricordano molto di più i prefissi telefonici. Sentiamo infatti parlare di 0,81 o di 0,94; solo per il 1994 si supera l'un per cento attestando la cifra a 7.500 milioni. Sono cifre minime, anche quando si consideri che alcune spese vengono iscritte in altri capitoli di altri ministeri: ad esempio le spese relative all'edilizia carceraria vanno rintracciate nella tabella relativa al Ministero dei lavori pubblici e in quella relativa al Ministero del tesoro.

La mia lamentela su queste cifre da prefisso telefonico non rimane una voce solitaria, ma viene condivisa addirittura dallo stesso Ministro, che è molto insoddisfatto delle risorse che gli vengono concesse; d'altra parte non dimentichiamo che questo Governo - la mia non vuole essere una difesa d'ufficio o una frase fatta - ha ereditato una situazione che non è sanabile in sei mesi ma che richiede tempi molto più lunghi. E allora dobbiamo comunque apprezzare la volontà politica di far fronte a questi problemi e sono convinta che il tempo ci darà ragione.

Il Governo d'altra parte ha tentato di prevedere risorse adeguate per la giustizia, ma con le attuali disponibilità non è possibile soddisfare tutte le esigenze, anche perchè l'insufficiente capacità di spesa del Ministero nei precedenti esercizi finanziari ha determinato un notevole accumulo di residui passivi. È quindi necessario razionalizzare la spesa - mi pare che la tabella a nostro esame si muova in tal senso - ma anche aumentare la capacità di spesa del Dicastero grazie ad un miglior funzionamento di tutto l'apparato. A questo proposito bisogna dar atto al ministro Biondi del suo impegno per un'effettiva razionalizzazione della spesa, della sua attenzione al potenziamento degli organici, alla accelerazione delle procedure concorsuali, oggi molto lente e farraginose e che non sempre premiano i meriti.

Un mio convincimento, che non è tecnico ma di cui sono profondamente certa, è che la crisi della giustizia in Italia non sia solo un problema di finanziamenti, in quanto vanno migliorati anche gli strumenti legislativi che ne garantiscono un buon funzionamento. Inoltre la spesa deve essere più mirata e intelligente.

Il senatore Brutti nel suo attacco al Governo lamentava incertezze sulla riforma del codice di procedura civile in riferimento al giudice di pace. Mi pare però che il Governo si sia attivato e quindi non capisco quale rimprovero si possa muovergli. L'entrata in vigore delle nuove norme non era possibile per il 18 dicembre, i tempi sono slittati di sei mesi ma non per responsabilità di questo Governo. Il senatore Brutti ha

detto anche che il Governo non ha pensato ad una norma sul divieto di consulenze da parte dei magistrati; un'opposizione costruttiva, anziché fare denunce, probabilmente interviene attivamente; ha denunciato che l'articolo 41-bis è stato approvato solo perchè il Governo ha fatto sua una proposta di legge dell'opposizione. Non credo che le cose stiano proprio in questi termini, perchè è stata una proposta concordata tra il Governo e il senatore Gualtieri.

FABRIS. Almeno questo ci ha detto il senatore Gualtieri.

SCOPELLITI. Credo che il mio convincimento circa un utilizzo più intelligente del *budget* a disposizione sia provato dal fatto che nelle passate legislature sono stati spesi tanti miliardi per l'ammodernamento delle strutture nei tribunali italiani, tanti miliardi che giacciono nelle cantine (*computers* e tutti i mezzi necessari all'automazione) perchè nessun magistrato è in grado di utilizzare il computer: sono soldi spesi ma mai utilizzati.

Vengo ora al problema delle carceri. Il bilancio prevede lo spostamento al '97 di uno stanziamento di 180 miliardi per l'edilizia penitenziaria, che può essere male interpretato. Questo vuol dire che il Governo non vuole risolvere i problemi del settore penitenziario? Assolutamente no, in primo luogo perchè la voce è compresa nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici e in secondo luogo perchè sul territorio nazionale le carceri ci sono ma non sono utilizzate. C'è stata una precisa denuncia del sottosegretario Contestabile, al quale ho chiesto una mappatura esatta della situazione, che dimostra come le carceri sono state volute, per impiegare forza lavoro, dalle amministrazioni locali - che non hanno gli stessi colori di questo Governo - che però una volta completata la costruzione non provvedono al collaudo, all'attacco del gas e dell'acqua perchè non vogliono contravvenire alla volontà del loro elettorato. Quindi, ancora una volta non si fa giustizia con il buon senso ma con i risultati elettorali.

L'opposizione di sinistra vuole mantenere le carceri speciali di Pianosa e dell'Asinara, la cui situazione sarà discussa domani in Aula, che rappresentano un costo di gran lunga superiore a qualsiasi altro carcere e la cui efficacia non è egualmente superiore. E allora mi chiedo a cosa serve mantenere queste carceri speciali se la loro efficacia non è all'altezza della spesa. Nè posso accettare il discorso del collega Tripodi, il quale, parlando della legge finanziaria, fa riferimento alla mafia e alla criminalità, le cui organizzazioni sarebbero in crescita.

TRIPODI. Stiamo parlando della tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia.

SCOPELLITI. Per fortuna ieri leggevo il discorso del procuratore capo di Palermo, Caselli, che diceva che in questo momento la mafia è in una situazione di debolezza e che forse è il momento di colpire; anche su questo vorrei che ci fosse maggiore chiarezza, perchè alle volte si dice che la mafia prevale perchè il Governo è troppo debole, mentre altre volte si sostiene il contrario. Ritengo che una consa-

pevolezza più serena aiuterebbe tutti ad affrontare i problemi della giustizia in termini più oggettivi.

Restando al settore carcerario devo rilevare da vera garantista quale io sono — che la sovrappopolazione degli istituti penitenziari ha un costo economico enorme che si aggiunge ai costi umani e giuridici.

L'amministrazione penitenziaria spende centinaia di milioni per i pasti dei detenuti: dai 300 ai 400 milioni al giorno. Non importa se essi siano consumati o no, e ciò per 53.000 presenti, di cui più della metà sono in attesa di giudizio e sottoposti a custodia cautelare. Mi chiedo se l'ammissione a misure alternative non potrebbe risolvere anche i problemi legati all'amministrazione penitenziaria. Prendiamo il caso De Lorenzo, al quale il senatore Brutti faceva riferimento, dicendo che non si devono scegliere per lui le regole diverse: non credo che alcuno di noi voglia fare dei favori all'ex ministro De Lorenzo; pur nella discutibilità del personaggio, il caso De Lorenzo rappresenta una denuncia precisa della custodia cautelare. Si deve procedere all'arresto nel momento in cui si è concluso il giudizio.

Altro elemento di accusa della crisi della giustizia è la lentezza dei processi. La scarsa disponibilità di strutture e di uomini può essere una giustificazione per chi vuole che la giustizia funzioni, che giustizia venga fatta? Non credo; forse sarebbe bene appellarsi anche alla professionalità delle persone. Non credo che un avvocato — lo dico in questa sede perchè so che tra i presenti ce ne sono molti — aumenti o diminuisca la propria professionalità a seconda della disponibilità del suo cliente. Io stessa mi occupo di giornali ed in particolare ne dirigo uno: nel momento in cui è iniziata la crisi della carta stampata sono stata costretta a realizzare lo stesso prodotto di uguale qualità con un *budget* di gran lunga inferiore.

MORANDO. Vuol dire che prima c'erano degli sprechi.

SCOPELLITI. No, è che di necessità si fa virtù, per cui alla fine si riesce a realizzare lo stesso prodotto con differenze che non sono visibili. Mi chiedo per quale ragione, nel momento in cui si parla di magistratura, il discorso della professionalità non debba essere applicato anche nel campo dei processi.

Temo che la mancanza di mezzi sia solo un alibi per nascondere le incapacità personali. Il pubblico ministero Di Pietro nel processo Cusani ha voluto sbalordire con effetti speciali allungando moltissimo i tempi processuali: a mio avviso avrebbe potuto benissimo arrivare ad una sentenza giusta con una maggiore serenità e senza sprechi di tempo e di energie.

PRESIDENTE. Aggiungerei anche l'uso degli effetti speciali da parte della difesa.

SCOPELLITI. E ancora: la lentezza dei processi non è forse causata dall'obbligatorietà dell'azione penale, non è forse questa la causa del sovraccarico di lavoro delle procure italiane?

Non dobbiamo quindi parlare soltanto di investimenti o di finanziamenti; si tratta anche di legiferare e di ragionare in termini diversi. È

necessario alleggerire il carico di lavoro degli uffici anche attraverso una sana ed intelligente depenalizzazione. Non sono una sostenitrice del patteggiamento allargato e all'interno della maggioranza sono una voce quasi solitaria: non amo questa soluzione perchè essa non dà spazio alla difesa; nel patteggiamento si riconferma la linea accusatoria, non c'è confronto tra accusa e difesa perchè rimane la parola del pubblico ministero. Questa per me non è giustizia. Tuttavia parlando con avvocati ed operatori del diritto mi accorgo che forse questa è l'unica soluzione per colmare l'inadeguatezza di una magistratura che non vuole lavorare.

La ricerca del collaboratore di giustizia, del pentito, del delatore è la conferma che essi rappresentano lo strumento più facile per condurre le indagini, anche laddove la parola del collaboratore di giustizia non venga mai suffragata da riscontri probatori. Si ritorna così al problema della professionalità del magistrato, che non deve avere un costo aggiuntivo ma sostanzarsi in una cultura giuridica più elevata che non ha un prezzo. Insieme ad altri provvedimenti utili ad una accelerazione dei processi è necessario ad esempio rivalutare il ruolo del giudice per le indagini preliminari: questo è un impegno che il Governo ha più volte manifestato, anche di recente.

Sul fronte della giustizia civile ho l'impressione che il Governo si sia mosso riadattando e correggendo un vecchio decreto-legge sul giudice di pace che non convinceva nessuno di coloro che compongono la maggioranza; tuttavia anche l'opposizione si è resa conto ad un certo punto che alcuni aggiustamenti erano obbligatori. Il Governo è stato sempre sensibile al problema della giustizia civile, che ha dei tempi lunghissimi, quando addirittura non diventa una giustizia denegata.

Il senatore Russo affermava che è troppo poco per una politica di revisione: è vero, sono d'accordo con lui, come affermavo all'inizio del mio intervento, però alla scarsità di risorse economiche va aggiunta a volte la pochezza intellettuale. Il senatore Russo insisteva molto sull'indipendenza dei magistrati, ma mi chiedo che cosa essa significhi in concreto. Il fatto che oggi la magistratura sia ostaggio della sinistra politica, significa che essa è indipendente? E non mi si può dire di no: oggi purtroppo la magistratura è ostaggio della sinistra politica, e questo non vuol dire che essere indipendenti. Per ottenere l'indipendenza della magistratura occorrono la separazione delle carriere, la discrezionalità dell'azione penale, il taglio netto tra magistratura e forze politiche ed anche dei correttivi nella modalità per l'elezione del Consiglio Superiore della Magistratura per ricondurlo ad un ruolo di organo di controllo. Per far tutto questo non sono necessari dei fondi.

Detto questo, non dichiarerò la mia totale soddisfazione. Mi rendo conto che i problemi della giustizia sono talmente tanti e di non facile soluzione, però vorrei che da parte di tutti venisse fatta di necessità virtù, come dicevo poc'anzi. Se tutti lavorassimo per ricercare e non sfuggire la soluzione ai problemi, affrontando con intelligenza, con senso di responsabilità e con il desiderio di partecipare con questo Governo e con qualsiasi forza della maggioranza alla soluzione dei problemi della giustizia (che non sono politico-partitici ma riguardano la collettività) potremo forse arrivare a dei buoni risultati. Non si può portare la magistratura a far parte dell'opposizione, ribadendo un concetto più volte riportato dai giornali che è veramente

sconcertante: la contrapposizione tra il partito degli avvocati e il partito dei magistrati.

Fino a quando non si elimineranno queste scorie, lo stato della giustizia in Italia sarà sempre degradato.

BECHELLI. Comincerò dall'argomento più scabroso, le notizie di ieri circa la decisione della prima sezione penale della Corte di cassazione; visto che il senatore Brutti lo ha introdotto nel suo intervento, mi sembra giusto riprenderlo. Bisogna dire in modo chiaro e netto che il protagonismo dei magistrati deve essere deprecato e condannato: il magistrato ha una funzione incompatibile con qualunque atteggiamento di protagonismo. Questa è la chiave per interpretare la decisione della prima sezione penale della Cassazione, della quale ancora non conosciamo la motivazione, per cui mi sembra un pò affrettato il commento che ne è stato fatto. A proposito di commenti il senatore Brutti deplorava i commenti degli uomini di Governo; ma i rappresentanti del Governo sono uomini politici, che hanno il diritto e il dovere di intervenire sui fatti rilevanti della vita di questa nazione, mentre i magistrati non hanno affatto questo compito e quindi vanno deplorati i commenti dei giudici, non quelli dei politici.

Del resto, la Corte di cassazione non ha fatto altro che applicare una norma del nostro codice di procedura penale che prevede, in certi casi, lo spostamento del luogo di celebrazione dei processi; non è nulla di illegale o di sconvolgente, è un caso di applicazione di leggi dello Stato, che esistono da sempre, che non sono state approvate da questa maggioranza e che vanno applicate quando è il caso. La Cassazione ha ritenuto che questo fosse il caso di applicare l'articolo 45 del codice di procedura penale e io dico che dobbiamo rispettare la sua decisione.

TRIPODI. Anche le decisioni del giudice Carnevale venivano rispettate.

LISI. Non so cosa si abbia a dire sul giudice Carnevale.

TRIPODI. So cosa hanno detto gli altri.

LISI. Ne parleremo quando ci saranno le sentenze.

BECHELLI. Penso poi che trasformare la giustizia in spettacolo sia sbagliato; anche per quel che riguarda il giudice Carnevale non mi permetto di fare commenti: il modo per stabilire ciò che è giusto e ciò che non è giusto è soltanto il processo e non può essere quello della pubblicità o del protagonismo.

Vorrei ora affrontare la questione di Tangentopoli. Ho letto la relazione e mi meraviglio che il senatore Brutti la trovi insufficiente, perchè in essa si dà conto delle varie iniziative assunte anche dai rappresentanti dei progressisti qui al Senato per trovare la via giudiziaria di uscita da Tangentopoli. A nome del Gruppo di Alleanza nazionale voglio dire che noi siamo contrari a qualunque scorciatoia, a qualunque colpo di spugna; è certamente possibile che in sede politica un giorno si arrivi ad adottare dei provvedimenti che abbiano un'efficacia temporanea per il

passato, sui quali potremmo essere d'accordo. Ma non siamo favorevoli ad abbassare il livello delle sanzioni penali per arrivare addirittura al risultato che un imputato per un reato molto grave, che preveda una pena superiore a dieci anni di reclusione, finisca per subire una condanna che gli consenta l'affidamento al servizio sociale. Le pene non devono essere eccessive, ma commisurate alla gravità dei fatti per le quali vengono inflitte; comunque, all'esito del processo deve seguire l'espiazione della pena. Quanto alla custodia cautelare, mi preme rammentare che non deve essere una anticipata espiazione della pena.

Passando al problema dell'edilizia penitenziaria, credo che sarebbe auspicabile differenziare il trattamento dei detenuti in attesa di giudizio da quello dei condannati.

Per quanto riguarda la cosiddetta "uscita da Tangentopoli", ribadisco che siamo contrari a qualunque modifica permanente del sistema sanzionatorio che abbassi il livello delle sanzioni, pur condividendo la proposta di adottare una larga depenalizzazione per i fatti che non presentino una gravità sociale tale da far apparire necessaria la sanzione penale. Siamo favorevoli all'allargamento della previsione di sanzioni alternative alla detenzione. Inoltre, auspichiamo che siano creati percorsi differenziati tra i condannati in modo da evitare la promiscuità tra delinquenti pericolosi e delinquenti occasionali.

Del giudice di pace e delle modifiche al codice di procedura civile ne abbiamo ampiamente discusso in questa sede e siamo anche arrivati all'approvazione di un ordine del giorno, che mi sembrava fosse in larga misura condiviso anche dai progressisti, per cui mi meraviglio che oggi il senatore Brutti trovi il modo di commentare negativamente la relazione ministeriale su questo punto. Per la verità il Ministro non si è impegnato affatto sulla modifica del giudice di pace e della procedura civile, oppure vi ha fatto un accenno così sbiadito che mi sembra non abbia colto il senso dell'ordine del giorno che abbiamo approvato in Commissione giustizia del Senato per la modifica di questa normativa. Ebbene, mi auguro di poter presto presentare delle proposte che non vadano nel senso di affossare qualunque ipotesi di miglioramento dell'organizzazione dell'apparato giudiziario e neppure nel senso di affossare la figura del giudice di pace, ma che servano a modificare la normativa per renderla adeguata alle esigenze per cui è stata emanata.

Questo discorso si lega al problema della riorganizzazione dell'apparato della giustizia sul territorio, e quindi alla riorganizzazione degli uffici giudiziari e all'istituzione dell'ufficio unico del giudice di primo grado, cioè alla istituzione del giudice monocratico con la possibilità di reclamo al collegio solo in determinati casi, prevedendo al contempo la esecutività della sentenza di primo grado. Sono tutti argomenti sui quali la discussione è aperta e pertanto non ho la pretesa di offrire soluzioni definitive; è chiaro tuttavia che questi argomenti vanno al più presto ripresi e sviluppati. Tutto sommato, dobbiamo apprezzare che su questi temi il Governo lasci aperto il campo alla discussione e non prenda posizioni precostituite. Credo tra l'altro che questi argomenti non siano patrimonio né della maggioranza né dell'opposizione, perchè riguardano tutti. Non diciamo sempre che le regole valgono per tutti e quindi vanno decise con la partecipazione di tutte le forze politiche? Pertanto anche in materia di giustizia - come del resto abbiamo fatto nella discussione

sul giudice di pace e del codice di procedura civile, concordando tempi e modi del rinvio e anche certe linee di intervento per la modifica di questa normativa - dobbiamo continuare a muoverci con questo spirito.

Posso assicurare al senatore Brutti e a tutti gli altri senatori dell'opposizione che questa è l'intenzione del Gruppo che ho l'onore di rappresentare in questa Commissione. Se procederemo su questa strada, abbandonando le posizioni faziose, faremo un lavoro utile e faremo così il nostro dovere.

FABRIS. *Illustrissimo rappresentante del Governo, signor Presidente, colleghi tutti, innanzitutto devo dire che l'impostazione scelta per il settore della giustizia mi ha un pò deluso. Rilevo che le cifre stanziaste quest'anno sono nel solco della tradizione. Mi rendo conto che nel giro di sei o sette mesi non era possibile andare ad una svolta innovativa che potesse far presagire novità interessanti. Tuttavia una previsione di spesa più congrua, anche se non in misura doppia rispetto all'attuale, ci avrebbe dato forse la speranza di giungere a qualche riforma in tempi più brevi di quelli che saranno invece necessari.*

Considerato che occorrerà del tempo per giungere a modifiche sostanziali, questo e solo questo giustifica il mantenimento allo stesso livello delle risorse destinate al settore giustizia. Vorrei a questo punto sfatare alcune affermazioni che sono state qui fatte. Noto che si tende da parte di tutti a ricorrere a stratagemmi per accelerare la ripresa di un regolare funzionamento dell'amministrazione della giustizia, principalmente in campo civile dove ci sono le maggiori difficoltà, magari attraverso l'impiego del giudice di pace. Per la giustizia penale si vorrebbe invece giungere ad un allargamento del patteggiamento ed introdurre la discrezionalità dell'azione penale.

Facendo mentalmente la storia a ritroso del pensiero giuridico, mi accorgo che tutto quello che oggi si vorrebbe abrogare veniva considerato solo fino a pochi anni fa una conquista del pensiero filosofico giuridico. Quelle scelte oggi si vorrebbero mettere in soffitta solo perchè ci siamo resi conto che i processi in Italia non riescono ad avere quei tempi che tutti auspichiamo. Mi chiedo allora se la legittimazione di quelle scelte era nel raggiungimento di determinati livelli di giustizia oppure nel consentire processi più rapidi. Se il processo penale non funziona perchè il pubblico ministero non ha la discrezionalità dell'azione penale, ciò vuol dire che la mancanza di discrezionalità non ha rappresentato una conquista del pensiero giuridico, che una sua introduzione rappresenterebbe un miglioramento (cosa che peraltro non credo)? Quando socchiudo gli occhi vedo un ordine giudiziario che ha la stessa consistenza di oltre cento anni fa: questo è intollerabile. Non sono intollerabili le conquiste compiute dal pensiero giuridico in questi anni, ma il fatto che lo Stato non abbia deciso di adeguare i propri mezzi a quel livello di giustizia che si era proposto. Se fossimo nell'Africa nera, lo stregone non avrebbe bisogno di dispiegare grandi mezzi per fare giustizia; ma non è la giustizia dello stregone quella che noi, popolo civile ed industrializzato, vogliamo. Noi vogliamo una giustizia che sia il più perfetta possibile, e se così è dobbiamo avvalerci di tutti quegli strumenti che il pensiero giuridico in duemila anni ci ha fornito. Gli unici mezzi

di cui dobbiamo dotare la giustizia sono i giudici, che devono applicare quel pensiero giuridico e non altri.

Per queste ragioni quando sento parlare di allargamento del patteggiamento inorridisco. Forse apparterrò ad una vecchia scuola, ma considero ancora una conquista il fatto che la confessione non sia di per se stessa prova per giungere alla condanna dell'imputato. Oggi invece vorremo non solo superare a piè pari questo concetto ma addirittura dire che è giusto accogliere la richiesta della pena. E questa sarebbe una conquista giuridica? Mi rifiuto di considerarla tale.

Stiamo facendo dunque tanti salti all'indietro perchè siamo nella impossibilità di fare giustizia. Dobbiamo avere l'onestà intellettuale di dire che vogliamo sacrificare la giustizia vera per avere una giustizia celere, e questo ritengo che non sia degno di un paese civile. Anche la giustizia dello stregone nero è giustizia celere, ma non è giustizia vera, o forse sì, a giudicare dall'imbarbarimento al quale stiamo andando incontro.

Se non vogliamo abbandonare le conquiste fatte dobbiamo mettere mano al portafoglio; forse non sarà quest'anno nè l'anno prossimo, ma dovremo uscire da questa impostazione, altrimenti faremo soltanto dei passi indietro.

Naturalmente alcune cose possono essere fatte subito senza nemmeno dover ricorrere a nuove spese. Mi dispiace per i colleghi che forse mi giudicheranno male, ma ieri mi sono recato presso la pretura di Montebelluna, una località vicina a Castelfranco, in provincia di Treviso, per la difesa in due procedimenti penali di due cacciatori che avevano esercitato la caccia con mezzi di richiamo tenuti in una gabbietta, a detta del WWF, troppo piccola. Quei cacciatori sono stati condannati regolarmente. Mi chiedo se valeva la pena di scomodare un pretore, un pubblico ministero, un cancelliere, un ufficiale giudiziario e alla fine anche un difensore per un processo penale di questa gravità, solo perchè un uccello si trovava in una gabbia troppo piccola. Tali reati andrebbero depenalizzati. Oltre tutto quel processo non avrà alcun risultato pratico, perchè il difensore ha presentato appello e lo farà nuovamente presso la Cassazione, con il risultato che il processo andrà in prescrizione e non passerà mai in giudicato. La pena prevista è di un milione e duecentomila lire di multa e quindi anch'essa cadrà in prescrizione.

Allora mi chiedo se a questi problemi non si debba porre subito mano; e sullo stesso ordine di idee sono state già presentate alcune proposte di legge, che aspettano ancora l'esame di questa Commissione, con le quali ad esempio si intende istituire il giudice unico di primo grado ma senza rinunciare alla possibilità di un collegio giudicante in appello, perchè anche questo fa parte della nostra cultura e delle nostre conquiste giuridiche. Sono questi i problemi che volevo evidenziare.

Desidero anche sfatare la questione dei detenuti in attesa di giudizio, lo dico alla collega Scopelliti. È vero che c'è un gran numero di detenuti in attesa di giudizio, ma di questi buona parte è già stata giudicata con una sentenza passata in giudicato per altri fatti e che resta in carcere in attesa di giudizio per ulteriori giudizi. In questa situazione si trova almeno la metà dei detenuti, e della metà che resta buona parte è già stata condannata in primo e secondo grado. Di fatto la percentuale dei detenuti in attesa del primo giudizio è molto modesta, atteso che i

termini di carcerazione preventiva non sono astronomici. Comunque questa è un'esigenza che va commisurata anche con l'esigenza di ottenere la prova e con quella di impedire a persone pericolose di nuocere alla società, in quanto il fine primo dello Stato è: *ne cives ad arma veniant*. Non possiamo dimenticarcelo, perchè altrimenti i cittadini si farebbero giustizia da soli e sarebbe giustizia sommaria; ma questo assolutamente non deve essere.

Dunque, quando ci occupiamo dei diritti degli imputati, non possiamo dimenticare i sacrosanti diritti di coloro che il delitto lo hanno subito; vediamo invece che il nostro codice penale si dimentica assolutamente dei diritti delle parti lese: è un codice che pone in nessuna evidenza i sacrosanti diritti delle parti lese. Ma questa non è una conquista giuridica, perchè in primo luogo vanno tutelate le parti che hanno subito il crimine e poi si tuteleranno i diritti essenziali ed ultimi di coloro che il crimine hanno commesso.

Infine vorrei concludere ricordando che dovremmo avere il coraggio di chiederci perchè negli ultimi anni il processo penale non ha funzionato, perchè negli ultimi anni si è allungato enormemente e non riesce a giungere a conclusione. La risposta è una sola: perchè il nuovo codice di rito non funziona; dobbiamo avere il coraggio di dirlo a chiare lettere, dobbiamo avere il coraggio di dire che il vecchio codice di diritto era più funzionale, più veloce e più garantista di quello nuovo. In questo senso sarà impegno mio e di tutto il mio Gruppo predisporre non delle modifiche al nuovo codice, ma un ritorno al vecchio codice; sarà più facile emendare il vecchio codice che non il nuovo, che da quando è entrato in vigore è stato emendato talmente tante volte che ora stiamo emendando gli emendamenti. È come quando si comincia a rammendare i rammendi di una vela: è allora il caso di ammainarla e sostituirla con una nuova.

SENESE. Signor Presidente, una discussione sul bilancio della giustizia è sempre una discussione politica, perchè implica necessariamente un giudizio sul Governo che quel bilancio propone. È un'osservazione del tutto banale, ma la esprimo comunque perchè vorrei sfuggire alla suggestione di pensare che una discussione sul bilancio sia puramente tecnica. Le scelte di bilancio sono la traduzione contabile di scelte di fondo sulla giustizia. È vero ciò che dice il senatore Becchelli, cioè che la giustizia interessa tutti; ma, come qualsiasi altra materia che ricade nell'attività politica; forse, per la giustizia, si può dire che, a differenza di altre materie, vi è una serie di principi che sono, o dovrebbero essere, universalmente condivisi poichè sulla giustizia la nostra Costituzione esprime già una serie di scelte di fondo. Sicchè, da questo punto di vista, la discussione sul bilancio della giustizia concerne l'adeguatezza o meno che la politica della giustizia perseguita dal Governo presenta rispetto a quelle scelte di fondo.

Mi pare difficilmente contestabile che l'impostazione generale, desumibile dai documenti che oggi sono portati al nostro esame, sia tale da non garantire una marcia sicura nella direzione del rispetto e dell'investimento dei valori costituzionali. Che vi sia una crisi della giustizia, è un'affermazione talmente scontata che non vale la pena insistervi, perchè ormai se ne parla da anni, se non da decenni con riferimento

alla lentezza dei processi, alle garanzie non attuate che - è bene non dimenticarlo - sono garanzie duplici, che è difficile compito di ogni politica della giustizia tenere insieme: intendo dire garanzie di difesa sociale, che echeggiavano nell'intervento del senatore Fabris, e garanzie del cittadino. Si tratta di trovare un equilibrio che riesca a coniugare il compito della giustizia penale di assicurare la difesa sociale a fronte di gravi fatti che mettono in pericolo la compagine sociale, e nel contempo la garanzia dei singoli che di volta in volta potrebbero trovarsi coinvolti in questa macchina.

È una macchina che non funziona. Allora, di fronte al bilancio della giustizia e alle scelte che ad esso sono sottese, la prima domanda che bisogna porsi è se in questo bilancio ci sia un'indicazione di tendenza idonea a farci ritenere che stiamo per porre rimedio - non dico per risolverla - alle disfunzioni della macchina della giustizia. Anche a questo proposito mi pare difficile convenire con alcuni colleghi che hanno ritenuto di esprimere un giudizio sostanzialmente positivo: le cifre sono irrisorie, è riconosciuto da tutti. È vero che ci sono ristrettezze di bilancio, ma è anche vero che tra gli impegni fondamentali del nuovo Governo vi era quello di strutturare il bilancio in modo da cominciare ad uscire da questa cronica deficienza. Mi si risponde che questa cronica deficienza non si può risolvere in sei mesi e che occorre prima di tutto cominciare a razionalizzare la spesa; è un discorso che in astratto condivido pienamente, tant'è vero che spesso ho svolto interventi in questo senso.

Ma come vedere un inizio di razionalizzazione nelle misure sottese al documento di bilancio? È stato affermato che questa tendenza a razionalizzare è presente, ma non è stato indicato alcun esempio concreto di questa linea di tendenza, salvo il potenziamento degli organici. A questo proposito vorrei che riuscissimo ad intenderci: ritengo che lo sforzo compiuto per migliorare gli organici dei magistrati sia stato negli ultimi anni di grande rilevanza - ed anche questo Governo si muove in tale direzione - ma, ciò detto, aggiungo che questa linea di tendenza va valutata con estrema prudenza. A nulla serve aumentare il numero dei magistrati se non si creano le condizioni per una elevazione della professionalità specifica del magistrato, in modo che questa figura possa essere utilizzata al meglio. Sappiamo bene che ciò non avviene e non possiamo nascondere che non vi è alcun segnale in questo senso nella posizione del Governo.

La maggior parte dei colleghi è esperta di funzionamento delle aule giudiziarie e sa quante attività accessorie e strumentali gravano sul magistrato, quanto tempo e quante energie quest'ultimo sprechi per svolgere compiti che invece dovrebbero essere assicurati da una struttura burocratica e amministrativa efficiente, razionale ed economicamente orientata al raggiungimento di determinati risultati.

A parità di condizioni - lo sappiamo tutti - un magistrato può rendere anche il doppio, a seconda che abbia o no il conforto di un ufficio e di apparecchiature che funzionino.

Passando ad altre osservazioni, ho rilevato nella relazione una serie di osservazioni ormai rituali ma non per questo meno fondate: ogni anno, in occasione della discussione del bilancio della giustizia, registriamo preliminarmente un accumulo mai rimosso di irrazionalità legi-

slative o di normative obsolete. La stessa incapacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia non è un dato naturalistico ed imm modificabile: se il Ministero non è capace di spendere, significa che esso è organizzato in modo da produrre questa incapacità, e l'organizzazione del Ministero dipende in primo luogo dai titolari del Dicastero. Alla luce di questo rilievo, quali proposte, quali provvedimenti vengono prospettati per rendere funzionale questa struttura amministrativa e superare la sua incapacità di spesa?

Evidentemente gli alti burocrati non funzionano, ma essi sono frutto di scelte. Mi chiedo chi impedisca al Ministro di mettere mano ad una riforma del Ministero di grazia e giustizia. Esistono studi e pubblicazioni che da tempo hanno indicato gli ostacoli da superare e la struttura ottimale da porre in essere: lo dico con molta chiarezza. Anche quello che un tempo rappresentava un motivo di sterile polemica nell'ambito degli operatori giudiziari, vale a dire la presenza dei magistrati al Ministero, resta pur sempre un dato che ci portiamo dietro secondo una vecchia visione. La presenza dei magistrati al Ministero è necessaria soltanto in pochissimi uffici, come l'ufficio legislativo, o qualche altro ancora. Chi impedisce al Ministero di disegnare una mappa dei magistrati da mantenere e di quelli invece da trasferire, di modo che a questi ultimi il Ministro possa revocare quando vuole il comando? I magistrati distaccati presso il Ministero non godono della garanzia di inamovibilità: essi costituiscono una presenza tecnica che il Ministro può modificare in qualsiasi momento, e per quanto si possa essere diffidenti della magistratura, si può pur sempre scegliere tra 8 mila magistrati.

BUCCIERO. Dal canto suo il Consiglio superiore della magistratura non ha fatto alcuna richiesta di rientro di quei 184 magistrati.

SENESE. Il Consiglio superiore ha fatto una richiesta nell'ambito di una linea di gestione del personale che dovrebbe essere da tutti condivisa: un magistrato non può essere impiegato per tutta la carriera al Ministero: può essere una parentesi, anche lunga, quella presso il Ministero, ma i magistrati compresi in quell'elenco si trovavano al Ministero già da moltissimi anni.

Questo anche al fine di evitare che gli avvocati si ritrovino in Cassazione un magistrato che è stato per tutta la vita lavorativa al Ministero. La richiesta del Consiglio superiore si fonda su questa considerazione, pur lasciando un largo margine di permanenza ministeriale.

BUCCIERO. Forse il Consiglio superiore ha un pò esagerato nel dimenticarsi di questi magistrati.

SENESE. Accennavo prima anche all'incapacità di spesa, o per meglio dire alla frammentazione delle competenze come causa ulteriore di tale incapacità; questo aspetto viene rilevato anche nella relazione. Molte delle competenze in materia di edilizia giudiziaria o carceraria appartengono ad altri Dicasteri. Chi impedisce di porre mano con provvedimenti legislativi puntuali a sanare tale situazione?

C'è l'incapacità di monitorare la situazione e gli stessi dati forniti sono inattendibili: non l'opposizione ma voci autorevoli della maggioranza, in occasione della discussione del provvedimento relativo al giudice di pace, hanno contestato in maniera aperta i dati forniti dal Ministero e dal Sottosegretario, affermando che quei dati non corrispondevano in alcun modo alla realtà. Credo che questi elementi vadano presi in seria considerazione.

Quando è stato chiesto per quale ragione i dati non corrispondevano, il sottosegretario Contestabile, quasi pateticamente - devo dire di aver provato anche una certa simpatia per lui - ha dovuto affermare che quelli erano i dati che gli avevano fornito e che comunque non poteva giurare su di essi. Governare però vuol dire anche assumersi la responsabilità e l'onere di rispondere dell'amministrazione a capo della quale si è posti.

Vorrei evidenziare anche la farraginosità delle norme di spesa: ancora la settimana scorsa quasi tutti abbiamo votato un provvedimento legislativo per la costruzione del palazzo di giustizia di Palermo, sotto l'urgenza di impellenti necessità, disponendo peraltro una deroga alle procedure previste dalla normativa vigente. Il collega Lisi ha affermato che analogo provvedimento, tra qualche mese, dovrà essere adottato per il palazzo di giustizia di Lecce ed io stesso ho ricordato che le norme, che rendono farraginoso il controllo contabile sulla spesa, sono un prodotto politico. Perché allora il Governo non mette mano alla modifica di queste norme, in modo che si possano spendere celermente i fondi a disposizione senza dover ogni volta fare eccezioni alla legalità? Questo significa screditare il concetto di legalità; si è costretti ormai a confessare che con la legalità non si risolvono i problemi, e questo non è un discorso settoriale poiché interessa tutto il paese. La crisi della legalità inizia nel nostro paese a livello profondo, là dove il cittadino, il rappresentante politico confessa a se stesso, pubblicamente, che la legge è un impaccio e non uno strumento utile ad un ordinato svolgimento dei rapporti.

Una delle grandi conquiste della modernità è che la legge viene decisa dagli uomini; una volta si diceva che la legge era stata tramandata dagli avi e che era al di fuori della portata degli uomini. Ormai questo concetto è stato superato da due secoli, vivaddio!

Chiedo allora al Ministro che cosa intende fare per non dover ogni volta dire che la legge esiste ma bisogna metterla da parte e procedere grazie alla deroga.

E l'edilizia carceraria si muove nello stesso senso; quali sono i motivi di principio che ci fanno propendere per il mantenimento degli stabilimenti penali nelle isole di Asinara e Pianosa? Sono quelli della sicurezza nei confronti di alcuni detenuti ritenuti pericolosi; ma questa sicurezza si può assicurare anche in edifici carcerari posti non così fuori dal controllo della collettività e degli organi preposti alla sicurezza pubblica. In altri paesi esistono carceri di massima sicurezza; perché non si riesce a costruirli nel nostro?

Il problema dell'affollamento delle carceri chiama direttamente in causa la normativa sostanziale, che ancora considera il carcere come la misura privilegiata per l'espiazione della pena, senza che si riesca a mettere in campo misure alternative. Occorre far ricorso alla depenalizza-

zione, un tema di politica della giustizia che chiaramente è responsabilità primaria del Governo svolgere.

E ancora la penuria di risorse: abbiamo una geografia giudiziaria obsoleta; ad esempio, i colleghi piemontesi ci hanno detto che esistono tribunali della corte di appello di Torino che hanno un carico di lavoro minimo. Cosa aspettiamo a ridisegnare la geografia giudiziaria del nostro paese? È necessario un discorso chiaro anche con le popolazioni interessate, *che potrebbero convincersi che è molto meglio avere una giustizia funzionante piuttosto che avere un simulacro di palazzo di giustizia nella propria città.*

Tutti questi sono rilievi puntuali che il bilancio sembra suggerire. Ma il discorso è stato portato anche oltre questi dati e si è esplicitamente parlato di pochezza intellettuale. Credo che questa pochezza intellettuale esista, ma non la vedo là dove è stata rintracciata: *pochezza intellettuale significa non rendersi conto che la crisi della giustizia, al di là di tutti i puntuali rilievi ora svolti e di quelli che potrebbero aggiungersi, è una crisi epocale che si riallaccia alla crisi della legge.* Colleghi, non vi dice nulla che nel 1988 la Corte costituzionale sia stata costretta a scardinare quello che è stato il principio fondamentale dello Stato moderno costruito sull'imperio della legge e cioè il principio secondo cui l'ignoranza della legge penale non scusa? Abbiamo avuto una sentenza della Corte costituzionale su questo argomento, con cui si è stabilito che un tale principio oggi non è più sostenibile perchè esiste un'ignoranza inevitabile. Sull'argomento ho effettuato una ricerca e ho riscontrato che un intervento simile è stato compiuto anche in altri paesi. In Francia, il nuovo codice penale entrato in vigore pochi mesi fa, espressamente mette in crisi un principio che risaliva alla tradizione della rivoluzione francese e del codice penale napoleonico del 1810. Da cosa deriva questa scelta? Deriva dal fatto che ormai la complessità e la vastità degli interventi del legislatore penale è tale da rendere sempre più difficile l'individuazione del precetto penale. Bisogna avere coscienza di questa crisi epocale e affrontarla all'altezza del problema; pertanto, ritorna non soltanto il tema della depenalizzazione, ma anche quello della inflazione legislativa. È tanto tempo che parliamo di depenalizzazione, ma non riusciamo a varare nessun provvedimento di qualche rilievo senza una norma di chiusura che stabilisca che una certa violazione è punita con sanzioni di carattere penale. Vogliamo ripulire, vogliamo cominciare a creare dei testi unici delle norme penali? E a chi compete questo compito se non al Governo? Il Parlamento può fare delle proposte, ma le proposte parlamentari avranno vita difficile, mentre sono il Governo e la maggioranza parlamentare che devono esprimere questi indirizzi.

Noi viviamo in un regime costituzionale, che a mio avviso giustamente pone tra i diritti fondamentali della persona quello dell'agire in giudizio, cioè quello che i cultori della materia chiamano la «giustiziabilità» di ogni posizione soggettiva garantita. Questo non ci consente di sottrarre al ricorso al giudice nessuna materia; ma a fronte di questo dobbiamo porci il problema di come possiamo assicurare la «giustiziabilità» di qualsiasi posizione soggettiva quando sembra addirittura che cominci a declinare la distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo, la cui «giustiziabilità» è comunque anch'essa coperta dalla Costituzione. Possiamo assicurare tutto questo senza ripensare la struttura e

i gradi del processo? Ad esempio, il ricorso in cassazione è ammesso contro tutte le sentenze; ma vogliamo porci il problema di come possiamo continuare a conservare in tutti i casi due gradi di giudizio di merito e un grado di giudizio di legittimità? Non ci sono materie in cui bisognerebbe cominciare ad eliminare l'appello, che tra l'altro non è «costituzionalizzato»? E ancora vi pare mai che dobbiamo avere un giudice che in primo grado giudica con tre magistrati e in secondo ancora con tre? Il giudice unico e monocratico di primo grado è una elementare risposta a questi problemi.

Di fronte a tutto questo mi pare fuori luogo scaricare tutta la responsabilità della situazione sulla professionalità dei magistrati. Dio sa se la professionalità dei magistrati sia importante e quanto bisogna curarla, ma è anche vero che non potremo mai chiedere alla professionalità dei magistrati la soluzione di questi problemi. Ancora una volta sono i principi cardine che ci guidano: la Costituzione dice che la responsabilità della macchina della giustizia spetta al Governo attraverso il Ministro della giustizia e l'articolo 110 stabilisce un preciso obbligo. Al magistrato dobbiamo chiedere professionalità perchè non emetta sentenze cervelotiche, perchè riesca a sbrigare bene il suo lavoro e ad essere aderente alla complessità delle fattispecie; ma non gli possiamo chiedere di far le «nozze con i fichi secchi». E quindi mi parrebbe fuori luogo indulgere a luoghi comuni quali «i magistrati non vogliono lavorare, perchè credo che ci siano magistrati che lavorano moltissimo e altri che non lavorano affatto. Mi è capitato più volte di dire che la nostra magistratura è fatta a pelle di leopardo, si possono incontrare eccessi di professionalità e di dedizione al dovere e anche sacche di neghittosità. Ma ancora una volta questo dipende da una serie di circostanze strutturali, ad esempio gli uffici inutili, e dipende anche dagli interventi del Governo visto che il Ministro di grazia e giustizia non è privo di mezzi. Non penso soltanto all'azione disciplinare, ma penso alla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, che conferisce al Ministro di grazia e giustizia il potere-dovere di interloquire in tutti gli atti del Consiglio, persino nelle valutazioni per il conseguimento della qualifica superiore. Il Ministro ci dia finalmente l'esempio di una rilevazione sulla capacità di ciascun magistrato quanto a laboriosità, offra dei dati oggettivi e noi saremo contenti di sostenerlo nella sua azione.

Ciascuno dei colleghi della maggioranza sa che talvolta alcuni magistrati lasciano passare troppo tempo prima di depositare la sentenza, fanno saltare con disinvoltura le udienze o le iniziano in ritardo: quali iniziative vengono assunte nei confronti di questi magistrati?

La professionalità vera non può essere invocata in astratto. Avete idea di quanto spenda lo Stato francese per la professionalità dei magistrati? In Francia esiste una scuola nazionale della magistratura con una serie di centri di alto livello, a Parigi, Bordeaux ed altrove; il bilancio di quella scuola è di quattro volte superiore al bilancio del nostro Consiglio superiore della magistratura, che dovrebbe curare, tra l'altro, la professionalità dei nostri magistrati e tanti altri aspetti. Su questi rilievi è bene riflettere.

Si è parlato anche di scontro tra poteri; il senatore Palumbo ha indicato il principio della leale collaborazione; il senatore Becchelli dal canto suo si chiedeva per quale ragione, se i magistrati hanno il diritto

di parlare, non possa fare lo stesso il Governo. Penso che dovremmo fare uno sforzo per intenderci sui principi fondamentali: la libertà di critica tocca direttamente la Costituzione ed il funzionamento dei poteri. In proposito la Corte costituzionale è intervenuta più volte. La libertà di critica nei confronti della attività giudiziaria è riconosciuta a tutti, siano essi magistrati, politici o giornalisti, ma vi sono dei limiti; questa libertà non la si può trasformare in invettiva. Vi è poi il problema della posizione istituzionale e costituzionale occupata da chi rivolge la critica.

Ho sempre sostenuto che i magistrati possono criticare un provvedimento giudiziario, ma è incongruo che a farlo sia un magistrato che ha preso parte alla decisione o che possa conoscere della decisione in grado di impugnazione o addirittura che sia lui stesso coinvolto. Allo stesso modo il Governo non è un semplice soggetto politico: esso ha una sua responsabilità primaria, un dovere al riserbo, quello che i francesi chiamano *obligation de réserve*.

Il Governo dovrebbe astenersi dall'intervenire nei confronti di quei provvedimenti che ritiene non graditi. Se analizziamo lo scontro tra i poteri da questo angolo di visuale, ci accorgiamo che le responsabilità non possono essere addebitate soltanto ad una parte.

Un breve accenno al patteggiamento, visto che l'orientamento diffuso è contrario, e di questo mi compiaccio. Questo istituto ferisce il principio della legalità nell'applicazione delle pene.

Non posso terminare il mio intervento senza fare due osservazioni a proposito di quella che a me sembra una confusione nella quale si può incorrere in materia di obbligatorietà dell'azione penale. Qualche collega invocava la discrezionalità dell'azione penale come un rimedio ai mali presenti. Dire che l'azione penale debba diventare discrezionale, significa dire che l'applicazione della legge penale debba dipendere da valutazioni contingenti: e di chi? Del singolo procuratore, del singolo sostituto? Se così fosse, questo principio non sarebbe accettabile. Ecco allora che quando si invoca la discrezionalità dell'azione penale, si pongono le premesse per un rifiuto a prendere in considerazione anche la semplice idea della separazione delle carriere, perchè la discrezionalità dell'azione penale unita alla separazione delle carriere significherebbe riportare il pubblico ministero sotto il controllo dell'Esecutivo. Sembra che nessuno, a parole, lo voglia, ma allora dobbiamo cercare di uscire da questa contraddizione.

Un'ultima osservazione riguardo alla depenalizzazione. Se oggi avviene quanto accennava il senatore Lisi, ciò è dovuto all'esistenza di un gran numero di fattispecie penali: se riuscissimo a limitarne il numero e a far sì che per ogni notizia di reato sia possibile promuovere l'azione penale, forse ci avvieremmo per la giusta strada. Non vedo però affrontati tutti questi temi nell'indirizzo di politica della giustizia che viene sottoposto al nostro esame: vedo soltanto una stanca ripetizione di una linea troppo vecchia, e perciò non posso che esprimere la mia più profonda disapprovazione nei confronti di questi documenti e della politica ad essi sottostante.

PRESIDENTE. Data l'ora, e poichè non si fanno osservazioni il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

I lavori terminano alle ore 13,30.

MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1994

(Pomeridiana)

I lavori hanno inizio alle ore 16.

Presidenza del vice presidente BELLONI

(1163) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 1162 e 1163, già approvati dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione generale rinviata nella seduta antimeridiana.

LISI. Signor Presidente, cercherò di non far perdere tempo alla Commissione visto che il capogruppo senatore Becchelli ha già illustrato molti dei concetti che avrei voluto esprimere io.

Vorrei iniziare dicendo che non concordo con il collega Fabris, sia nella sua premessa quando ha detto che il disegno di legge finanziaria che ci viene sottoposto, in riferimento alla tabella n. 5 del Ministero di grazia e giustizia, è peggio di quelli tradizionali. Non concordo con questa valutazione perchè ritengo che comunque si sia fatto quel che era possibile rispetto alle disponibilità. Non è certamente peggio, anzi direi che vi è un miglioramento, visto che nella relazione illustrativa sono presenti novità rispetto alle finanziarie degli anni precedenti. Pertanto vorrei che si sgombrasse il campo dalle considerazioni espresse dal senatore Fabris.

FABRIS. Non ho detto che è peggio.

LISI. Io sto dicendo che è meglio.

In particolare in questa Commissione si è parlato della relazione con riferimento alle intenzioni programmatiche del Governo per il set-

tore della giustizia e si è detto che ci sono due elementi strettamente collegati fra loro, da un lato quello della disponibilità finanziaria e dall'altro quello dell'impostazione programmatica del settore. È vero però che alcune cose possono essere realizzate a costo zero. Molti colleghi si sono soffermati in particolare su quella che è stata definita la crisi della giustizia. Anzitutto la crisi della giustizia a mio avviso non è di oggi, si trascina da molto tempo e trova la sua origine primaria in quell'elemento che ho considerato veramente scatenante, cioè nella politicizzazione della magistratura. E mi spiego meglio.

Quando si è sottolineato la carenza nell'organico dei magistrati, qualcuno ha detto che in verità non si dovrebbe parlare di carenza perchè ci sono magistrati sopra utilizzati e altri sotto utilizzati: di fatto ci sono magistrati che lavorano molto e altri che lavorano di meno. Si è detto che dobbiamo rivedere la collocazione nel territorio dei diversi uffici giudiziari, rivedere le loro competenze e si è sottolineato che si potrebbe giungere alla soluzione del problema attraverso una migliore utilizzazione dei magistrati che risultino in soprannumero in alcune realtà locali. Invece per quanto mi riguarda e per quel che può essere la mia esperienza, sono convinto che vi sia la necessità più assoluta di un reperimento immediato e straordinario di almeno 700-800 magistrati, per poter affrontare senza mezzi termini e definitivamente il problema della carenza dell'organico dei magistrati e quindi quello di una giustizia celere se non immediata. Dico questo anche perchè la mia esperienza quotidiana mi insegna che non è possibile, specie nel campo della giustizia civile, che le udienze collegiali - quindi al termine della fase istruttoria - vengano fissate a 1997 se non addirittura più in là fino all'anno 2000. Questo non deve scandalizzare nessuno perchè ci sono magistrati che hanno a ruolo 2.000 processi civili e non vedo come si potrebbe risolvere questo problema se non aumentando in tempi stretti il numero dei magistrati.

Ricordo a me stesso che di questi argomenti si è dibattuto per anni, perchè non da oggi vi è l'esigenza di aumentare l'organico dei magistrati; d'altra parte si è risposto che si doveva privilegiare la qualità alla quantità. È una tesi che può essere accettata, ma rimane tuttavia il problema di fondo, cioè che quel numero di magistrati di qualità superiore non può affrontare una tale quantità di processi; quindi si pone come assolutamente inevitabile un reclutamento pressochè immediato per un certo numero di magistrati, superiore a quello che si può ottenere con i normali concorsi. Stabilito questo punto e stabilito anche che sotto l'aspetto della valutazione e della necessità dell'aumento del numero dei magistrati vi è una interdipendenza con la situazione dei processi penali, visto che i magistrati del settore penale sono oberati da migliaia di processi, non sono nelle condizioni di dare una risposta immediata alle esigenze di giustizia del cittadino. È sotto gli occhi di tutti la situazione dei detenuti in attesa di giudizio, che sono quasi il 60 per cento dell'intera popolazione carceraria; basterebbe questo dato per consigliarci un esame di coscienza in ordine al problema.

Per quanto riguarda la magistratura penale, ho ascoltato questa mattina la collega Scopelliti richiamare un suo pensiero particolare e personale in ordine alla obbligatorietà dell'azione penale, propendendo per la discrezionalità dell'azione penale. Vorrei a questo proposito sotto-

lineare che, per quanto ci riguarda, siamo per la obbligatorietà dell'azione penale, come abbiamo ripetuto in più occasioni.

È un punto che abbiamo posto a base del nostro programma della giustizia e che ribadiamo in questa sede: la obbligatorietà dell'azione penale non deve essere un falso problema interpretativo nel momento in cui si valuta effettivamente il modo in cui opera la pubblica accusa con riferimento all'azione penale obbligatoria. Peraltro vorremmo che detta obbligatorietà non fosse soltanto sulla carta ma venisse tradotta nella pratica, nell'azione concreta della pubblica accusa, a 360 gradi. L'azione penale non può essere oggetto di discrezionalità, altrimenti la pubblica accusa è portata a privilegiare un certo tipo di indagini a scapito di altre.

SCOPELLITI. Questo avverrà sempre.

LISI. Sono d'accordo con lei, senatrice Scopelliti; fino a quando però non si sceglierà con decisione la strada della obbligatorietà in luogo di quella della discrezionalità, la vicenda non si sanerà. Solo facendo in modo che la magistratura agisca a 360 gradi senza privilegiare determinate indagini si può farlo. Ecco perchè mi dispiace che il collega Brutti questa mattina abbia detto che non passerà la mia richiesta di istituire una Commissione di inchiesta: non mi spaventa il suo modo di parlare ma il contenuto del suo ragionamento.

PRESIDENTE. Il senatore Brutti dispone per caso di 13 voti in questa Commissione?

LISI. Ho già commentato questa mattina, l'intervento del senatore Brutti dicendo che mi ricordava molto Kaboul e non di un incontro dialettico su posizioni che possono essere valutate, da una parte e dall'altra, per rispondere all'esigenza di dar vita ad una Commissione di inchiesta sullo stato della giustizia penale in Italia. È un'esigenza questa che nasce dalla necessità di porre dei paletti alle questioni che sono sul tappeto e che hanno diretto riferimento alla realtà.

Non ho mai detto di andare a riesaminare le sentenze emanate dai giudici; tuttavia sono necessari alcuni correttivi, nel rispetto della normale procedura, che prevede il ricorso in appello fino alla Suprema Corte di cassazione. Se poi, come è accaduto, a qualcuno non piacciono le decisioni della Cassazione in ordine a quanto sostenuto dai difensori del generale Cercello, per cui si è spostato il processo da Milano a Brescia per *legittima suspizione*, è altra cosa.

Proprio per dare maggior credito ai magistrati inquirenti, per sottrarli alle critiche ed alla possibilità di essere definiti politicizzati è necessaria l'istituzione di una Commissione di inchiesta. Ad un organo del genere ci si oppone solo quando si teme che possa scoprire qualcosa che dispiace a qualcuno. Nessuno può opporsi ad una Commissione di inchiesta, specie se non c'è nulla da coprire.

Mi preoccupa davvero questa opposizione alla Commissione di inchiesta e al contempo si rafforza in me la convinzione che sia necessaria.

Il mio sarà forse un modo di pensare vecchio ma esso in realtà è diventato nuovo: di fronte a quello che sta accadendo in molti tribunali, non possiamo ignorare che alcune azioni sono privilegiate mentre altre sono trascurate. Questo mi preoccupa come cittadino italiano, come parlamentare, come componente di una forza di governo nuova che vuol dare un segnale chiaro anche in questa direzione, per far sì che i cittadini possano sentirsi ancor più tutelati.

L'impegno in politica dei magistrati mi ha sempre preoccupato molto. Con tutto il rispetto per i valorosissimi magistrati impegnati nel mandato parlamentare, da cittadino impegnato su un altro fronte politico guardo con preoccupazione a quel magistrato rientrato nei ranghi della magistratura dopo aver esercitato il mandato parlamentare e che magari ora è chiamato a giudicarmi. Si dirà che questo è un sospetto che non ha fondamento, ma consentitemi di sottolinearlo.

L'indipendenza della magistratura va tutelata come uno dei principali suoi diritti, ma anche il cittadino deve poter essere convinto che la magistratura è indipendente, non solo nell'apparenza ma anche nei fatti.

Vi è una crisi della giustizia, riscontrabile anche nei rapporti tra magistrati e Governo, tra magistrati e cittadini. C'è chi sostiene che questo Governo ce l'abbia con i magistrati, con i pubblici ministeri e con qualcuno in particolare: a mio avviso, questo Governo non ce l'ha con nessuno, cerca soltanto di riportare l'attuale situazione nell'alveo delle regole normali. Basta infatti rispettare le regole esistenti comprenderle e attuarle; non capisco davvero la necessità di alcuni di voler cambiare le regole.

Si è gridato allo scandalo quando è stato presentato dal Governo il decreto Biondi: mi chiedo che differenza ci sia tra quel decreto e la proposta venuta dal *pool* di mani pulite con riferimento a Tangentopoli.

Qualcuno invece preferisce non soltanto consolidare l'idea del perdono ma addirittura istituzionalizzare la delazione, affrancando il delatore da qualsiasi responsabilità. Oggi è facile fare il delatore, tanto poi è quel povero disgraziato che è stato oggetto della delazione che dovrà difendersi da un'accusa rispetto alla quale è difficile difendersi. La delazione è di fatto diventata collaborazione.

È necessario perciò rivedere il rapporto tra magistratura e Governo: da parte sua il Governo deve essere rispettoso della magistratura, ma al tempo stesso alcuni magistrati è bene che evitino di apparire in televisione per strapparsi le vesti o piangere a fronte di una decisione legittimamente presa da un Governo espresso dal voto popolare.

Vi è poi il problema del rapporto fra magistratura e avvocati; ci deve essere un riequilibrio anche fra accusa e difesa e mi pare che nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria questo argomento venga trattato, sia pure in maniera molto succinta, come deve essere fatto in una relazione di accompagnamento. Del resto giace presso la nostra Commissione un disegno di legge per il riequilibrio tra accusa e difesa, con il quale prevediamo la modifica di ventisette articoli del codice di procedura penale, dell'articolo 38 delle norme di attuazione e di due articoli del codice penale, attraverso le quali la difesa potrà procurarsi le prove con le stesse possibilità dell'accusa.

Inoltre è giacente presso questa Commissione un nostro disegno di legge che, sulla scia del concetto fondamentale posto alla base della mo-

difica del codice di procedura penale del 1989, prevede la divisione delle funzioni tra giudicante e inquirente, portando finalmente chiarezza nel mondo della magistratura affinché ognuno faccia il suo mestiere, o comunque assuma quell'incarico o funzione che definitivamente lo porti ad essere o un pubblico ministero o un giudice. Ritengo che anche questo punto faccia parte di quel pacchetto di idee che possono portarci ad un nuovo modo di essere e soprattutto ad un nuovo modo di celebrare i processi penali.

Vi è poi quella che è stata ritenuta una carenza con riferimento alla soluzione del problema di Tangentopoli. Il mio capogruppo ha già definito le linee che ci guideranno su questo problema: noi siamo contrari a qualunque forma di abbuono e di perdono; siamo contrari a ogni forma di condono, come pure a qualunque formulazione di una nuova figura penale, in base alla quale si punisca un certo reato con pene inferiori, diversificando la corruzione di poca entità da quella di grave entità. Siamo contrari a tali impostazioni che di fatto farebbero rientrare dalla finestra ciò che riteniamo debba uscire dalla porta.

Quanto poi alla difesa d'ufficio, ritengo che non sia nemmeno sufficiente quella normativa alla quale faceva riferimento il collega Palumbo; la difesa del cittadino meno abbiente è oggetto di una norma precisa che probabilmente va corretta e rifinanziata. Vi è però la necessità di salvaguardare l'avvocato nel momento in cui viene ad essere nominato difensore d'ufficio di un qualsivoglia imputato, anche se fosse abbiente. Cioè nel momento in cui si costringe l'avvocato a svolgere la funzione di difensore d'ufficio e, quindi, alla presenza finché non finisce il processo, (nel caso si sottraesse a questo obbligo verrebbe perseguito per interruzione di pubblico servizio) allora - poiché la Costituzione prevede che ogni lavoro venga retribuito - deve essere retribuito anche il lavoro del difensore d'ufficio, indipendentemente dalla norma che tutela solo nel caso in cui si tratta della difesa d'ufficio di un cittadino meno abbiente. Vi posso garantire che le difese d'ufficio dei cittadini abbienti sono di gran lunga superiori a quelle dei cittadini meno abbienti, visto che il limite contenuto nella norma specifica è tale da essere raggiunto e superato nella gran parte dei casi.

Vengo ora alla questione delle condizioni igienico sanitarie di cui si è parlato a proposito delle carceri italiane; mi chiedo se la previsione della tabella 5 sia sufficiente ad affrontare i problemi di questo settore. Mi rendo conto che avremmo bisogno di un notevole rimpinguamento di quelle voci, perchè le strutture carcerarie sono in condizioni penose, come hanno evidenziato tutti i colleghi: è stata molto brava la collega Scopelliti nel sottolineare certi aspetti particolari e non avrei nulla da aggiungere alle sue parole. Forse sarebbe opportuno che questa Commissione si recasse nelle carceri, perchè vi sono momenti che bisogna vivere per poterli comprendere a pieno: sono momenti di vita vissuta che tutti noi dovremmo affrontare e allora, forse, saremmo più sereni e tranquilli nel trovare le soluzioni. Le carceri italiane sono tra le peggiori del mondo, i detenuti vivono in condizioni animalesche sotto tutti gli aspetti; non vi è assistenza medica nè sanitaria di nessun genere. Ci sono detenuti che aspettano da sei mesi la visita di un medico; i detenuti colpiti da HIV sono numerosissimi, i detenuti sieropositivi sono sempre più numerosi, i detenuti tossicodipendenti in galera solo per

reati legati alla tossicodipendenza - per capirci quelli che non rientrano nei famosi quattro anni per godere determinati agevolazioni - convivono con la delinquenza più efferata.

Si è anche parlato dell'articolo 41-bis; non ritengo che sia sufficiente così come viene applicato; sono a favore di un carcere più duro e pesante, ma per reati precisi e specifici attribuibili ad ciascuno. Ritengo infine che l'edilizia carceraria dovrebbe risolvere almeno in parte questo problema; forse questa raccomandazione potrebbe essere riferita al complesso della tabella 5, la cui valutazione viene affidata a noi.

Concludo il mio intervento esprimendo un'ultima preoccupazione circa la decisione della Suprema Corte di cassazione, ma riferita al rapporto tra Governo e magistratura. I magistrati possono criticare il nostro operato, ma mi preoccupa quando criticano altri magistrati, perchè a mio parere - è un mio pensiero da sempre, da quando ho iniziato la difficile arte della mia attività professionale - ciò fa perdere di credibilità l'intera magistratura: la critica di un magistrato ad una sentenza di un altro magistrato, anche se plausibile, di fatto appare una delegittimazione del collega che ha ritenuto di pronunciarla.

E mi preoccupa ancor di più quanto afferma il procuratore aggiunto dottor D'Ambrosio, che inviterei ad una maggior calma, ad una maggiore cautela, ad esprimere in modo migliore le sue opinioni; mi preoccupa altresì il procuratore capo dottor Borrelli, al quale chiederei di essere un po' più educato quando usa talune espressioni nei riguardi della classe degli avvocati. Il primo, riferendosi alla Suprema Corte di cassazione, ha avuto modo di dire: «Siamo tornati a Piazza Fontana». Evidentemente, nonostante siano passati 25 anni, il dottor D'Ambrosio non ha compreso che per Piazza Fontana abbiamo avuto una sentenza che rispondeva ad una esigenza immediata: la corrispondenza tra gli elementi di prova e la sentenza processuale, laddove le prove devono portare ad una certezza di responsabilità. Se egli non lo ha ancora compreso, mi fa pensare che la magistratura politicizzata è l'ultimo anello di una pericolosa catena che ancora ci lega in questa nostra Italia.

PREIONI. Signor Presidente, intervengo soltanto per manifestare tutta la mia simpatia e la mia solidarietà al *pool* di Mani pulite.

GARATTI. Signor Presidente, colgo l'occasione della discussione sul disegno di legge finanziaria per analizzare la situazione della giustizia nel nostro paese. Mi soffermerò brevemente non tanto su concetti di carattere politico, di cultura della giustizia quanto sull'attuale organizzazione del settore giustizia.

Presidenza del presidente GUARRA

(Segue GARATTI). Abbiamo circoscrizioni giudiziarie organizzate ormai da tempo immemorabile, con strutture risalenti forse all'800. Mi domando se nelle regioni che hanno un alto indice demografico, come

domando se nelle regioni che hanno un alto indice demografico, come la Lombardia, si possa mantenere lo stesso livello di dotazioni, sia di personale sia di edilizia giudiziaria.

Nel corso della mia attività di magistrato ho ricevuto tre mandati di vice pretore: ho avuto così modo di patire, nel periodo di reggenza dell'ufficio, queste disfunzioni, in particolare a livello organizzativo. C'è un divario enorme tra le esigenze reali e le disponibilità di personale e di mezzi.

Probabilmente non avrò mai modo di occuparmi all'interno di un Esecutivo dell'organizzazione della giustizia, ma se mi fosse data questa possibilità procederei innanzitutto ad una revisione delle circoscrizioni. È impensabile mantenere la situazione attuale; da tempo, peraltro, a livello ministeriale una commissione è impegnata a studiare la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, senza per questo riuscire a proporre una soluzione. Auspico che questo Governo, che ha ereditato la situazione dalla prima Repubblica, una volta passato del tutto il guado, riesca finalmente a governare, senza un ulteriore uso della decretazione di urgenza, magari adottata da precedenti governi. Dobbiamo giungere al momento in cui potremo dire che questa è la nostra politica, senza condizionamenti di precedenti eredità. Una volta approvato il disegno di legge finanziaria dovremo davvero dimostrare a tutti gli italiani che cosa siamo in grado di fare, e tra le prime questioni da affrontare vi è proprio la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Mi auguro che la commissione che ha allo studio le nuove circoscrizioni abbia esaurito il suo compito - e se non l'ha fatto, che venga sollecitata - in modo da avere una fotografia di tutte le circoscrizioni, a partire dai vecchi mandamenti, dei quali non trascurerei l'abolizione, per verificare in termini di utenza che cosa essi rappresentano.

Non sono leghista ma liberista come la Lega: ho idee molto consonanti con quelle della Lega. Ho avuto modo di leggere la relazione di Bossi al convegno di Genova: mi sembrava di leggere uno degli interventi che si registravano nel Partito liberale negli ultimi anni.

PRESIDENTE. Il liberismo riguarda l'economia, mentre il liberalismo tutto il resto.

GARATTI. La Lega si dichiara infatti liberista e liberale. I contrasti tra Forza Italia e Lega Nord sono dovuti ai capricci di un *leader* che si vede schiacciato da altri due *leaders*.

Un altro aspetto che desidero richiamare concerne le assunzioni di personale, e su questo desidero richiamare l'attenzione del Sottosegretario: dobbiamo far sì che i concorsi vengano banditi da Roma.

E ancora: i distretti delle corti di appello sono 29 nel complesso; non si capisce per quale motivo in Lombardia ci siano due corti d'appello mentre in Sicilia ce ne sono quattro. Se potessi dare il mio contributo all'Esecutivo, la prima cosa che farei è porre mano alla revisione delle assunzioni. È con gli atti concreti che si risolvono i problemi, e il personale oggi viene assunto a livello centrale. Una volta assunto viene assegnato nelle sedi dove c'è carenza di personale; vedo però che nella mia zona, la Valcamonica, alla pretura di Breno vengono assegnate persone provenienti dalla Sicilia, che si ammalano molto spesso perchè non

sopportano il clima; poi quando vanno in ferie si ammalano ancora e non rientrano immediatamente.

Queste che ho segnalato sono piccole cose, ma è a partire da queste che si possono risolvere i problemi più generali. I presidenti dei vari distretti sarebbero in grado di valutare la situazione e sopperire alle necessità e non vedo perchè un presidente della corte d'appello debba limitarsi a far da tramite rispetto al Ministero. Mi ha scritto il pretore titolare della pretura di Brescia, che oggi comanda ben otto ex preture foranee, di cui oggi ne sono rimaste solo due; non riesce a capire - e neanche io riesco a capirlo - perchè il personale debba essere assunto da Roma; il personale, invece, va decentrato alle corti d'appello. Ritengo che da subito si debbano delegare delle competenze sulla assunzione e sull'organizzazione del personale alle corti d'appello, in modo che dove ci fosse un esubero si potrà ridurre l'organico aumentandolo dove c'è carenza. A mio parere questo è un aspetto estremamente importante.

Vengo ora al problema delle carceri. Sono d'accordo che le situazioni delle carceri sono tutte da rivedere e anch'io vorrei che questa Commissione collegialmente o in gruppi ristretti si recasse a verificare quelle situazioni estremamente difficili. È molto importante studiare direttamente la situazione carceraria, però ritengo che il carcere non è la sola risposta ai problemi: il carcere è necessario per i reati gravi, mentre dobbiamo prevedere alternative al carcere per i reati meno gravi in quanto non è con la reclusione che recuperiamo i condannati. Sottolineo la parola condannati, perchè tuttora la metà della popolazione carceraria è ospite nonostante non abbia subito sentenze di condanna.

Oggi all'attenzione dell'opinione pubblica vi è il caso De Lorenzo, sul quale vorrei dire due parole. Le forze di maggioranza sono state contrastate non solo dall'opposizione ma anche dai mass media per il famoso decreto Biondi, che intendeva limitare la custodia cautelare; adesso l'opinione pubblica sta ribaltando la propria posizione. Allora dobbiamo dire che il decreto Biondi non era poco garantista o asociale e va invece rivalutato perchè sulla custodia cautelare si dovrà arrivare ad una normativa più o meno simile a quella prospettata con il decreto: è inutile mantenere la gente in carcere in attesa di giudizio quando non si sa se verranno dichiarati colpevoli dei reati di cui devono rispondere.

Allora mi limito a concludere in questo senso. Prendiamo atto che c'è un incremento degli stanziamenti in conto capitale del 4,9 per cento rispetto agli anni precedenti; ma questo non è sufficiente, perchè la giustizia deve avere strutture adeguate. In sede civile non si deve arrivare a rinvii delle cause all'anno 2000, perchè così facendo non avremmo più giustizia ma denegata giustizia e soprattutto bisogna realizzare la revisione delle circoscrizioni delle sedi giudiziarie, perchè così potremo eliminare le attuali disfunzioni, in particolare decentrando alle corti d'appello numerose competenze a livello organizzativo che attualmente spettano al Ministero.

MORANDO. Vorrei manifestare il disagio, che credo non sia soltanto mio e del mio Gruppo, per il fatto che i Ministri di questo Governo non hanno partecipato al dibattito sulle tabelle di bilancio,

non solo nella nostra Commissione ma in nessun'altra Commissione del Senato.

Il ministro Biondi replicherà ai nostri interventi domani mattina, ma non è stato presente al dibattito e questa non mi sembra una scelta corretta da parte del Governo.

PRESIDENTE. Dal punto di vista regolamentare la presenza del sottosegretario è pienamente equivalente a quella del Ministro.

MORANDO. È dal punto di vista politico che esprimo una valutazione negativa sulla scelta del Governo.

PRESIDENTE. Ribadisco che dal punto di vista regolamentare non c'è nulla di cui la Commissione si possa lamentare.

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

BELLONI, relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, colleghi, mi accingo alla replica, che cercherò di contenere al massimo, al termine di una discussione generale che si è protratta per oltre sei ore, durante la quale abbiamo registrato numerosi interventi da parte di tutte le parti politiche che - lo dico senza enfasi retorica ma come riscontro oggettivo - hanno contribuito all'arricchimento del dibattito, che ha avuto ad oggetto il settore della giustizia ed il ruolo del Ministero di grazia e giustizia, in un momento in cui i problemi di tale settore sono al centro dell'attenzione pubblica e del Parlamento in particolare. Richiamando nella sua interezza la mia relazione introduttiva, cercherò comunque di dare qualche risposta ad alcuni punti toccati dai vari oratori.

Nel complesso potrei dire che un po' tutti abbiamo dei punti in comune nei nostri rilievi: la insufficienza dello stanziamento, l'inadeguatezza del Ministero a rispondere alle esigenze della giustizia, l'incapacità del Ministero di spendere le risorse stanziare (basta guardare l'entità dei residui passivi), il cattivo funzionamento della macchina giudiziaria, sia in sede civile (dove il fenomeno è ancora più patologico) sia in sede penale, senza per questo dimenticare la situazione in cui versa la sede amministrativa. Quest'ultima è la cenerentola della giustizia italiana: essa registra ritardi enormemente più gravi di quelli della giustizia civile. Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, tanto per fare un esempio, discute i ricorsi a distanza di molti anni, anche dopo 10 anni: il primo dicembre 1993 ha esaminato un ricorso che era stato presentato esattamente 10 anni prima e ancora tarda a depositare la sentenza. E questo è un ritardo ordinario. Gli interessi legittimi hanno però lo stesso diritto di cittadinanza e lo stesso diritto alla tutela dei diritti soggettivi; nonostante ciò, la giustizia amministrativa in Italia è sostanzialmente un diniego di giustizia, a causa dei gravi ritardi e di procedure che finiscono sempre per non trovare pratica attuazione per motivi diversi.

Come dicevo, molti sono i punti di contatto fra coloro che sono intervenuti nel dibattito ma molte sono anche - e non potrebbe essere diversamente - le differenziazioni, che vanno dal giudizio

sull'azione del Governo alla valutazione delle singole tematiche al nostro esame.

È ovviamente da respingere da parte di questo relatore il giudizio sostanzialmente negativo formulato dalle opposizioni nei confronti del Governo, cui si addebitano responsabilità sotto il profilo del ritardo, della mancanza di scelte, della carenza di una strategia nel settore giudiziario. Pur nella grave e disastrosa situazione economica italiana, l'unica tabella ad aver registrato l'incremento degli stanziamenti, sia pure sotto la spinta degli aumenti della spesa corrente, è quella della giustizia: è questo un sintomo pur sempre positivo. Non voglio assolutamente qui invocare a scusante la pesante eredità ricevuta da questo Governo, che pure è un dato oggettivo; dico soltanto, senza fare inutili polemiche, che lo stato delle cose è tale per cui ragionevolmente non si può pretendere di più.

Certo, piacerebbe anche a noi della maggioranza avere un bilancio che destinasse il 2 per cento delle sue risorse al settore della giustizia: per quale motivo dovremmo essere contrari, per quale recondita ragione di natura masochistica dovremmo essere contenti di un bilancio che riesce, con grandi sforzi, a dare la migliore risposta possibile nel contingente momento? Abbiamo più interesse di voi, che siete all'opposizione, a far sì che le cose vadano nella direzione migliore.

Se stanziamenti di maggiore spessore non sono stati possibili, ciò è da attribuirsi alla situazione generale e alla scelta, che qui certamente va ribadita, di questo Governo di non licenziare una legge finanziaria imponendo ai cittadini nuove tasse. Sarebbe stato estremamente facile reperire nuove entrate attraverso l'aumento della carta bollata, dei diritti di cancelleria o di altri balzelli; eletta invece la via del non aumento delle tasse, non si poteva far altro che predisporre questa finanziaria, rigida, che ci auguriamo rimanga tale fino al termine dell'*iter* qui in Senato.

Il Governo e la maggioranza che lo sostiene hanno messo sul tappeto, anche attraverso la mia modesta operazione, i nodi principali da sciogliere: non posso a questo proposito non ricordare i molteplici interventi del Ministro della giustizia in proposito, la cui odierna assenza non può essere stigmatizzata, vuoi per quanto ricordava il presidente Guarra circa il ruolo e la funzione del Sottosegretario, vuoi perchè il ministro Biondi è venuto qui moltissime volte in occasione di dibattiti anche molto ampi e di alto profilo, dimostrando tutta la sua sensibilità per il settore di cui ha la responsabilità.

Quando nella relazione ho parlato della necessità di rivisitare il ruolo dei pentiti (tema che è stato ripreso con particolare passione dal senatore Lisi); quando ho parlato dell'esigenza di verificare i riscontri alle affermazioni di pentiti, credo di poter dire, senza tema di smentita, di aver fatto un discorso teso al rispetto dei principi alti ed irrinunciabili sui quali si fonda uno Stato di diritto. Non dimentichiamo, colleghi, che nel momento in cui parliamo di pentiti, del loro ruolo e della legislazione che hanno ispirato, entrano in gioco valori insopprimibili di ogni cittadino, primo fra tutti quelli della libertà e della dignità.

Oggi assistiamo - è inutile nasconderselo - ad una corsa al massacro dall'una e dall'altra parte; la lotta politica si è imbarbarita, è scesa ad un livello che certamente non fa onore a nessuno, nè alla maggioranza nè

all'opposizione. Non ci sono più regole: l'indizio si trasforma in prova regina, l'avviso di garanzia in sentenza irrevocabile di condanna. Non c'è nessuno in questo paese che si preoccupi di restituire l'onore perduto a chi sia stato vittima di un'aggressione giudiziaria o, peggio ancora giornalistica, attraverso la strumentalizzazione di un avviso di garanzia.

Ecco quindi la necessità di rivedere con serenità le regole, avendo quale obiettivo la tutela dei valori irrinunciabili sanciti nella nostra Carta costituzionale. A tal fine è necessario rivisitare l'istituto del pentitismo e i riscontri che ad esso devono corrispondere.

D'altro canto anche la Corte di cassazione su questo punto ha detto la sua autorevole parola. Ma la ragione di un dibattito a questo livello e dello scontro politico, a mio avviso, va individuata anche in una prassi di confronto basato sulle grida, sugli urli, sui proclami e sulle invettive: tutti criticano tutti e tutti sono contro tutti. Da ultimo la sentenza della Suprema Corte pubblicata questa mattina.

Non vorrei ripetere i versi del Manzoni quando, nei confronti di un'altra autorità, la Chiesa, ma il discorso si potrebbe adattare, egli dice: noi chiniamo la fronte al massimo fattore. O abbiamo fiducia negli organi giurisdizionali, o altrimenti è la fine di tutto. Una sentenza può essere impugnata, esercitando così un diritto costituzionalmente protetto, ma la critica non può scendere all'accusa di collusioni, all'accusa di attuare oscuri disegni, come ha fatto il dottor D'Ambrosio quando ha detto che siamo di nuovo alla vicenda di Piazza Fontana. Il mio giudizio è che la vicenda di Piazza Fontana è finita come è finita perchè ci fu una immediata politicizzazione del fatto e la passione politica ottenebrò gli animi, oscurò le menti e le indagini non portarono a nessun concreto risultato. Allora come oggi, purtroppo, si era in una fase di decadenza di certi valori; è quindi dal Parlamento che a mio avviso deve arrivare un segnale di ripresa, di una riscoperta dei valori e del rispetto delle istituzioni in tutte le loro articolazioni.

Affronto ora altri problemi. Quando ho parlato del problema del riscontro delle accuse intendevo riferirmi all'intervento del senatore Tripodi che ha aperto la discussione. Il senatore Imposimato ha trattato alcuni temi sui quali mi trovo perfettamente d'accordo con lui: ad esempio sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la redistribuzione dei magistrati sul territorio, problema di cui da ultimo ha parlato anche il senatore Garatti. Questa è una riforma a costo zero, onorevole sottosegretario, è una riforma che deve essere attuata: non è pensabile che nell'Italia alla soglia del 2000, ormai integrata nell'Europa, si abbia un reticolo giudiziario così frammentato e così irrazionalmente distribuito sul territorio; che vi siano una serie di tribunali nei quali non si riesce a formare il collegio per mancanza di giudici. Inoltre, come ha detto il senatore Imposimato, è ora che i magistrati destinati a funzioni di carattere burocratico-amministrativo ritornino a svolgere il loro lavoro. Chi entra in Magistratura lo fa per dare giurisdizione, non per muovere fascicoli e passare le carte; fare il magistrato è una missione, fare il burocrate è un privilegio; questa almeno è la mia opinione. Quindi, ritengo che bisogna stanare quei magistrati che non fanno il loro lavoro nel senso pieno e completo.

PRESIDENTE. È un invito che bisogna rivolgere al Governo, perchè se stanno al Ministero è perchè il Governo li ha chiamati.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Se le cose non vanno bene, si deve fare come ha fatto il ministro Costa alla sanità, dove in quattro e quattro otto ha sostituito i dirigenti. Il Ministero della giustizia deve funzionare, non ci sono ragioni perchè non funzioni.

Rispondendo a chi lo mette in dubbio, affermo che il Governo non ha attentato e non ha intenzione di attentare all'indipendenza dei magistrati: non esiste un solo atto di questo Governo o della sua maggioranza che si sia mosso - anche a titolo eventuale - in quella direzione. E non è certamente un attentato alla indipendenza dei magistrati affermare che debbano fare i magistrati e quindi allargare lo spettro delle incompatibilità: i magistrati non possono fare tante cose che invece oggi fanno, a cominciare dagli arbitrati: ad esempio non possono partecipare a commissioni, essere impiegati in ruoli impropri. Onorevole sottosegretario, sono queste alcune riforme che non costano nulla e che possono darci dei grandissimi risultati.

Il senatore Morando, ma in questo senso mi sono già espresso, ha proposto tra l'altro l'aumento dello stanziamento del Ministero fino al due per cento del bilancio dello Stato. Collega Morando, più di lei io sarei contento, noi tutti saremmo contenti se potessimo ottenere un simile stanziamento. Se il ministro Biondi in questa Commissione lo ha auspicato ritenendolo forse un traguardo praticabile, non possiamo fargli una colpa del fatto che la tirannia delle cifre e della crisi finanziaria che atanaglia lo Stato abbiano ridotto gli stanziamenti all'1,16 per cento, che è pur sempre un grosso passo avanti rispetto all'anno precedente. Il fatto è che ci portiamo sulle spalle il fardello di anni di indifferenza, di disattenzione dei vari Governi nei confronti del settore della giustizia.

Più volte mi sono domandato nei miei trentasette anni di professione per quale maleficio la giustizia in Italia sia andata sempre peggiorando. La macchina della giustizia dal 1957, anno in cui ho cominciato la mia attività, ha subito un peggioramento progressivo, nonostante che il costo della giustizia civile sia aumentato spropositatamente. Evidentemente molte cose non vanno, non tutti fanno il proprio dovere e sicuramente nel passato non c'è stata una penetrante azione dei Governi volta a far funzionare il settore della giustizia.

Il senatore Brutti nel suo intervento ha toccato vari punti; su alcuni di essi il mio dissenso è totale, mentre concordo con lui quando ha proposto per i magistrati il divieto di attività extra giudiziarie; aderisco a questo auspicio e lo faccio totalmente mio.

Devo una risposta alla collega Scopelliti circa la obbligatorietà dell'azione penale. Vi è, intanto, un grosso problema: modificare questo istituto significa incidere sulla Costituzione, con tutte le difficoltà che una legge costituzionale richiede in termini di maggioranze e di tempi di discussione, senza dimenticare le incognite insite in tutte le revisioni costituzionali. Personalmente non credo che la società italiana possa accettare che un pubblico ministero abbia la facoltà discrezionale di iniziare o meno un'azione penale.

SCOPELLITI. È quanto di fatto accade, a dispetto della obbligatorietà dell'azione penale: basta guardare quanto avviene nelle procure.

Peraltro la nuova corrente del pensiero filosofico giuridico si è tutta schierata a favore della discrezionalità dell'azione penale.

MORANDO. Non della discrezionalità ma della preferenzialità.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. La preferenzialità rientra nella organizzazione del proprio lavoro ma non può essere eletta a modifica della Costituzione: non si può introdurre surrettiziamente una modifica alla norma costituzionale. Un magistrato che non esercita l'azione penale viola la legge e va perseguito: di qui l'opportunità di quella inchiesta di cui ha parlato con passione il senatore e amico Lisi.

La mia opinione personale è che il precetto della obbligatorietà dell'azione penale non possa essere modificato. L'articolo 112 della Costituzione deve restare invariato: dico questo perchè non possiamo innamorarci di quanto avviene in altri paesi, in quelli del *common law*, che hanno una storia ed una cultura diverse dalla nostra. La nostra patria viene da una cultura giuridica che da sempre ha codificato l'obbligatorietà dell'azione penale. Occorrerebbe un'altra organizzazione della società, un'altra visione politica per introdurre una riforma che postula tutt'altro retroterra culturale e religioso. Non possiamo dimenticare che siamo un paese cattolico, diverso da tanti altri paesi pur cattolici; uno Stato del tutto particolare che ha al suo interno altri due Stati, quello di San Marino e la sacra Città del Vaticano. Non abbiamo la cultura religiosa dei protestanti o addirittura dei calvinisti: vi è tutto un insieme di valori, di ideologie e di convinzioni religiose che non consente di recepire *tout court* l'istituto della discrezionalità dell'azione penale.

Sono invece d'accordo con la senatrice Scopelliti per quanto concerne il Consiglio superiore della magistratura: una sua «spoliticizzazione», attraverso la revisione della norma costituzionale (anche in questo caso si tratterebbe di una riforma estremamente complessa), in particolare con riferimento alla sua rappresentanza e alla sua elezione, andrebbe valutata. Dobbiamo certamente far sì che questo organo non sia un «parlamentino» contrapposto al Parlamento. Dobbiamo anche rivedere i compiti assegnati al Consiglio superiore in materia di promozioni, trasferimenti ed assegnazioni. Uno dei tanti mali della giustizia, onorevole rappresentante del Governo - lo dice un avvocato che vive da tanti anni l'esperienza giudiziaria - è rappresentato dai tempi morti per la sostituzione di un magistrato trasferito. Il metodo usato è quello di disporre prima il trasferimento e poi di mettere a concorso il posto vacante, per cui prima di ricoprirlo è necessario attendere i tempi per la presentazione delle domande, per la loro deliberazione e quindi della nomina del nuovo giudice, che giunge solo dopo che il Ministro ha firmato il decreto. Chi è trasferito va via di gran carriera, chiedendo l'anticipato possesso, adducendo urgenze più o meno reali; il ruolo che aveva, civile o penale, rimane accantonato, con il conseguente - e famoso - congelamento di centinaia e centinaia di cause, in attesa che arrivi il nuovo magistrato. Mi chiedo che cosa ci voglia a modificare questo sistema perverso. In Italia si aspetta che il posto sia vuoto fisicamente; a mio avviso, dovrebbe essere considerato il «vuoto giuridico»; una volta decre-

tato il trasferimento, il magistrato dovrebbe andar via solo quando arriva il collega nominato in sua sostituzione. Accade invece tutto il contrario, con effetti deleteri soprattutto nel campo civile. Peraltro in materia civile noi dell'avvocatura non abbiamo la possibilità di effettuare quell'opera di supporto che invece svolgiamo in sede penale, dato che il vice pretore onorario non può prendere il posto del giudice civile. Anche in questo caso, basterebbe una piccola riforma. Se un giudice passa dal civile al penale, magari trasferendosi con la stanza di un solo piano, non si sa quanto tempo debba passare perchè il posto che egli ha lasciato venga ricoperto.

In tutta questa situazione così confusa, si aggiunge l'eccessivo protagonismo dei magistrati: non sarebbe male se gli organi istituzionali affrontassero questo grave problema, che si traduce in una caduta di prestigio per la stessa magistratura. Penso a quel rincorrere la pubblicità, ad usare l'azione giudiziaria come spettacolo, a fare a gara con dichiarazioni, proclami, minacce e querele. Il cittadino è frastornato, non crede più al prestigio della toga. Al potere convergono silenzio e discrezione e non il clamore.

Vi è poi il tema della depenalizzazione, toccato dal senatore Fabris e anche da me nella relazione. In effetti la sua recentissima esperienza professionale, che ha voluto richiamare nel suo intervento, in maniera peraltro simpaticamente colorita, dà il senso e la misura della urgenza di liberare le aule giudiziarie da tutta una serie di reati che oggi non costituiscono assolutamente motivo di allarme sociale, neanche minimale. Nella mia relazione ho affermato - e qui lo ribadisco - che il cammino della depenalizzazione deve essere però estremamente cauto nel campo ambientale: penso all'inquinamento e alla difesa del suolo. Non dobbiamo permettere che, per accelerare la giustizia, si creino le condizioni per danni irreparabili all'ambiente.

Affronto ora il problema delle modifiche al codice di procedura penale; collega Fabris, alcune sono urgentissime, alcune sono già in calendario presso la nostra Commissione e nella seduta dell'Ufficio di presidenza di domani proporrò di discutere subito quelle che abbiano una valenza particolare sotto il profilo giuridico.

Il collega Senese, sempre puntuale nei suoi interventi, ha toccato un tasto sul quale consento pienamente con lui, quello dei testi unici; onorevole sottosegretario, il collega Senese ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale, che in riferimento all'articolo 5 del codice penale (secondo il quale la legge non ammette ignoranza), ha invece ammesso l'ignoranza inevitabile della legge penale; questo perchè una legislazione affastellata, contraddittoria, frastagliata, frutto al 99 per cento dei casi di compromessi, rende praticamente impossibile al cittadino individuare il «bene protetto». È stato un campanello d'allarme molto importante quello della Corte costituzionale, perchè implicitamente, ma non tanto, ha detto al legislatore di cambiare radicalmente rotta; possiamo farlo approntando testi unici, cioè attraverso la revisione della legge, espungendo da essa quelle parti che abbiano subito abrogazioni tacite o siano incompatibili con norme successive.

Tornando all'intervento del senatore Lisi, vengo al problema della difesa d'ufficio. L'attuale difesa d'ufficio è un simulacro di difesa, è un rituale inutile e soprattutto vergognoso per i magistrati che la chiedono

e per l'avvocato che è obbligato ad esercitarla. Un collega di Roma ieri si è visto affidare, all'ultimo secondo, non meno di cinque difese d'ufficio. Ma al di là del senso di responsabilità, quale difesa può approntare l'avvocato se non richiamarsi ai motivi d'appello? È un rituale che offende il ministero dell'avvocato e offende anche l'esercizio della giustizia nel suo complesso. Non si può andare avanti con difensori d'ufficio nominati all'ultimo secondo e soprattutto non retribuiti. Lasciamo anche stare il discorso delle retribuzioni, perchè la toga italiana ha un suo fondo di generosità e di disponibilità; però bisogna che la difesa d'ufficio acquisti lo spessore di una effettiva difesa.

Il senatore Garatti ha esaminato le questioni relative al decreto Biondi ed io aderisco a gran parte delle sue considerazioni. Il decreto Biondi è stato un errore sul piano dei tempi, dell'opportunità del momento, ma non si può negare - lo dissi in altra sede e qui lo confermo - che esso fosse ispirato ad alti principi di giustizia e di civiltà giuridica. Oggi stiamo assistendo al caso De Lorenzo, che è un esempio eclatante di come effetti distorsivi della custodia cautelare possono generare situazioni inaccettabili: sette mesi di detenzione preventiva sono una enormità, è una condanna definitiva. Anche questo problema è all'ordine del giorno di questa Commissione, oltre a quello della separazione delle funzioni tra requirente e giudicante. Su questa materia il senatore Lisi ha presentato una proposta: il confronto sulla separazione delle funzioni è un'esigenza avvertita, come quella di rivedere la figura del giudice per le indagini preliminari.

Non mi soffermo sulle modifiche all'istituto del giudice per le indagini preliminari, perchè lo faremo in altra sede; nè mi soffermo sulla necessità di istituire il giudice per le indagini preliminari anche in pretura visto che anche in quella sede è necessaria l'opera di filtro e di controllo che viene svolta in tribunale. Ad esempio il reato di ricettazione viene giudicato in pretura e non mi sembra un reato da poco, come il furto aggravato o l'omicidio colposo, una serie di reati di gravissimo allarme sociale.

PRESIDENTE. In pratica il giudice per le indagini preliminari è diventato un passacarte: tutte le richieste del pubblico ministero passano al tribunale.

BELLONI, relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162. Mi avvio alla conclusione. Onorevole sottosegretario, ho già parlato di alcune riforme a costo zero; vorrei suggerire anche l'ampliamento della competenza del giudice di pace per i giudizi di equità: prevedere una competenza limitata al valore di un milione di lire significa non incidere sul carico di lavoro giudiziario. Sono dell'idea che si debba arrivare fino a cinque milioni, altri colleghi hanno parlato di tre, comunque un milione è sicuramente troppo poco.

Tra le varie riforme auspico anche quella del mandato orale; non vedo perchè l'avvocato in tribunale debba documentare di aver ricevuto il mandato: la dignità della toga presuppone che un avvocato non si inventi di essere difensore di qualcuno. Un'altra riforma per snellire il giudizio civile potrebbe riguardare la motivazione. In Italia c'è ancora il

culto della motivazione e la Cassazione ci aiuta parecchio nell'exasperazione della tematica, anche perchè nel nostro codice il formalismo prevale nettamente sulla giustizia sostanziale. Ritengo che le motivazioni debbano essere succinte e contenere l'essenziale per capire l'iter logico-giuridico percorso e consentire la verifica giurisdizionale e sociale della decisione; ma non devono essere opere di cartelle e cartelle.

Diceva il senatore Senese che si potrebbe eliminare uno dei tre gradi perchè l'appello non è previsto dalla Costituzione, come invece il ricorso in Cassazione. Per molti processi civili e penali si potrebbe eliminare l'appello e andare *per saltum* in Cassazione.

LUBRANO DI RICCO. Questo principio già esiste per le contravvenzioni.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Si tratta di ampliare questo principio in modo che i processi per i piccoli reati si esauriscano in due gradi senza ingolfare di lavoro la Corte d'appello; anche questa è una riforma che non costa nulla, come anche l'istituzione del giudice monocratico di primo grado. Eliminare le procure della Repubblica presso le preture significa recuperare e meglio utilizzare la disponibilità di uomini e mezzi.

Mi rendo conto che la mia replica è sicuramente lacunosa, molte altre cose avrei potuto e dovuto dire, anche se siamo pur sempre nei limiti di una discussione in Commissione. Concludo il mio intervento ringraziando i colleghi per l'attenzione e chiedendo alla Commissione il conferimento del mandato a redigere un parere favorevole alla Commissione bilancio per le parti competenza.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'emendamento 6.Tab.5.1, presentato dal senatore Lubrano Di Ricco e da altri senatori, di cui do lettura:

Nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, apportare le seguenti variazioni:

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1581	Compensi da corrispondere ad estranei all'amministrazione in relazione a particolari esigenze del servizio elettorale e di quello relativo ai referendum popolari ...	CP -	CP 2.000.000.000	CP + 2.000.000.000
		CS 200.000.000	CS 2.200.000.000	CS + 2.000.000.000
1094	Spese per il funzionamento... di consigli, comitati e commissioni nonchè per il funzionamento dei servizi dell'ufficio legislativo	CP 2.800.000.000	CP 1.800.000.000	CP - 1.000.000.000
		CS 4.000.000.000	CS 3.000.000.000	CS - 1.000.000.000
1114	Spese e compensi per consulenze documentazioni... con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice di procedura penale	CP 3.000.000.000	CP 2.000.000.000	CP - 1.000.000.000
		CS 4.000.000.000	CS 3.000.000.000	CS - 1.000.000.000

6.Tab.5.1

LUBRANO di RICCO, ABRAMONTE, CAMPO, CANGELOSI, CARELLA, DE NOTARIS, DI MAIO, FALQUI, MANCONI, MANCUSO, PIERONI, ROCCHI, RONCHI

LUBRANO DI RICCO. L'emendamento che ho presentato tende a ridurre di due miliardi lo stanziamento di cui al capitolo 1114, concernente le consulenze, le divulgazioni, gli studi e le ricerche: ritengo che detta riduzione possa più utilmente consentire un corrispondente e più utile aumento dello stanziamento di cui al capitolo 1581, riguardante i compensi da corrispondere ad estranei all'amministrazione, in relazione

a particolari esigenze del servizio elettorale e di quello relativo ai *referendum* popolari. C'è l'esigenza di incrementare gli stanziamenti anche in previsione dei *referendum* che sono stati presentati. Il servizio elettorale spesso lamenta la scarsità di fondi per questi servizi di interesse comune.

Propongo altresì di ridurre di altri 2 miliardi lo stanziamento, al capitolo 1094, riguardante i gettoni di presenza, i compensi e le indennità di trasporto per i membri estranei al Ministero, sempre a vantaggio del capitolo 1581.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'ordine del giorno. Ne do lettura:

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

premesse:

che il volume complessivo della spesa destinata dai documenti di bilancio al settore della Giustizia rispetto alla spesa pubblica globale appare del tutto inadeguato, a fronte della crescente domanda di giustizia penale, civile e amministrativa che sale dalla società;

che la crisi della Giustizia è uno dei fattori fondamentali della crisi italiana;

che lo stesso Ministro di grazia e giustizia aveva formulato alla Commissione giustizia del Senato indirizzi di riforma dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, tali da presupporre un aumento del volume di spesa pari almeno al doppio rispetto a quello attuale,

impegna il Governo:

ad integrare lo stanziamento per il settore Giustizia in sede di assestamento di bilancio, fino a raggiungere il 2 per cento della spesa pubblica globale».

(0/1163/1/2-Tab.5)

MORANDO, SENESE, RUSSO, LUBRANO DI
RICCO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

ad adottare le iniziative necessarie per una revisione delle circoscrizioni giudiziarie, anche in concorso con le popolazioni interessate, ispirata a criteri di razionalità ed economia, e tale da garantire la migliore utilizzazione dei magistrati e del personale di cancelleria sul territorio ed un equilibrato rapporto tra uffici giudiziari e procedimenti penali e civili».

(0/1163/2/2-Tab.5)

MORANDO, SENESE, RUSSO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

ad adottare per tempo tutte le misure organizzative necessarie affinché l'istituzione del giudice di pace e i provvedimenti urgenti di riforma del processo civile entrino in vigore e diventino pienamente operativi nella data prevista del 1^o maggio 1995».

(0/1163/3/2-Tab. 5)

MORANDO, SENESE, RUSSO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a prevedere sollecitamente una normativa che favorisca le misure alternative alla detenzione, soprattutto nel settore giovanile, con particolare riferimento a forme di lavoro e impegno socialmente utili che contribuiscano al pieno reinserimento del detenuto nella società».

(0/1163/4/2-Tab.5)

RUSSO, SENESE

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a rispettare i principi costituzionali della piena indipendenza e dell'autonomia della magistratura e del suo organo di autogoverno, nonché quello della obbligatorietà dell'azione penale;

a non prendere iniziative per introdurre elementi di separazione tra le carriere della magistratura inquirente e di quella giudicante;

ad approntare tutti gli strumenti, normativi ed amministrativi, per la rapida celebrazione dei processi, a partire da quelli legati a fenomeni di corruzione pubblica e di criminalità organizzata;

a contribuire all'approvazione delle proposte di iniziativa parlamentare relative alla confisca degli illeciti arricchimenti dovuti alla corruzione;

ad impegnare l'amministrazione penitenziaria ad una revisione delle necessità strutturali sul territorio, al fine di costruire nuovi istituti in luogo dei più fatiscenti e di recuperare le case mandamentali per l'ubicazione di quelle forme di custodia attenuata previste dall'ordinamento ovvero per separare i circuiti di detenzione della grande e della piccola criminalità;

a contrastare qualsiasi revisione normativa che segni un abbandono degli strumenti che hanno consentito negli anni scorsi di infliggere gravi colpi alla criminalità organizzata;

a rinunciare ad ogni ulteriore rinvio dell'entrata in vigore di quelle prime riforme della giustizia civile la cui data è fissata attualmente al 1^o maggio 1995;

ad avviare una riforma dell'ordinamento giudiziario a partire dalla temporaneità degli incarichi direttivi, dal divieto di incarichi extragiudiziari e dalla revisione della composizione dei consigli giudiziari;

ad adeguare gli organici degli uffici giudiziari in rapporto alle reali esigenze di ciascuna sede».

(0/1163/5/2-Tab.5)

TRIPODI, SALVATO, CAPONI, CRIPPA

MORANDO. L'ordine del giorno n. 0/1163/1/2-Tab. 5 ha il maggior rilievo politico: esso impegna il Governo a modificare sostanzialmente le scelte proposte attraverso il bilancio e la legge finanziaria. Detto ordine del giorno prende spunto in sostanza da quel giudizio di inadeguatezza degli stanziamenti per il settore della giustizia contenuti nei disegni di legge finanziaria e di bilancio; un giudizio condiviso anche dallo stesso relatore e dall'insieme dei componenti la Commissione. Non formuliamo valutazioni quindi; sottolineiamo solo che il Governo avrebbe potuto affrontare utilmente le questioni di grande rilievo che sono dinanzi a noi.

Nell'ordine del giorno ci limitiamo a esprimere un indirizzo che possa valere in sede di assestamento di bilancio, per realizzare sostanzialmente un raddoppio dello stanziamento previsto per il settore giustizia, così come era stato dichiarato dal ministro Biondi in sede programmatica in Commissione, accogliendo gli auspici rivolti dalla Commissione giustizia del Senato.

Evidenziamo altresì nell'ordine del giorno che questa operazione non è stata realizzata a causa dei vincoli di bilancio e delle ristrettezze finanziarie: vincoli non oggettivi ma soggettivi, legati alle scelte di politica economica compiute dal Governo che hanno portato a queste conseguenze, vale a dire all'impossibilità di aumentare le risorse del settore giustizia.

Il testo dell'ordine del giorno non contiene valutazioni circa le scelte di politica economica ma esprime semplicemente una sollecitazione ad andare al raddoppio delle risorse destinate a questo settore.

Stando alla discussione testè svoltasi e alla replica del relatore, dovrebbero esistere i presupposti per l'approvazione dell'ordine del giorno da parte di tutti i Gruppi.

I restanti ordini del giorno da noi presentati si illustrano da sè. In sede di dichiarazione di voto replicheremo eventualmente alle osservazioni che potranno essere fatte dai colleghi.

RUSSO. L'illustrazione dell'ordine del giorno 0/1163/4/2-Tab. 5 sarà brevissima perchè il testo è molto chiaro. Sostanzialmente si sollecitano misure alternative alla detenzione, un principio sul quale la Commissione si è più volte trovata d'accordo.

TRIPODI. Il nostro Gruppo ha presentato l'ordine del giorno 0/1163/5/2-Tab. 5, che sostanzialmente rappresenta le attuali esigenze della giustizia, almeno a nostro avviso. Con questo ordine del giorno si dà un'indicazione al Governo per un impegno chiaro su alcune questioni di fondo. In primo luogo il problema del rispetto dei principi costituzionali di indipendenza della magistratura e dell'obbligatorietà dell'azione penale sui quali è d'accordo lo stesso relatore. Noi chiediamo anche una presa di posizione del Governo chiaramente contraria alla separazione della carriera dei giudici tra inquirente e giudicante.

Vi è inoltre nell'ordine del giorno un richiamo ai problemi degli strumenti per la celebrazione dei processi per i reati di corruzione e soprattutto per i reati di criminalità organizzata. Sollecitiamo anche l'approvazione dei disegni di legge riguardanti la confisca degli illeciti arricchimenti, la revisione delle strutture giudiziarie sul territorio e un intervento sull'edilizia carceraria per ammodernare gli istituti di pena. Sempre in ordine al problema carcerario sollecitiamo una separazione tra detenuti per reati lievi dagli altri che hanno invece subito condanne molto severe, e anche tra detenuti per reati di criminalità organizzata e per reati comuni. Sollecitiamo inoltre una migliore utilizzazione delle strutture esistenti, in particolare delle carceri circondariali che andrebbero destinate proprio a questa finalità.

Ancora impegnamo il Governo a mantenere la legislazione antimafia, che negli ultimi anni ha dato un contributo positivo nella lotta alla criminalità mafiosa. Inoltre auspichiamo che non vi siano ulteriori rinvii all'istituzione del giudice di pace e affrontiamo anche il problema dell'utilizzazione dei magistrati per altre attività: pensiamo che nel momento in cui ci sono carenze di organico i magistrati non possano essere impiegati in attività extragiudiziarie.

Infine poniamo il problema dell'adeguamento degli organici degli uffici giudiziari dove si registrano le maggiori carenze di personale: gli uffici dovranno essere rafforzati sulla base della mole di lavoro, tenendo particolarmente conto delle esigenze di quelli particolarmente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 18.

GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1994

Presidenza del presidente GUARRA

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

(1163) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5, 5-bis e 5-ter) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1995 e relative Note di variazioni

(1162) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto favorevole alla 5^a Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 1162 e 1163, già approvati dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame, rinviato nella seduta pomeridiana di ieri.

BIONDI, ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, onorevoli senatori, prima di tutto mi scuso con il Presidente e con i colleghi per non essere stato finora presente ai lavori, ma sono stato impegnato all'estero per un importante incontro con il Ministro della giustizia israeliano e poi per la lunga giornata del Consiglio dei ministri di ieri. Infine ho avuto un altro impegno internazionale in sostituzione del Presidente del Consiglio. Altrimenti sarei stato molto volentieri qui a discutere con la Commissione i documenti finanziari, ad ascoltare le vostre indicazioni, alle quali darò comunque risposte che mi auguro puntuali, poichè il problema della giustizia - come ho già detto più volte - costituisce uno dei temi più significativi, forse il più significativo, per il recupero di un rapporto più vicino alle esigenze che il cittadino si attende da un'attività che rientra nella natura e nelle funzioni di qualunque Stato, ma di uno Stato democratico in particolare.

L'esame dei documenti contabili costituisce, sia pure nell'aridità sostanziale del tema, la sede più idonea per esporre i programmi che l'Amministrazione intende realizzare nel corso del 1995 e nel periodo 1995-97, onde consentire al Senato della Repubblica una approfondita ed analitica valutazione dei dati di bilancio e delle determinazioni assunte in proposito anche dall'altro ramo del Parlamento, nonchè di eventuali

elementi per ulteriori modifiche giustificate dalle specifiche e peculiari esigenze di ciascun settore della giustizia.

Con riguardo al settore della giustizia civile, si deve convenire con quanti di voi, a partire dal relatore senatore Belloni, hanno lamentato l'intollerabile lentezza dei nostri processi, più volte denunciata anche da organismi internazionali, che si risolve in un sostanziale rifiuto di giustizia, favorendo molto spesso la ricerca di forme alternative o illegali di tutela dei propri diritti con il conseguente verificarsi di illeciti penali. Ribadisco perciò la necessità dell'attuazione delle due grandi riforme del giudice di pace e del nuovo rito civile, approvate dal Parlamento nella precedente legislatura e concordo dunque con gli interventi a favore di tale posizione.

Sul punto devo poi esprimere soddisfazione ed apprezzamento per l'intervenuta conversione in legge del decreto-legge n. 571 del 1994, provvedimento che pur spostando al 1° maggio 1995 la data di entrata in vigore delle riforme, rende certa la volontà del Governo e del Parlamento di darvi finalmente concreta attuazione. Con questo intendo fugare, se non un'incomprensione, qualche diffidenza in ordine alla volontà del Ministro e del Governo di realizzare questa riforma. Farò tutto quanto sarà necessario per assicurare alla data fissata il miglior avvio del nuovo istituto, con particolare riguardo alla formazione dei giudici di pace e del personale amministrativo. Peraltro le modifiche apportate dal Parlamento in merito ai requisiti per l'accesso all'ufficio consentiranno, con il prossimo reclutamento che sarà al più presto avviato, di eliminare le scoperture di organico dei giudici migliorando allo stesso tempo il livello di preparazione dei nominati.

Sempre al fine di ovviare al gravissimo problema dei ritardi nella definizione dei processi, saranno adottate anche altre specifiche iniziative dirette a deflazionare ulteriormente i carichi di lavoro del giudice togato, introducendo nell'ordinamento sia strumenti di accesso alla giurisdizione, sia strumenti alternativi di risoluzione delle controversie civili. Inoltre, anche per adempiere agli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale, ho ritenuto opportuno ed utile sottoporre al Consiglio dei ministri uno schema di disegno di legge inteso ad introdurre misure per l'accelerazione dei giudizi e la previsione di un'equa riparazione in caso di violazione del «termine ragionevole» del processo. Lo schema di provvedimento è stato già approvato e presentato alle Camere: è l'atto Senato n. 1124.

Una nuova commissione è in fase di approntamento e ad essa verrà dato incarico di una complessiva revisione della normativa codicistica, delineando soprattutto un sistema che valga a sbloccare le lungaggini del processo civile, specie con riguardo all'esecuzione ed ai procedimenti speciali che non hanno costituito oggetto dell'intervento del 1990.

Quanto al settore della giustizia penale, l'impegno prioritario del Ministero sarà finalizzato all'attenuazione dei carichi di lavoro degli uffici ed a consentire, quindi, la rapida celebrazione dei procedimenti. Le ulteriori depenalizzazioni, che sono state richieste dai senatori Belloni e Scopelliti, verranno attuate nella misura possibile, anche se va sottolineato che sono ormai rimasti sul punto pochi ambiti di intervento, sia attraverso strumenti di incentivazione tesi ad agevolare riti alternativi,

sia attraverso iniziative che consentano un più rapido svolgersi dei procedimenti. In tale contesto si inquadra la proposta di patteggiamento allargato, accompagnata da previsione risarcitoria e restitutoria e da specifiche misure interdittive. Si potrà discutere sulla natura dell'allargamento, ma credo che questo sia un incentivo a fare prima senza attardarci in tentazioni dilatorie. Al riguardo, come è certamente noto ai senatori Imposimato, Palumbo e Brutti, pendono davanti al Senato della Repubblica diverse proposte di legge ed appare probabile, a breve termine, la costituzione di un Comitato ristretto che dovrebbe valutare la loro eventuale riunione. Il rafforzamento degli strumenti per la confisca dei beni acquisiti illecitamente per corruzione potrebbe poi rientrare nell'ambito delle già citate iniziative del Senato. In proposito segnalo comunque che il Ministero di grazia e giustizia sta ultimando la redazione di uno schema di disegno di legge che sarà quanto prima diramato e sottoposto alla valutazione del Consiglio dei ministri.

Aggiungo che è già all'esame delle Camere, unitamente a molte altre proposte di iniziativa parlamentare, il disegno di legge governativo recante modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, misure cautelari e diritto di difesa, argomenti su cui si sono soffermati molti degli intervenuti; l'esame si svolge in sede redigente e mi pare che la Commissione stia marciando con un ritmo sufficiente per portare in tempi brevi questo disegno di legge all'esame dell'Aula. Il Governo, che ha già dato il suo assenso per il passaggio alla sede legislativa del testo unificato dalle varie proposte di legge, continuerà a seguire con attenzione il dibattito parlamentare su di esse e ovviamente non farà mancare il suo apporto in sede tecnica e politica.

L'urgenza di un riequilibrio complessivo del sistema, evidenziata dal senatore Palumbo, emerge evidente laddove si considerino i sempre più frequenti e profondi conflitti tra la pubblica accusa e la difesa ed il crescente dibattito all'interno dello stesso ordine giudiziario. È necessario perciò stabilire quella terzietà del giudice che il legislatore ha voluto a garanzia della centralità del dibattimento.

Intimamente connessa a tale tematica è quella relativa alla rivalutazione del ruolo del giudice delle indagini preliminari, finalizzata a potenziarne le imprescindibili caratteristiche di garanzia e di terzietà, indispensabili per un corretto esercizio dei delicati compiti affidatigli, specie in ordine alla libertà personale dell'indagato. A tal fine si dovrà intervenire per rafforzare gli uffici ed assicurare, in particolare, un adeguato rapporto tra numero dei giudici per le indagini preliminari e numero dei pubblici ministeri.

A tal fine è stata istituita, con decreto del 12 novembre, una commissione di studio presieduta dal professor Giovanni Conso e composta da professori universitari, magistrati ed avvocati, con l'incarico di elaborare entro sei mesi un progetto di riforma delle norme del codice di procedura penale e delle norme collegate, per consentire un adeguamento delle disposizioni codicistiche alle varie istanze di riequilibrio da tutti sostenute, che come sappiamo sono essenziali perchè si arrivi ad un processo corrispondente allo spirito - e mi auguro anche alla lettera - della legge processuale.

In riferimento a quanto detto dai senatori Brutti, Imposimato e Becchelli sulla recentissima sentenza della Corte di cassazione in merito al noto processo sulla Guardia di finanza, mi limiterò ad osservare che trattasi di organo giurisdizionale degno della più grande considerazione e del rispetto di tutti, e ciò a prescindere dagli specifici contenuti tecnici della decisione che potranno essere approfonditi e valutati opportunamente dopo il deposito della motivazione. Naturalmente rifiuto ogni forma di polemica, ma ritengo di dover dire che non esiste una giurisdizione a spezzoni: se i magistrati si distinguono solo per funzioni, nelle funzioni che esercitano hanno la legittima pretesa di essere considerati in buona fede; pertanto ognuno di noi ha il dovere di non sollevare dubbi sulla natura delle loro decisioni.

Tutti sanno che la Corte di cassazione è suprema per il solo fatto di essere il livello massimo di decisione, ma non è detto che questo debba essere di per sé un titolo per stabilire se essa possa essere strumentalizzata o strumentalizzabile o se vi possa essere una interconnessione tra il momento in cui viene espressa una decisione e il momento in cui il cittadino o il suo difensore solleva un problema. Le decisioni della corte devono essere rispettate da tutti, anche dai magistrati, per il solo fatto che la realtà piramidale della giustizia non è di tipo elitario o verticistico ma funzionale al corretto esercizio delle funzioni di verifica, che spettano ai giudici per la impugnazione fino all'ultimo grado.

Quindi, abbassando i toni della polemica ed eliminando alcune vette comparative che non sono immaginabili, mi permetto di dire che il processo di piazza Fontana l'ho celebrato anch'io come avvocato di parte civile ed inserire questa triste, tragica e terribile vicenda (che ha avuto effetti devastanti per le famiglie delle vittime) in questo contesto è un esercizio escursionistico di un certo livello nella scala delle difficoltà peritali.

Sul piano del diritto sostanziale grande è stata l'attenzione del Ministero in particolare riguardo al fenomeno mafioso e alla stessa lotta alla criminalità; si è ritenuto opportuno intervenire in materia di usura approvando un apposito disegno di legge alla Camera, al quale ha fatto riferimento il senatore Belloni. L'impegno su questo versante è stato peraltro autorevolmente ribadito dal Presidente del Consiglio ed anche da chi vi parla in occasione della recente Conferenza mondiale sul crimine organizzato tenutasi a Napoli; in quella occasione è emerso tra l'altro che il nostro paese è dotato (lo hanno riconosciuto gli stessi rappresentanti dei paesi esteri intervenuti) di un buon sistema. Facendo una media avremmo un punteggio 6. Essi hanno considerato che i nostri strumenti, sia pure utilizzati nelle difficoltà di oggi, sono validi rispetto ai loro tanto che vengono ripresi - l'ho appurato nel corso dei colloqui di cui sono stato richiesto da altri su questo tema - anche da grandi paesi come gli Stati Uniti. È stato riconosciuto che con gli strumenti operativi a disposizione abbiamo ottenuto dei buoni risultati nel contrasto delle organizzazioni criminali, nei cui confronti deve essere mantenuto sempre un livello alto di attenzione.

Nego con fermezza che il Governo e il Ministro che vi parla abbiano affievolito - come sento dire in questi giorni - una certa impostazione non soltanto normativa ma nell'approccio diretto con i problemi che riguardano il crimine organizzato. Penso che ci sia invece una spe-

cie di logomachia da parte di molti, la sindrome di non essere abbastanza conflittuali. I nostri magistrati e le nostre forze dell'ordine, nei limiti delle loro possibilità, affrontano il problema con grande determinazione, e converrete che in Parlamento non c'è deputato che non abbia sensibilità rispetto a questo problema.

Ci possono essere modalità o esperienze diverse, ma contesto che vi sia questo affievolimento di cui leggo sui giornali e che sento esprimere da magistrati anche autorevoli. Credo che dovrebbe essere messa la sordina a questa sorta di autoflagellazione che non rappresenta certamente il modo migliore di affrontare il fenomeno. E seppure il numero dei pentiti (che non sono in via d'estinzione) si è ridotto, va considerato che anche gli ultimi fatti fanno pensare ad una lotta interna, ai sintomi di una profonda crisi, forse grazie ai colpi duri inflitti con la cattura di alcuni latitanti. Tutto ciò significa una capacità effettiva di contrasto.

Passando ad altro argomento, vorrei rifarmi a quanto affermava il senatore Palumbo in ordine alla gratuità del patrocinio. Posso segnalare che il Ministero di grazia e giustizia sta ultimando la laboriosa e complessa fase di acquisizione dei dati presso tutti gli uffici giudiziari. Tali dati saranno sottoposti ad accurata analisi ed alle conseguenti opportune riflessioni, anche ai fini di eventuali modifiche alla citata legge e, quindi, comunicati al Parlamento con un'ampia relazione illustrativa.

Connesso al problema della criminalità organizzata vi è quello del trattamento dei collaboratori di giustizia, tanto sotto l'aspetto processuale quanto sotto quello della loro gestione (come si usa dire con un brutto termine). Pensiamo che le misure adottate di concerto con il Ministro dell'interno in tema regolamentare possano avere efficacia e migliorare la situazione rendendola più equilibrata.

Concordo anche sulla necessità di garanzie, pur nell'utilizzo dei collaboratori. L'articolo 192 del codice di procedura penale dovrà essere sempre più affinato: tuttavia spetta all'intelligenza e alla professionalità del giudice far sì che quell'esigenza di riscontro non sia soltanto speculare ma integrata, per vedere fino a che punto un'eventuale furberia ricostruttiva possa essere collegata con elementi veridici e concreti. Questo è un problema molto delicato, ma che va affrontato dal magistrato nella sede processuale. Da lì nasce l'importanza del rapporto tra difesa e giudice: è in quella fase che deve avvenire l'accertamento della prova e al tempo stesso la verifica.

Credo quindi che questo nuovo regolamento in materia di collaboratori, nato da un esame congiunto e solidale tra i Ministeri di grazia e giustizia e dell'interno, utilizzando il lavoro pregevole di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dell'uno e dell'altro Ministero (è stato approvato nei giorni scorsi ed è ora sottoposto agli approfondimenti del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica) rappresenti un buon risultato. Esso introduce novità interessanti come la dichiarazione di intenti, che dovrà essere sottoscritta dagli aspiranti collaboratori prima di ottenere il programma di collaborazione, nella quale dovranno indicare l'organizzazione criminosa nella quale hanno operato ed altri elementi. Ciò permetterà alla Commissione di valutare l'importanza della collaborazione ed il grado di rischio cui è esposto l'aspirante collaboratore. Tuttavia anche in questo modo non si elimina quella che è stata definita con qualche approssimazione, ma con una certa effica-

cia, la questione delle dichiarazioni rateali, come è accaduto in molti casi. D'altronde il pentito realizza con chi svolge le indagini un rapporto che può indurlo all'autoconvincimento, per poter nel tempo ricordare fatti che al momento invece non ricorda: fatti ritenuti poi importanti anche attraverso una visione pragmatica di quello che può dire; e ciò può avvenire solo quando egli ha delle certezze. Questo bisogna riconoscerlo: basta aver fatto parte di una Commissione per saperlo. Bisogna evitare però che tutto ciò diventi un modo per mantenere una famiglia, o in modo utile per trarne un vantaggio, o per vedere anche l'effetto di una notizia data tardivamente e collegabile ad altra notizia.

Affinchè si possa ottenere una valutazione ancora più ponderata, oltre alla procura che propone l'adozione del programma di protezione, anche la procura nazionale antimafia darà alla commissione il suo parere sul singolo aspirante collaboratore; quindi, la procura nazionale entra in questa procedura come un elemento esterno ma non estraneo quanto alla possibilità di un controllo. Il regolamento indica anche le modalità del cambio di generalità dei pentiti e si occupa della detenzione extracarceraria dei collaboratori, che come voi sapete ha dato spesso parecchi problemi.

Sull'ordinamento penitenziario e sulla relativa politica si osserva che negli ultimi anni si è sviluppata una restrizione applicativa dei benefici penitenziari, in danno dei soggetti condannati per delitti di criminalità organizzata o di natura mafiosa. Questa scelta, a mio avviso giustamente, ha portato a concedere deroghe al regime di maggior rigore solo dinanzi ad un atteggiamento di collaborazione processuale, indicativo dell'avvenuto superamento dei legami con le associazioni criminali di appartenenza. Può quindi dirsi che il regime penitenziario è particolarmente attento alle esigenze di sicurezza della collettività e che attualmente esso, per i detenuti più pericolosi, non merita alcuna revisione.

Resta tuttavia l'opportunità di pensare ad una complessiva revisione delle norme ordinarie di ordinamento penitenziario, per assicurare al sistema una maggiore organicità e ridurre il pesante sovraffollamento che impedisce qualsiasi seria politica di trattamento rieducativo. Di tali norme si è ritenuta necessaria e urgente una anticipazione, specie per ciò che riguarda i presupposti e le caratteristiche di alcune misure alternative alla detenzione. Il disegno di legge in materia penitenziaria, presentato dal Ministro di grazia e giustizia è ancora all'esame del Governo; le difficoltà che il provvedimento ha incontrato all'interno del Consiglio dei ministri, per trovare un'adeguata e coerente valutazione da parte delle forze politiche che compongono il Governo stesso, stanno per essere superate e quindi penso che presto potrò portare questo disegno di legge all'attenzione del Parlamento.

Il fine principale delle nuove previsioni è quello di raggiungere negli istituti penitenziari un trattamento personalizzato e differenziato, attraverso la revisione dei presupposti di ammissibilità delle misure alternative, ancorandole ad una pericolosità attuale ed effettiva e sensibilizzando maggiormente la magistratura di sorveglianza e i centri di servizio sociale ad una più attenta osservazione. Si tratta, comunque, di ampliamenti che non contrastano con le esigenze di sicurezza della collettività, ma che possono ridurre le tensioni carcerarie ed il sovraffollamento degli istituti penitenziari, giustamente denunciato dalla senatrice

Scopelliti. Va aggiunto che in tempi brevi deve essere conseguito l'obiettivo della netta separazione dei detenuti giudicabili dai definitivi e, all'interno delle due grandi aree, dei detenuti giovani adulti dagli ultraventicinquenni.

In merito a quanto asserito dal senatore Morando sulla contrazione degli stanziamenti a favore dei detenuti tossicodipendenti, devo rilevare che la circostanza non trova conferma nei dati di bilancio, che prevedono in proposito uno stanziamento di 20 miliardi per ciascuno dei tre anni considerati, pari a quello previsto in precedenza. Pertanto, non c'è stata una contrazione, ma soltanto - purtroppo - una reiterazione in termini non sufficienti dei precedenti stanziamenti.

Dovrà essere altresì assicurata la diversificazione tra istituti per detenuti comuni e istituti riservati a detenuti ad alto indice di pericolosità. Nei confronti dei detenuti più pericolosi resta applicabile l'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975, che mira a fronteggiare non già situazioni di emergenza interne alle carceri ma piuttosto una situazione di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, situazione di pericolo intimamente connessa al potere illegale esercitato, anche all'interno delle carceri, da soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, specie di tipo mafioso, ovvero da soggetti responsabili di altri gravissimi delitti, costituenti normalmente espressione del crimine organizzato. Voglio rilevare che queste misure, che sono importanti anche dal punto di vista della differenziazione rispetto ad altri soggetti in regime carcerario, a mio avviso servono anche a contrarre quell'area di cosiddetto rispetto, di malinteso prestigio, che è una delle forme con le quali si continua ad esercitare - al di là dei rapporti tra mandante e mandatario - una certa capacità di attrazione mafiosa. La norma rappresenta perciò la risposta dello Stato, ancora utile ed efficace, ad una situazione di minaccia per la sicurezza interna ed esterna alle carceri.

Passando al settore dell'organizzazione giudiziaria, ribadisco che è fermo intendimento del Ministero operare per il più tempestivo completamento degli organici del personale di magistratura e del personale amministrativo. A tal fine saranno accelerate le numerose procedure concorsuali già in via di svolgimento e, con specifico riguardo all'accesso in magistratura, ho già proposto al Governo la ripresentazione al Parlamento del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura ed avente ad oggetto norme per accelerare lo svolgimento dei concorsi nella magistratura ordinaria.

Numerosi sono stati i provvedimenti legislativi con i quali sono stati creati nuovi uffici giudiziari, per realizzare una più efficiente amministrazione della giustizia in zone caratterizzate da una dimensione del bacino di utenza eccessivamente ampia, ovvero da un preoccupante incremento della criminalità. E sistematicamente tutti i provvedimenti legislativi in questione non hanno previsto alcun aumento di organico del personale di magistratura, anche se da ultimo un minimo aumento - peraltro assolutamente insufficiente - è stato introdotto con la legge n. 295 del 1993, che prevede un incremento di 600 unità nei ruoli della magistratura.

È rimasto quindi del tutto sproporzionato il rapporto tra gli attuali rilevanti carichi di lavoro degli uffici giudiziari e l'insufficiente fabbisogno di personale di magistratura ed amministrativo, tanto più grave se

si considera il prossimo inevitabile incremento derivante dalle pendenze dei decreti legislativi di riforma del processo tributario e di «privatizzazione» del pubblico impiego. Alle accresciute esigenze dell'apparato organizzativo giudiziario non può non corrispondere, pertanto, un insieme di mezzi e risorse umane adeguate.

Sotto quest'ultimo aspetto si rende improcrastinabile un consistente aumento di organico del personale di magistratura, auspicato dal senatore Lisi, nonché del personale ausiliario. Il totale dei magistrati attualmente in organico è di 9.100 unità, non tutte operative; è necessario un aumento di 2.000 unità, che si stima corrispondente ad uno *standard* operativo adeguato. Tuttavia, è evidente che le attuali procedure concorsuali non possono soddisfare le esigenze connesse alla sollecita celebrazione dei processi; va segnalato che in ordine ai tempi medi relativi ad una singola procedura di reclutamento, la durata fra la richiesta del bando di concorso e l'ultimazione del tirocinio dell'uditore giudiziario - ai fini dell'effettivo conferimento delle funzioni - si aggira intorno ai due anni; e forse anche di più. Se l'aumento di personale come sopra prospettato dovesse rimanere paralizzato per i due anni circa occorrenti per il reclutamento, nessun vantaggio ne conseguirebbe l'azione giudiziaria, frustrando così sotto il profilo della congruità cronologica l'incremento delle risorse.

Nessun apporto quindi si determinerebbe sull'efficienza degli uffici giudiziari se l'aumento dell'organico non venisse accompagnato dalla previsione di nuove modalità di reclutamento, tali da assicurare celerità alle procedure ed una adeguata selezione degli elementi più preparati. A mio avviso l'obiettivo principale è quello di introdurre un reclutamento che comporti una procedura snella ed attendibile, prevedendo un concorso per titoli ed esami; con ciò intendo rassicurare il senatore Russo, che si è detto contrario a forme speciali di reclutamento dei magistrati. Le assunzioni devono tener conto delle doti, della professionalità e della probità, di ciò che fa di una persona, che si è dedicata alla legge, un soggetto titolare di una capacità di confronto e di determinate attitudini e conoscenze, che però non devono essere di puro e semplice carattere nozionistico, come è giusto sia ai primordi della carriera quando il giovane magistrato si presenta al vaglio delle proprie capacità attraverso una verifica sul campo.

In questo caso una verifica sul campo c'è già stata e si tratta di vedere se le doti dimostrate in un altro settore possano essere utilizzate nell'ambito della magistratura. Non vedo perchè molte volte ci picchiamo di essere moderni e di voler guardare oltre le mura domestiche, ma non guardiamo veramente a ciò che succede negli altri paesi, nei quali l'avvocatura e la magistratura sono spesso una cosa sola, con un andirivieni da noi inimmaginabile. Pertanto al concorso di ammissione si presentano non solo le proprie doti personali, ma anche una esperienza di tipo professionale che consente di superare il formulario e di mettere tutto il proprio bagaglio e la propria deontologia a disposizione della collettività.

SCOPELLITI. L'attuale numero di magistrati è quindi di 9.100?

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Ora abbiamo circa 9.100 magistrati, dei quali circa 8.000 svolgono funzioni di magistratura, perchè circa 1.000 - per diversi motivi - svolgono altre funzioni.

Voi sapete che la loro dislocazione non è razionale e stiamo studiando tutte le possibili misure per ovviare al problema. Prendiamo il caso di Brescia: ho sentito i giusti richiami che vengono dal Parlamento e da esponenti politici, per una pronta dotazione del necessario numero di magistrati della procura di Brescia. Non è che conoscessi il problema prima: quando esso si è posto, ho preso il telefono ed ho chiamato il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura. Stiamo perciò vedendo come provvedere alla soluzione di un problema che è venuto improvvisamente alla ribalta e che ha un suo significato; è un problema che però può verificarsi anche in altre situazioni. Non sono necessarie *task force* quanto una disponibilità che consenta attraverso una riforma - che mi auguro di poter approfondire d'accordo con il Consiglio superiore della magistratura e gli organi di rappresentanza della magistratura - l'utilizzo razionale dei magistrati. Per massimizzare la riuscita del reclutamento sotto il profilo qualitativo dovranno istituirsi selezioni a livello distrettuale, nelle quali coinvolgere la classe forense anche nella fase della designazione delle commissioni esaminatrici e di valutazione dei candidati, responsabilizzando in questo modo la magistratura e l'avvocatura rispetto alla situazione della giustizia a livello locale. Sempre nell'ottica di agevolare le procedure di concorso per i magistrati, dovrà essere previsto il collocamento fuori ruolo per i componenti delle commissioni esaminatrici, siano essi magistrati o professori universitari, prevedendo per questi ultimi indennità adeguate a compensare la particolare prestazione lavorativa richiesta.

Nel medesimo contesto potrà essere affrontato in maniera costruttiva il delicato dibattito relativo alla divisione delle funzioni giudicanti da quelle requirenti, su cui si sono soffermati i senatori Russo e Tripodi, rendendo valide così le aspettative generali per una magistratura specializzata e professionalmente ancor più adeguata.

Ho già detto in questa Commissione che sono contrario alla revisione delle carriere - parlo a titolo personale - benchè rispetti le opinioni diverse: penso che sia più realistico immaginare una modalità di separazione delle funzioni che consenta l'approfondimento e lo sviluppo al più alto livello delle doti di ciascuno nell'ambito della propria specializzazione. Tuttavia ciò non può impedire che queste doti possano esplicarsi nel versante giudicante, quando le condizioni lo consentano. L'esperienza consente, attraverso appositi strumenti di controllo, di accertare che l'attività successiva possa essere svolta in corrispondenza con una esigenza obiettiva. Ci sono i tuttologi, ma mi permetto di dire che se una persona ha studiato il diritto amministrativo è difficile che il giorno dopo possa diventare improvvisamente un dotto penalista, e questo non può avvenire per decreto ma con una preparazione che consenta di verificare se le due doti coabitano nello stesso soggetto. Nello sviluppo quindi della carriera del singolo magistrato non potrà prescindere dall'introduzione di criteri di meritocrazia che consentano un'attenta verifica attitudinale e professionale, e ciò potrebbe anche rispondere, almeno in parte, all'esigenza di controllo della produttività dell'apparato giudiziario, sollecitato in sostanza dalla senatrice Scopelliti.

Connessa e contestuale con le problematiche concernenti l'organico è quella relativa alla revisione delle circoscrizioni per la quale è pervenuta al Ministero una proposta da parte del precedente Consiglio superiore della magistratura. La segnalazione è attentamente valutata ed è già all'opera un apposito gruppo di studio diretto dal professor Giuseppe De Rita, con l'incarico di elaborare un completo ridisegno della geografia giudiziaria, così come sollecitato con forza dai senatori Russo, Imposimato, Garatti, e Fabris. Sarà poi costituito un altro gruppo di studio per l'individuazione di nuovi indici di lavoro degli uffici giudiziari in funzione della rideterminazione dei relativi organici del personale di magistratura. In tale ambito potrà essere affrontata la delicata questione dell'istituzione del giudice unico di primo grado, su cui hanno insistito i senatori Becchelli, Fabris e Senese. Personalmente sono favorevole a questa impostazione, che consente la concentrazione in una persona dei vari atti: si avrà così una maggiore attenzione, una personalizzazione, un'attenzione psicologica al giudizio.

Problemi di funzionalità analoghi a quelli evidenziati per l'apparato della giustizia si pongono per la non meno importante attività del Ministero, con riferimento al quale deve essere operato un complessivo riassetto anche per dare giusto spazio ad un efficace decentramento che responsabilizzi maggiormente gli uffici giudiziari in ogni settore, compreso quello della gestione delle risorse. Si parla tanto di federalismo: anche in questo caso occorre una responsabilizzazione più diretta degli uffici periferici, che hanno sempre e comunque una maggiore conoscenza dei problemi essendovi a stretto contatto. In questo modo si eviterebbe anche quel palleggiamento tra centro e periferia nella richiesta di nuovi strumenti, che spesso arrivano tardi e male.

Alcune ipotesi organizzative sono già allo studio ed in esse troveranno certamente spazio anche previsioni circa il numero complessivo dei magistrati da utilizzare presso il Ministero, nonché modalità e carenze temporali per il collocamento fuori ruolo e la restituzione alle funzioni giudiziarie. Quanto detto vale anche con riferimento all'intervento svolto dal senatore Senese.

In merito alla disciplina degli incarichi extragiudiziari, devo segnalare che il Ministero di grazia e giustizia ha predisposto uno schema di regolamento in proposito, attuativo del decreto-legge n. 29 del 1993, nuovamente trasmesso al Consiglio superiore della magistratura il 21 ottobre scorso con richiesta di revisione del precedente parere negativo e si è in attesa di conoscere le determinazioni in merito.

Sulle ispezioni ministeriali, cui ha fatto riferimento il senatore Tripodi, devo ribadire che l'uso di esse è stato e sarà sempre del tutto corretto e conforme alla legge, essendo finalizzato all'esercizio delle delicate funzioni di vigilanza e controllo sugli uffici giudiziari affidate al Guardasigilli, anche in funzione dell'accertamento di eventuali fatti o comportamenti rilevanti sotto il profilo disciplinare.

Voglio anche dire che non c'è nulla di più penoso per un Ministro del dover prendere misure di questo genere, specie quando soggetti che ne avrebbero altrettanto titolo si astengono dal farlo, pur dinanzi ad una serie di istanze che vengono presentate. Si tratta di istanze che devono avere una concretezza espositiva, un riferimento oggettivo, una fisionomizzazione che non impinge alle indagini o agli elementi che costitui-

scono le indagini ma che attengono alle modalità, alle doglianze comportamentali che taluno ritiene di esprimere. Quando avvengono *pondere et mensura*, non per stabilire un'accusa ma per promuovere un'ispezione, avere questa sindrome di tipo autopersecutorio mi pare sia una cosa non corrispondente alla realtà. Purtroppo il Ministro di grazia e giustizia è l'unico titolato dalla Costituzione ad adempiere questo compito. Non c'è scritto il nome di altro Ministro. La situazione può presentarsi anche nei confronti di gruppi di magistrati che alcuni vorrebbero considerare intoccabili, i cosiddetti *pool* che hanno una loro connotazione nell'immaginario collettivo, che li rende migliori o più attendibili di altri magistrati i quali pur svolgendo bene il loro lavoro sono meno noti e meno conosciuti. Io credo, invece, che si debba accettare tutto quello che può essere utile e viene sollecitato per un chiarimento ai cittadini; ho ricevuto istanze autorevoli dall'altro ramo del Parlamento, ad esempio l'interpellanza il cui primo firmatario è l'onorevole Pericu, con la quale si sollecitava un intervento del Ministro rispetto a una serie di problemi. Ritengo sia una buona regola lasciare che gli ispettori compiano il loro lavoro nei confronti di altri magistrati. E una volta concluso questo lavoro sarò il più lieto di tutti se, visto il risultato delle ispezioni, non sarà necessario adottare nessuna misura.

BRUTTI. Signor Ministro, lei è d'accordo sul fatto che almeno in ipotesi possa porsi il problema delicatissimo di un'interferenza quando l'ispezione si svolge su procedimenti penali in corso?

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Ritengo sia legittimo porre il problema ed è giusto che mi preoccupi anche di questo: credo di avere abbastanza rispetto del lavoro altrui e infatti quando ho dovuto adottare questa misura - ripeto penosa per chi la deve prendere - ho specificato che le indagini non ci riguardano; sono gli elementi scritti che devono essere valutati e credo che ciò sia stato fatto anche con molto rispetto delle posizioni.

BRUTTI. Al riguardo c'è una risoluzione del Consiglio della magistratura, che si riferisce ad una ispezione disposta dal ministro Vassalli, ad indagini in corso, quando le indagini dei magistrati di Napoli riguardavano l'affare Masciari.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Lo ricordo come fatto di cronaca.

BRUTTI. Vista la delicatezza del caso e visto che le indagini sono ancora in corso, è un precedente che si può richiamare.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Voglio assicurare alla Commissione che tutto potrei fare tranne incidere sulla indipendenza della Magistratura; naturalmente ci sono zone di confine, sottili linee di confine sulle quali deve muoversi chi svolge l'indagine. Ma l'indagine è condotta da professionisti, da alti magistrati che svolgono questa funzione ispettiva da anni; fanno parte degli organici del Ministero, non li ho nominati io. Svolgono il loro lavoro con il garbo necessario; prima, per

controllare le fonti, sono stati acquisiti gli elementi a Roma e poi si è avuto questo incontro a Milano, che è durato meno di una settimana, per verificare - dando meno fastidio possibile - gli elementi di riscontro.

Di questo problema ho letto sui giornali e anche negli atti che ho acquisito in questi giorni e ritengo sia giusto dare una risposta su questo punto. Garantisco che quanto è stato proposto e indicato corrisponde ai doveri funzionali del Ministro e che le relazioni che mi saranno sottoposte saranno valutate con la massima attenzione, anche tenendo conto della difficoltà e della specialità di un'inchiesta, rispetto alla quale ognuno di noi nutre non solo un senso di ammirazione, ma anche di riconoscenza perchè ha consentito - al di là delle parti politiche in cui ciascuno può ritrovarsi - la scrematura di una classe politica che non aveva meritato e che di conseguenza ha pagato e pagherà il fio delle proprie malefatte. Ma anche questo è fare il proprio dovere, mentre pare che sia diventata una cosa straordinaria fare il proprio dovere in un'inchiesta.

Affronto ora i problemi della giustizia minorile. Va rilevato che tale settore, a partire dal 1994, ha avuto per la prima volta dotazioni finanziarie autonome suscettibili di ulteriori maggiorazioni. In particolare, per incidere efficacemente sull'allarmante fenomeno della criminalità minorile, saranno attivati tutti i servizi previsti dal nuovo processo penale, sviluppando l'autonomia del settore ed aumentando la dotazione organica del personale.

Dovranno altresì essere potenziate le attività culturali e formative in grado di offrire, non solo ai minori, ma a tutti i soggetti che vi sono altrimenti coinvolti, stimoli e contributi per l'elevazione intellettuale e civile della persona. Si ritiene infine necessario promuovere l'adeguamento della legislazione minorile alle mutate condizioni della società, alla accresciuta sensibilità verso le esigenze di protezione dei minori stessi.

Per quanto attiene al settore dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria, i cui fondi sono stanziati sul capitolo 7001, il Ministero di grazia e giustizia cura la costruzione di edifici di tipo industrializzato da adibire a sedi di uffici giudiziari, nonché provvede alla ristrutturazione e manutenzione straordinaria di uffici demaniali sedi dell'Amministrazione centrale e di edifici giudiziari sia nella capitale che in altre città. A tal fine si avvale della procedura regolata dal comma 23 dell'articolo 17 della legge n. 67 del 1988, con la quale vengono trasferiti ai provveditori regionali alle opere pubbliche i fondi necessari, mediante specifici decreti di assegnazione in termini di competenza e di cassa.

Con tale procedura si è provveduto alla costruzione in tempi necessariamente brevi delle aule di massima sicurezza per la celebrazione di processi con rilevante numero di imputati detenuti (si sperava non dovessero essere più fatti) a Caltanissetta, a Catania, dove è stata costruita una seconda aula, a Lecce ed Agrigento. Sono in fase di realizzazione le aule di Reggio Calabria e di Catanzaro, mentre dovrà avviarsi entro breve termine la costruzione dell'aula *bunker* di Salerno. A Palermo e a Napoli si procederà allo sdoppiamento delle aule già esistenti, così da permettere il contemporaneo svolgimento di più processi.

A proposito di Napoli voglio dire che, anche grazie all'opera di mediazione compiuta da chi vi parla, è finalmente possibile il trasferimento nel nuovo palazzo; infatti il Tribunale della libertà ha respinto le preoccupazioni nate in sede di procura circondariale circa la agibilità delle alte torri circostanti, per cui entro la fine dell'anno - penso che gli avvocati abbiano oggi stesso revocato il loro sciopero - la conflittualità verrà meno e si potrà lavorare in questi palazzi, che ho visitato e che sono veramente corrispondenti alle effettive esigenze di una giustizia rapida. A meno che non ci sia qualcuno che ami il ritardo e per questo bisognerà che il Ministero «sburocratizzi» il proprio agire in maniera da rendere più pronti i propri interventi. Sono previsti interventi anche per gli uffici giudiziari di Bologna, Piacenza, Parma, Avezzano, Cassino, Napoli, Reggio Calabria, Palmi, Firenze, Cagliari e Venezia.

Opere di radicale ristrutturazione saranno compiute anche a Roma negli edifici del Tribunale penale, della Pretura civile e delle Pretura penale nonché nella ex caserma Cavour, dove hanno già trovato sede alcuni sezioni civili della Pretura, mentre le altre potranno trasferirvisi entro breve tempo.

Inoltre, sono da tenere presenti gli interventi edilizi necessari a soddisfare le maggiori esigenze di locali connesse all'imminente entrata in vigore dei provvedimenti per il processo civile, di cui alla legge n. 353 del 1990, e degli uffici del giudice di pace previsti dalla legge n. 374 del 1991. A questo proposito devo dire che rispetto alle previsioni e anche ai timori che taluno aveva manifestato, specie ora che il rinvio a maggio consentirà di adeguare i locali al numero dei magistrati, la situazione dei locali è praticamente pari alle esigenze.

Rientrano tra i progetti dell'amministrazione la realizzazione di un edificio in via Romei ove saranno ospitate le sezioni penali della Corte d'Appello; la costruzione di un corpo di fabbrica con annessa centrale tecnologica nell'area di piazzale Clodio, ove dovrebbe trovare sistemazione l'ufficio unico notificazioni della Corte d'appello di Roma, e, infine, l'acquisto dell'edificio in via Silvestri, destinato all'ufficio centrale della giustizia minorile.

Quanto al settore penitenziario, nonostante l'amministrazione abbia provveduto alla elaborazione ed attuazione di numerosi progetti di intervento nel settore, idonei ad attenuare il gravissimo problema del sovraffollamento delle carceri, si devono registrare pesanti ritardi di esecuzione, resi ancor più gravi dall'aumento dei costi e dal corrispondente dilatarsi del fabbisogno finanziario. Le cause di tali ritardi sono da individuare soprattutto nella lentezza conseguente alla farraginoso normativa vigente in materia di appalto e gestione dei lavori, assolutamente incompatibile con le esigenze di celerità dell'amministrazione. Occorre prevedere, pertanto, procedure più spedite per consentire all'amministrazione penitenziaria, attraverso un piano straordinario, la sollecita realizzazione di 25.000 posti, assolutamente indispensabili per soddisfare le esigenze di sfollamento oggi drammaticamente presenti, tenuto conto che su una disponibilità globale di 35.000 posti, erano detenuti nei diversi istituti italiani alla data del 31 ottobre 1994 circa 52.700 soggetti.

Il tema dell'automazione è un altro dei versanti strategici in cui è impegnata l'amministrazione, che sta procedendo all'informatizzazione

degli uffici secondo programmi elaborati da essa stessa. Al riguardo, il piano informatico approvato dall'autorità centrale e dal Consiglio dei ministri, che prevede investimenti complessivi per 1.261 milioni, è concepito di guisa tale da realizzare un sistema informativo omogeneo e integrale con l'individuazione di quattro principali aree di intervento distribuite all'interno dei diversi sistemi e precisamente: area amministrativa del Ministero di grazia e giustizia; area amministrativa degli uffici giudiziari; area civile; area penale. Gli obiettivi comuni a tutti i settori di intervento sono quelli di conseguire una maggiore efficienza ed efficacia del servizio con la utilizzazione delle risorse e la drastica riduzione dei tempi necessari per lo svolgimento delle procedure.

Passando all'esame specifico dei dati contabili, quali emergono dalla Tabella 5 per l'anno finanziario 1995, essi offrono cifre che, pur non ancora completamente rassicuranti, possono tuttavia ritenersi moderatamente soddisfacenti ove confrontati con le riduzioni subite da altri settori dall'amministrazione statale. Avuto riguardo alla predetta tabella, lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia presenta, dopo le modifiche apportate dalla prima e seconda nota di variazioni, spese complessive per lire 7.446,6 miliardi, di cui 7.119,7 per la parte corrente e 366,9 in conto capitale.

L'importo complessivo di lire 7.446,6 miliardi rappresenta l'1,09 per cento della spesa finale dello Stato, valutata, al netto del rimborso prestiti, in 686.622 miliardi.

Se consideriamo, oltre agli importi risultanti dalla tabella 5, anche gli accantonamenti di parte corrente ed in conto capitale di cui alle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria 1995, le spese per la giustizia si attestano su 7.696,6 miliardi, pari all'1,12 per cento. Tale dato rappresenta la somma complessiva a disposizione dell'amministrazione della giustizia per perseguire le finalità proprie del settore e per affrontare con efficacia le gravi problematiche esistenti.

L'aumento, se pur contenuto, delle previsioni di spesa risultanti dal progetto di bilancio per l'anno 1995 se, da un lato, costituisce un chiaro indice di una accresciuta attenzione da parte del Governo verso il comparto giustizia, non può esimere, d'altro canto, dal constatare l'ancora persistente inadeguatezza dei mezzi finanziari assegnati. Proprio in considerazione di quanto ho esposto si era richiesto alla Presidenza del Consiglio e al Tesoro un ulteriore congruo adeguamento delle dotazioni di bilancio, al fine di indirizzare finanziamenti più consistenti verso quei settori, di vitale importanza per l'amministrazione, che maggiormente risentono della mancanza di adeguate risorse finanziarie. Quale Ministro di grazia e giustizia, non posso che essere pertanto del tutto favorevole ad iniziative che consentano un ulteriore incremento delle disponibilità di bilancio per l'amministrazione della giustizia. Le eventuali integrazioni saranno particolarmente utili sia al settore dell'amministrazione penitenziaria, dove l'aumento vertiginoso della popolazione detenuta ha determinato un notevole fabbisogno in materia di spese per il mantenimento ed il trasporto dei reclusi, al fine di assicurare il rispetto di una soglia accettabile di vivibilità all'interno degli istituti penitenziari, sia al settore dell'amministrazione giudiziaria, con particolare riguardo al soddisfacimento delle maggiori esigenze di strutture operative, in materia di costruzioni ed ampliamenti di edifici giudiziari, nonché delle

parimenti accresciute esigenze nel campo delle dotazioni strumentali e della fornitura di beni e servizi.

Particolare attenzione si è dedicata all'area dell'informatica, laddove i maggiori stanziamenti richiesti consentiranno di dare attuazione ai numerosi progetti di informatizzazione dell'amministrazione ricompresi nel piano triennale. È appena il caso di aggiungere che l'innovazione dei servizi, conseguente al processo di informatizzazione, assume particolare rilevanza nel settore della giustizia civile in vista dell'auspicata riduzione del carico dei processi pendenti.

Intendimento dell'amministrazione è dunque quello di proseguire, anche nel corso del prossimo anno, nell'opera di adeguamento delle strutture, sia mobiliari sia immobiliari, non senza sottolineare che, in concreto, la capacità operativa del Ministero è sottoposta ad un triplice ordine di condizionamenti derivanti sia dalle progettazioni finanziarie operate dal tesoro, che determina l'entità delle risorse assegnate, sia dall'esistenza di una pluralità dei soggetti estranei al Ministero (comuni e Ministero dei lavori pubblici) ai quali appartengono le competenze maggiori in materia di edilizia giudiziaria e penitenziaria, sia, infine, dalle scelte del potere legislativo e della Funzione pubblica, per quanto concerne il personale amministrativo.

Nel contesto dianzi descritto non poche preoccupazioni desta la situazione dell'edilizia penitenziaria, penalizzata dalle continue rimodulazioni delle autorizzazioni di spesa operate dalle leggi finanziarie degli ultimi anni nonché dai lunghi e defatiganti tempi di realizzazione delle opere, causa non ultima del costante lievitare dei costi.

Al riguardo è necessario evidenziare che anche il disegno di legge finanziaria 1995 prevede, alla Tabella F, uno slittamento di fondi per l'edilizia carceraria che non potrà non provocare ritardi e disfunzioni nella realizzazione dei programmi, con conseguenze negative per l'intero settore. Va peraltro osservato che i fondi per l'edilizia assegnati al Ministero dei lavori pubblici sul capitolo 8404 di cui alla citata Tabella F ammontano non a 20 miliardi come esposto dal relatore, ma a 100 miliardi tenuto conto delle autorizzazioni disposte dalla legge n. 910 del 1986. Analogo slittamento si è verificato per i fondi autorizzati dalla legge n. 458 del 1993, recante «Interventi urgenti per le attrezzature e le strutture dell'amministrazione giudiziaria», per i quali una parte della quota relativa all'anno 1995 (40 miliardi) destinata ad interventi in materia di edilizia è stata trasportata all'anno 1996. Detto questo, pare opportuno soffermare l'attenzione sulle principali tematiche connesse alla gestione dell'amministrazione della giustizia.

In materia di personale, compatibilmente con le restrizioni operate dal disegno di legge collegato del quale si è proposta un'opportuna modifica per l'amministrazione della giustizia, il Ministero adotterà tutte le iniziative possibili per il completamento e l'adeguamento degli organici, soprattutto in relazione alle nuove esigenze derivanti dall'istituzione del giudice di pace. In proposito non è fuor di luogo rammentare che l'articolo 18 del decreto-legge 7 ottobre 1994, n. 571 consente all'amministrazione di procedere, fino al 31 dicembre 1996, alla copertura dei posti vacanti nelle dotazioni organiche delle cancellerie e segreterie giudiziarie e degli uffici notificazioni e protesti,

utilizzando le graduatorie dei concorsi pubblicati a decorrere dal primo gennaio 1994, così da garantire la piena operatività degli uffici.

Quanto alle attrezzature, l'azione amministrativa sarà orientata, come per gli anni precedenti, al perseguimento delle finalità di potenziamento e ammodernamento delle strutture degli uffici centrali e giudiziari, degli uffici e servizi minorili nonché degli istituti penitenziari. Il tipo di intervento si articolerà nella fornitura di beni cosiddetti ordinari ed in quella di apparecchiature tecnicamente più sofisticate. Gli interventi saranno rivolti in particolare al soddisfacimento delle esigenze di beni strumentali da destinare ai costituendi uffici del giudice di pace, alle strutture di contrasto alla criminalità organizzata (DNA e DDA) nonché agli uffici dei commissariati agli usi civici, in seguito al trasferimento delle relative competenze dal soppresso Ministero dell'agricoltura e foreste a quello di grazia e giustizia.

Per quanto concerne l'amministrazione penitenziaria, gli interventi saranno rivolti ad assicurare il miglioramento delle condizioni di vita all'interno degli istituti per garantire una decorosa custodia dei detenuti. Tale impegno, che peraltro comporta uno sforzo finanziario notevole, riguarderà in particolare il mantenimento dei detenuti, lo svolgimento delle attività lavorative degli stessi e la tutela della loro salute.

Un altro dei versanti che condiziona pesantemente la resa di giustizia è quello delle strutture, ove l'amministrazione intende agire avviando a completa realizzazione il piano di edilizia giudiziaria e quello informatico. Va infine rilevato che la rigidità di spesa - suddivisa in circa 140 capitoli per il solo Ministero di grazia e giustizia - è fonte di cattiva amministrazione, di deficienze di settori nonché di quell'assurdo per cui lo Stato italiano, da un lato non sa come sopperire alle esigenze dei cittadini, dall'altro si vede spesso ridurre le somme erogate a residuo passivo non più spendibili. Si tratta di una contraddizione che trova la sua causa principale nella rigidità dei capitoli della nostra amministrazione. Occorre quindi farsi carico di iniziative che, con apposite deroghe ai criteri generali di bilancio, consentano al Ministero di grazia e giustizia, come è già stato previsto per il Ministero della difesa, di operare variazioni compensative nell'ambito della categoria IV - acquisto di beni e servizi - conferendo così modernità ed elasticità all'amministrazione e, quindi, maggiore efficienza, razionalità e celerità dala spesa, con l'eliminazione o comunque con sensibile diminuzione di eventuali economie di spesa.

Per quanto attiene alla capacità di spesa dell'amministrazione voglio sottoporre all'attenzione della Commissione alcune considerazioni in ordine ai dati di consuntivo, scaturenti dal rendiconto 1993, risultanze che evidenziano - contrariamente a quanto sostenuto da quasi tutti gli intervenuti - una soddisfacente capacità di spesa dell'amministrazione. Invero la Corte dei conti, nella relazione al Parlamento per l'esercizio 1993, fornisce un'immagine dicotomica dell'attività svolta da questa amministrazione, caratterizzata a suo dire da un forte impegno normativo e da un andamento gestionale non sempre in linea con l'ideazione dei nuovi strumenti operativi.

In realtà, la Corte non può disconoscere la presenza di numerosi dati positivi nell'andamento gestionale, tra cui preme segnalare quello relativo all'accentuata capacità di impegni manifestata dall'amministra-

zione nel corso dell'esercizio 1993. I dati di rendiconto evidenziano infatti un incremento notevole degli impegni effettivi assunti nel corso del 1993 rispetto ai dati analoghi del 1992 (più 11,1 per cento). La ripresa della capacità gestionale dell'amministrazione è altresì evidenziata anche dai dati relativi ai pagamenti, i quali registrano un incremento del 9,5 per cento rispetto a quelli operati nel 1992, nonchè dall'entità degli impegni assunti sulle spese in conto capitale, presentanti un incremento del 61,3 per cento, un dato significativo che inverte la tendenza negativa degli ultimi anni.

Altre considerazioni attengono alle economie e ai residui passivi, due parametri assunti generalmente dalla Corte dei conti per dimostrare l'incapacità di spesa dell'amministrazione. Premesso che dei due parametri solo il primo (esistenza di economia di bilancio) può considerarsi realmente sintomatico di una incapacità di spesa, occorre evidenziare che le economie sono di entità abbastanza contenuta avuto anche riguardo alle dimensioni globali della gestione, mentre i residui presentano un decremento assoluto di lire 162,7 miliardi, pari al 9,5 per cento. Non è pertanto condivisibile l'osservazione in merito all'esistenza di una imponente mole di residui passivi, nè tanto meno tale dato può essere assunto a prova di incapacità di spesa, in quanto la formazione dei residui dipende in larga misura dalle inadeguate dotazioni di cassa assegnate dal Tesoro nella fase previsionale, nonchè da incongruenze dell'attuale assetto giuscontabilistico e normativo, tra le quali preme segnalare il ritardo con cui generalmente viene approvato il disegno di legge di assestamento del bilancio.

Pertanto, l'azione correttiva dell'amministrazione si eserciterà solo sulle cause amministrativo-organizzative che prescindono da questi fattori. Del resto, anche la entità dei residui presunti, risultanti dal progetto di bilancio in esame - 329.039 milioni di lire - non nasce da una previsione discrezionale dell'amministrazione, bensì da un mero calcolo aritmetico: dal volume della massa spendibile - somma degli stanziamenti di competenza e dei residui passivi risultanti nel bilancio assestato - si sottraggono le autorizzazioni di cassa accordate con lo stesso bilancio, ricavando per differenza i residui alla fine dell'anno. Per quanto riguarda, invece, i residui di stanziamento, ammontanti al 12,3 per cento del totale dei residui, occorre ricordare che l'attuazione del programma di investimenti deciso dall'amministrazione comporta di per sé tempi di esecuzione considerevoli, per altro aggravati dagli interventi di organi o uffici diversi dalla giustizia, che rimane così purtroppo estranea ai momenti concretamente fattuali delle procedure.

In conclusione, pur nella consapevolezza della gravità e difficoltà delle problematiche concernenti l'amministrazione della giustizia e della obiettiva, persistente insufficienza di strutture e mezzi, ho fiducia che con l'impegno di tutti ed utilizzando al meglio le risorse che nella misura massima consentita dalle note difficoltà di bilancio dello Stato sarà possibile assegnare al Ministero di grazia e giustizia, si potrà pervenire nel corso del prossimo anno a quell'effettivo miglioramento del servizio giudiziario che è negli auspici del Governo, delle forze parlamentari - al di là di ogni distinzione di ruoli - ed è quindi legittima aspettativa dell'intera comunità nazionale.

Sono quindi certo che non mancherà l'indispensabile e illuminato sostegno di ciascuno di voi perchè possano essere conseguiti in breve tempo gli obiettivi di funzionalità ed efficienza dell'amministrazione della giustizia, che vi ho sinteticamente illustrato e nei quali fermamente credo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Biondi per la chiara ed esauriente replica.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli ordini del giorno, già illustrati nella seduta pomeridiana di ieri, di cui dò nuovamente lettura:

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

premessi che il volume complessivo della spesa destinata dai documenti di bilancio al settore della Giustizia rispetto alla spesa pubblica globale appare del tutto inadeguato, a fronte della crescente domanda di giustizia penale, civile e amministrativa che sale dalla società;

che la crisi della Giustizia è uno dei fattori fondamentali della crisi italiana;

che lo stesso Ministro di grazia e giustizia aveva formulato alla Commissione giustizia del Senato indirizzi di riforma dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, tali da presupporre un aumento del volume di spesa pari almeno al doppio rispetto a quello attuale,

impegna il Governo:

ad integrare lo stanziamento per il settore Giustizia in sede di assetto di bilancio, fino a raggiungere il 2 per cento della spesa pubblica globale».

(0/1163/1/2-Tab.5)

MORANDO, SENESE, RUSSO, LUBRANO DI
RICCO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

ad adottare le iniziative necessarie per una revisione delle circoscrizioni giudiziarie, anche in concorso con le popolazioni interessate, ispirata a criteri di razionalità ed economia, e tale da garantire la migliore utilizzazione dei magistrati e del personale di cancelleria sul territorio ed un equilibrato rapporto tra uffici giudiziari e procedimenti penali e civili».

(0/1163/2/2-Tab.5)

MORANDO, SENESE, RUSSO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

ad adottare per tempo tutte le misure organizzative necessarie affinché l'istituzione del giudice di pace e i provvedimenti urgenti di riforma del processo civile entrino in vigore e diventino pienamente operativi nella data prevista del 1° maggio 1995».

(0/1163/3/2-Tab. 5)

MORANDO, SENESE, RUSSO

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a prevedere sollecitamente una normativa che favorisca le misure alternative alla detenzione, soprattutto nel settore giovanile, con particolare riferimento a forme di lavoro e impegno socialmente utili che contribuiscano al pieno reinserimento del detenuto nella società».

(0/1163/4/2-Tab.5)

RUSSO, SENESE

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a rispettare i principi costituzionali della piena indipendenza e dell'autonomia della magistratura e del suo organo di autogoverno, nonché quello della obbligatorietà dell'azione penale;

a non prendere iniziative per introdurre elementi di separazione tra le carriere della magistratura inquirente e di quella giudicante;

ad approntare tutti gli strumenti, normativi ed amministrativi, per la rapida celebrazione dei processi, a partire da quelli legati a fenomeni di corruzione pubblica e di criminalità organizzata;

a contribuire all'approvazione delle proposte di iniziativa parlamentare relative alla confisca degli illeciti arricchimenti dovuti alla corruzione;

ad impegnare l'amministrazione penitenziaria ad una revisione delle necessità strutturali sul territorio, al fine di costruire nuovi istituti in luogo dei più fatiscenti e di recuperare le case mandamentali per l'ubicazione di quelle forme di custodia attenuata previste dall'ordinamento ovvero per separare i circuiti di detenzione della grande e della piccola criminalità;

a contrastare qualsiasi revisione normativa che segni un abbandono degli strumenti che hanno consentito negli anni scorsi di infliggere gravi colpi alla criminalità organizzata;

a rinunciare ad ogni ulteriore rinvio dell'entrata in vigore di quelle prime riforme della giustizia civile la cui data è fissata attualmente al 1° maggio 1995;

ad avviare una riforma dell'ordinamento giudiziario a partire dalla temporaneità degli incarichi direttivi, dal divieto di incarichi extra-giudiziari e dalla revisione della composizione dei consigli giudiziari;

ad adeguare gli organici degli uffici giudiziari in rapporto alle reali esigenze di ciascuna sede».

(0/1163/5/2-Tab.5)

TRIPODI, SALVATO, CAPONI, CRIPPA

Invito il relatore ed il Ministro di grazia e giustizia a pronunciarsi sugli ordini del giorno in esame.

BELLONI, relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162. Circa l'ordine del giorno 0/1163/1/2-Tab. 5, del senatore Morando e di altri se-

natori, pur consapevole delle difficoltà finanziarie dello Stato, ritengo che l'auspicio di un'integrazione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia debba essere condiviso e quindi esprimo parere favorevole.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche a seguito del parere favorevole del relatore, accolgo l'ordine del giorno 0/1163/1/2-Tab. 5.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Esprimo parere favorevole anche sull'ordine del giorno 0/1163/2/2-Tab. 5 dei senatori Morando, Senese e Russo.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno n. 2.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Il mio parere è favorevole anche sull'ordine del giorno 071163/3/2-Tab. 5 presentato dai senatori Morando, Senese e Russo.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Accolgo anche quest'ordine del giorno.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno 0/1163/4/2-Tab. 5 presentato dai senatori Russo e Senese.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accoglie anche questo ordine del giorno.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'ordine del giorno n. 5, presentato dal senatore Tripodi e da altri senatori, anch'esso già illustrato nella seduta di ieri.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda l'ordine del giorno presentato dai senatori Tripodi e Salvato, posso accettarlo soltanto come raccomandazione. Sono tutti propositi ai quali il Governo intende ispirare la propria azione, tuttavia l'accettazione dell'ordine del giorno come impegno starebbe quasi a significare che in assenza dell'ordine del giorno il Governo si sarebbe comportato diversamente, cosa che non è. In altri termini, è come se il Governo si impegnasse a rispettare le leggi dello Stato.

PRESIDENTE. Senatore Tripodi, lei insiste per la votazione dell'ordine del giorno?

TRIPODI. Sì, signor Presidente.

LISI. Signor Presidente, siamo costretti a votare contro quest'ordine del giorno, anche se in esso sono richiamati argomenti che ci appassio-

nano per il futuro della nostra giustizia. Siamo contrari ad alcune iniziative con le quali si intende impegnare il Governo; ad esempio quella volta a non introdurre elementi che possano portare alla separazione tra le carriere. Siamo infatti firmatari di disegni di legge per l'attribuzione delle funzioni. Analoga considerazione vale per altre iniziative.

RUSSO. Signor Presidente, le chiedo di intervenire per un richiamo al Regolamento.

Visto che il Ministro ha dichiarato di essere disposto ad accettare l'ordine del giorno come raccomandazione, ritenendo che un ordine del giorno non possa contenere l'impegno per il Governo a rispettare la Costituzione, mi chiedo se questa riserva possa valere soltanto per il primo paragrafo dell'ordine del giorno, che il Ministro potrebbe accogliere come raccomandazione, facendo salva la restante parte (che non contiene riferimenti al rispetto della Costituzione), la quale potrebbe essere accolta come impegno dal Governo. Mi chiedo se a queste condizioni il collega Tripodi possa rinunciare ad insistere per la votazione dell'ordine del giorno.

TRIPODI. A queste condizioni, potrei non insistere per la votazione.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Vorrei far notare che anche laddove si impegna il Governo a non prendere iniziative per la separazione delle carriere dovrei assumere un impegno che non posso accettare, dato che considero quello uno dei punti di cui mi dovrò far carico.

BECCHELLI. Propongo che si proceda alla votazione dell'ordine del giorno per parti separate, capoverso per capoverso.

SCOPELLITI. Signor Presidente, chiedo di intervenire per un richiamo al regolamento.

Credo che questo ordine del giorno non possa essere minimamente preso in considerazione perchè va a toccare aspetti fondamentali della riforma della giustizia, aspetti che in uno Stato democratico meritano il confronto politico in un'Assemblea più allargata. Non si può in questo momento fare un colpo di mano e impegnare il Governo su alcune riforme sulle quali non tutti sono d'accordo e che meritano un approfondimento in Assemblea attraverso il confronto tra tutte le forze politiche.

PRESIDENTE. Senatrice Scopelliti, l'ordine del giorno è già stato dichiarato ammissibile.

SCOPELLITI. Annuncio allora il mio voto contrario perchè lo ritengo inammissibile.

PRESIDENTE. Chi non condivide l'ordine del giorno voterà contro; ciò non toglie che l'ordine del giorno è ammissibile.

SCOPELLITI. Questo è un colpo di mano della Sinistra.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di votazione per parti separate dell'ordine del giorno, avanzata dal senatore Becchelli.

È approvata.

Passiamo all'esame della prima proposizione.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Ma come, stiamo chiedendo al Governo di essere ossequiente alla Costituzione?

DIANA. Nel primo comma dell'ordine del giorno c'è almeno una questione tra quelle che vengono poste, che è oggetto di dibattito: quella della obbligatorietà dell'azione penale. Ricordo che gran parte dei sistemi giuridici occidentali non la prevedono; con questo ordine del giorno si impegna il Governo a optare, invece, per l'obbligatorietà dell'azione penale, cioè si ribadisce che questo principio costituzionale debba essere mantenuto. Siamo in presenza di un ricco ed articolato dibattito, che è stato iniziato dall'ex Presidente della Repubblica Cossiga.

PRESIDENTE. C'è una procedura prevista dalla stessa Costituzione e quindi una tale modifica non può essere oggetto della nostra discussione sul bilancio del Ministero della giustizia.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Non posso prendere impegni in proposito.

DIANA. Su questo punto siamo favorevoli, in quanto si ribadisce una scelta di campo in favore della obbligatorietà dell'azione penale che peraltro, come dicevo prima, non è prevista in altri ordinamenti. Tuttavia è un'opzione che si può condividere e credo che questa sia la sede per misurarci su questa opzione.

LISI. Non ritengo opportuno che il Governo si impegni in questa sede a non modificare un principio costituzionale, che invece - sulla base delle procedure previste dalla stessa Costituzione - potrebbe essere modificato.

SCOPELLITI. Sono argomenti talmente importanti e bisognosi di approfondimento che sono sconcertata che si voglia risolvere un così grave problema con un ordine del giorno sul bilancio.

GARATTI. Non si può vincolare una parte politica su un argomento così importante.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Posso accettare la prima proposizione dell'ordine del giorno come raccomandazione. Se i pre-

sentatori chiedono la votazione, devo esprimere parere contrario in quanto non posso vincolare il Governo su questo punto.

TRIPODI. Visto che il Ministro o accetta come raccomandazione, non insisto per la votazione della prima proposizione dell'ordine del giorno.

Ribadisco invece la richiesta di un voto sulle altre proposizioni.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame della seconda proposizione dell'ordine del giorno.

BECHELLI. Sono nettamente contrario alla seconda parte di questo ordine del giorno e a nome del Gruppo di Alleanza nazionale annuncio il nostro voto contrario, sperando che questa volta la nostra posizione sia colta chiaramente.

Infatti le questioni della separazione delle carriere o della distinzione delle funzioni sono aperte e pertanto è il caso di evitare di impegnare il Governo ad assumere una posizione o un'altra; tanto più che si tratta di materie che appartengono più alla competenza del Parlamento. Il Governo certamente assume l'iniziativa, ma sarà il Parlamento a decidere su questo tema. Per questo sono contrario ad una tale formulazione.

DIANA. Non possiamo votare a favore di questa parte dell'ordine del giorno, giacché non siamo convinti che la separazione delle carriere sia un *vulnus* all'indipendenza e al ruolo della magistratura.

ROSSO. Annuncio la mia astensione su questa e su tutte le altre parti dell'ordine del giorno, perchè mi pare che problemi di così grande spessore non si possano affrontare con tanta leggerezza. Moralmente non me la sento di prendere decisioni su questioni di tanta gravità, che richiederanno studio ed approfondimento.

GARATTI. Il mio Gruppo voterà contro questa parte dell'ordine del giorno per due ragioni; la prima perchè si tenta con dei colpi di mano di far prendere delle posizioni su importanti principi, che invece devono essere approfonditi da tutte le parti politiche. In secondo luogo voterà contro perchè è inutile ribadire principi che sono già contenuti nella Costituzione.

PREIONI. In dissenso dal mio gruppo voterò a favore.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Signor Presidente, pur non avendo compiuto scelte irreversibili, ritengo che il tema della separazione delle carriere tra magistratura inquirente e magistratura giudicante debba essere approfondito ulteriormente. Non intendo quindi assolutamente assumere impegni di segno negativo. Per questi motivi voterò contro.

PRESIDENTE. Metto ai voti la seconda proposizione dell'ordine del giorno.

Non è approvata.

Passiamo alla votazione della terza proposizione.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Voterò contro anche in questo caso, perchè il Governo già è impegnato in questa direzione, così come ho avuto modo di sottolineare nella mia relazione.

BECCELLI. Vorrei avanzare un'altra proposta: il Governo potrebbe utilmente dichiarare punto per punto se è d'accordo.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Ho già dichiarato che sarei stato favorevole all'accettazione dell'ordine del giorno come raccomandazione ma non posso assumere impegni rispetto alle indicazioni contenute nell'ordine del giorno. Come posso impegnarmi rispetto alle «proposte parlamentari», se non so esattamente quali esse siano? Ce ne sono di accettabili ma anche di inaccettabili. Se il Governo accettasse in questo momento l'ordine del giorno compirebbe un'espressione di sentimenti e non una valutazione politica. Per questi motivi sono costretto ad esprimere parere contrario anche alla terza proposizione.

TRIPODI. Fino a questo momento però il Governo non ha presentato neanche un disegno di legge.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore Tripodi, posso accettare tutte le sue sfide, ma il Governo non può assumere impegni «al buio».

DIANA. Volevo far presente al collega Tripodi che ribadire la priorità assoluta solo dei processi legati ai fenomeni di criminalità organizzata escludendo i casi di omicidio volontario premeditato e di violenza carnale sui minori vuol dire dare una serie di priorità ai processi a più grave allarme sociale. Se venisse usata la dizione «a maggiore allarme sociale» sarei d'accordo.

TRIPODI. Possiamo anche integrare la terza proposizione aggiungendo la specificazione proposta dal senatore Diana.

BRUTTI. Desidero dichiarare il nostro voto favorevole su questo punto, con la precisazione del collega Diana.

È evidente che qui non si stabilisce una scala di priorità ma si richiamano a titolo esemplificativo alcuni processi socialmente rilevanti. Quando si parla di celerità dei processi ci si riferisce a tutti i processi, altrimenti verremmo meno al principio della obbligatorietà dell'azione penale.

Vorrei compiere un'osservazione sulla gravità dell'annuncio di voto fatto poc'anzi dal relatore, senatore Belloni: che vi sia già un impegno del Governo, della maggioranza o di alcuni di noi nel senso indicato nell'ordine del giorno non può che far piacere al presentatore dell'ordine del giorno e a chi lo vota. Sarebbe opportuno che chi è d'accordo sul merito votasse senza questa logica di schieramento inaccettabile, così

come fa il senatore Belloni quando dichiara di essere già impegnato in una certa direzione e che quindi non c'è bisogno di votare questo ordine del giorno, ritenendolo una svista.

L'ordine del giorno è presentato alla Commissione ed è auspicabile che diventi della Commissione; il suo rifiuto si può motivare solo nel merito. Visto che il senatore Belloni invece è d'accordo, non si capisce perchè debba respingerlo.

SCOPELLITI. Rubo un termine caro all'opposizione nel dichiararmi «sconcertata» dinanzi a questo ordine del giorno: più leggo i vari punti più lo sconcerto aumenta. Il punto tre è demagogico, pretestuoso e non ha alcun senso se non quello di dire al Governo che non sa fare il suo mestiere. Si vogliono per forza dare delle indicazioni alla linea governativa; il tentativo è ancora una volta quello di mettere il bavaglio al Governo per poter dire a fini propagandistici ed elettoralistici che l'opposizione è più brava del Governo. A questo gioco non mi presto assolutamente per cui con grande determinazione confermo il voto contrario del Gruppo Forza Italia.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Vorrei far presente che alcuni aspetti dell'ordine del giorno, come il sequestro o la confisca dei beni, hanno la necessità di trovare la collocazione normativa adeguata per non restare semplici velleità.

Ho dichiarato in precedenza la mia disponibilità ad accettare l'ordine del giorno come raccomandazione proprio perchè ritengo sia giusto che il Governo acquisisca l'opinione del Parlamento in ordine alle questioni richiamate nell'ordine del giorno, nella consapevolezza che le scelte conseguenti non possano essere adottate in questo momento ma allorquando si sarà svolto il necessario dibattito.

Di fatto sono costretto ad esprimere un parere negativo anche in merito a questioni sulle quali sono il primo a riconoscere la necessità di un intervento.

In questi termini sembra quasi che il Governo non voglia accettare un qualcosa che invece ha già deciso di fare.

SCOPELLITI. Si dirà così che la maggioranza, votando contro, non vuole che si celebrino i processi.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Peraltro il Parlamento ha un potere diretto di azione mediante l'iniziativa parlamentare ad esempio per quanto concerne la confisca.

TRIPODI. Signor Presidente, il ruolo dell'opposizione è quello di presentare le sue proposte e di battersi per la loro approvazione; è impensabile che l'opposizione sia relegata in un angolo e che la maggioranza possa fare quello che vuole, perchè questo è il concetto della collega Scopelliti; noi invece abbiamo il diritto di svolgere il nostro ruolo.

Devo notare che mentre a parole da parte di tutti - anche da parte del Ministro Biondi - si ripete che si vogliono celebrare i processi, al momento di fissare questo impegno in un documento ci si tira indietro

e salta tutto. Questo vuol dire che c'è ipocrisia, è ciò che emerge dal nostro dibattito. Infatti, anche sui punti sui quali c'è un accordo generale si è espresso parere contrario solo perchè la proposta è stata fatta dall'opposizione.

SCOPELLITI. Non si tratta di questo; è l'impostazione che è pretestuosa, è il frutto della vostra furbizia. La vostra proposta è a scopo soltanto propagandistico.

GARATTI. Non posso che ribadire la nostra posizione fermamente contraria, perchè in questa sede - anche con metodi antidemocratici sotto il profilo dei principi della legislazione - si vogliono strappare ordini del giorno non sufficientemente valutati da tutte le forze politiche.

TRIPODI. Non si possono dire queste cose! Il mio ruolo è quello di avanzare delle proposte.

BRUTTI. È sufficiente votare contro.

SCOPELLITI. Ma se si vota contro parte subito un comunicato stampa in cui si dice che la maggioranza non vuole affrontare i problemi.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162.* Se loro fanno i comunicati, noi faremo i proclami alla stampa.

TRIPODI. Queste cose non sono mai successe nelle Aule parlamentari: ognuno deve svolgere il proprio ruolo.

PRESIDENTE. Non potete impedire al senatore Tripodi di fare politica.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162.* Nel sistema elettorale maggioritario la contrapposizione è fisiologica.

PREIONI. Voterei a favore di questo punto dell'ordine del giorno se fosse formulato diversamente, se cioè impegnasse il Governo ad approntare tutti gli strumenti normativi ed amministrativi per la rapida celebrazione di tutti i processi, eliminando quindi il riferimento ai processi sulla corruzione pubblica e sulla criminalità organizzata, perchè ciò equivarrebbe a stabilire una scala di priorità.

TRIPODI. Ho già recepito il suggerimento del senatore Diana, che a mio parere chiarisce possibili equivoci.

PREIONI. A mio parere non è sufficiente e ripeto che voterei a favore se ci si limitasse alla prima parte, altrimenti il mio voto sarà contrario.

TRIPODI. Non posso accettare la proposta del senatore Preioni.

PRESIDENTE. Metto ai voti la terza proposizione dell'ordine del giorno, con la modifica accolta dal senatore Tripodi, tendente a specificare che l'invito al Governo si riferisca ai processi «a più grave allarme sociale».

Non è approvata.

Passiamo all'esame della quarta proposizione dell'ordine del giorno.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162.* Esprimo il mio parere contrario non perchè non sia d'accordo sulla necessità di confiscare gli illeciti arricchimenti dei privati e delle società ma perchè, così formulato l'ordine del giorno, non si capisce verso quale impegno si debba indirizzare il Governo. È per la vaghezza della proposta che dichiaro il mio parere contrario.

DIANA. Desidero ricordare al collega Tripodi che il Senato ha approvato all'unanimità una proposta del senatore Rosso, da me integrata, che è formulata in modo diverso rispetto all'ordine del giorno, in quanto impegna il Governo ad attivarsi in tutti i casi di rilevante abuso delle risorse pubbliche e private, così da evitare che il principio di eguaglianza davanti alla legge venga interpretato a senso unico e quindi con una sostanziale violazione della lettera.

Esprimo il mio voto contrario in quanto sullo stesso argomento il Senato, all'unanimità, ha già approvato un ordine del giorno.

ROSSO. È una proposta già assorbita da un altro ordine del giorno approvato dall'Aula; nel caso venisse mantenuto annuncio il mio voto contrario, in quanto è una proposta addirittura riduttiva rispetto a quella già approvata. Tra l'altro ciò conferma il fatto che quasi tutti i punti dell'ordine del giorno non sono accettabili, visto che sulla materia sono già stati presentati specifici disegni di legge.

TRIPODI. Ascoltati gli interventi dei senatori Diana e Rosso, ritiro il quarto punto dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Passiamo pertanto all'esame del quinto punto dell'ordine del giorno.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia.* Su questo punto il Governo si è già espresso avendo svolto un ragionamento unitario.

Mi spiace di dover dire di essere contrario anche su parti su cui sono d'accordo, ma la discussione è stata portata ormai in un vicolo cieco. Pertanto ribadisco il mio parere contrario.

SCOPELLITI. Il quinto punto raccoglie in poche righe un impegno assunto da questa Commissione su un tema che ancora non è stato affrontato. Abbiamo già affermato che per affrontare la discussione sulla

situazione penitenziaria avremmo effettuato delle audizioni degli operatori del settore per conoscere le loro necessità, i problemi e le eventuali proposte di soluzione, in modo da poter predisporre delle proposte sotto forma di disegno di legge.

Mi meraviglio che il Gruppo di Rifondazione comunista abbia questa approfondita conoscenza dei problemi, una tuttologia tale da riassumere in un ordine del giorno le soluzioni da dare al problema della vita penitenziaria.

Di fronte a tale superficialità ed irresponsabilità politica, dichiaro il voto contrario del Gruppo Forza Italia.

ROSSO. Per le stesse motivazioni espresse dalla senatrice Scopelliti, annuncio il voto contrario.

BECHELLI. Signor Presidente, non me la sento di dire che voterò contro questo punto dell'ordine del giorno, nel senso che in esso sono contenuti spunti apprezzabili. Tuttavia condivido pienamente le considerazioni della senatrice Scopelliti: si tratta di temi che richiedono necessari approfondimenti in alcuni casi ed in altri risultano ultronei. Mi sembra perciò un fuor d'opera proporre questi argomenti in un ordine del giorno così globale, che ha la pretesa di essere quasi esaustivo di tutti i problemi della giustizia e che chiaramente non può esserlo.

Annuncio pertanto la mia astensione, che in pratica corrisponde ad un voto contrario.

DIANA. Sono favorevole a questo punto dell'ordine del giorno: in particolare, la separazione dei percorsi carcerari tra piccola e grande criminalità è fondamentale. Per queste ragioni voterò a favore.

LISI. Annuncio che voterò contro questo punto dell'ordine del giorno, per le ragioni richiamate dalla collega Scopelliti. Sono motivi di principio: ribadire con un ordine del giorno principi già sanciti non credo che sia confacente alla nostra attività.

PRESIDENTE. Metto ai voti la quinta proposizione dell'ordine del giorno.

Non è approvata.

Passiamo alla sesta proposizione dell'ordine del giorno.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Anche su questo punto esprimo parere contrario: approvando la risposta alla discussione venuta dal Ministro, questo impegno è del tutto superfluo ed ultroneo.

DIANA. Mi dichiaro favorevole.

TRIPODI. È molto grave che su un fatto di questo tipo si ingenerino sospetti. I fatti stanno dimostrando che ho fatto bene ad insistere

affinchè ci fosse un impegno da parte del Governo in questa direzione.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. La sua interpretazione, senatore Tripodi, è decisamente da respingere.

Non accetto lezioni di questo genere.

LISI. Stia attento a fare certe affermazioni, senatore Tripodi.

TRIPODI. Cosa sono queste, minacce?

LISI. Quali minacce! È un invito a misurare le parole.

PRESIDENTE. Metto ai voti la sesta proposizione dell'ordine del giorno.

Non è approvata.

Passiamo alla settima proposizione dell'ordine del giorno.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Questo punto è superato nei fatti: è stato convertito in legge il decreto che indicava nella data del 2 maggio l'entrata in vigore delle norme relative al giudice di pace.

GARATTI. Mi associo alle motivazioni del senatore Belloni, facendo presente che questa Commissione aveva già approvato un ordine del giorno per consentire l'entrata in vigore del provvedimento relativo al giudice di pace al 1° maggio.

DIANA. Il Governo ha sempre mantenuto con grande coerenza la posizione assunta, per cui invito il senatore Tripodi a ritirare questo punto.

TRIPODI. Sono d'accordo e ritiro pertanto la settima proposizione.

PRESIDENTE. Passiamo all'ottava proposizione dell'ordine del giorno.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Esprimo parere contrario sul punto ottavo in quanto sia dall'intervento del signor Ministro sia dalla mia relazione questi temi sono stati affrontati con estrema chiarezza e nella direzione indicata dall'ordine del giorno: esso perciò risulta superato da quanto già detto; approvandolo si sovrapporrebbe alle volontà politiche già espresse dalla maggioranza.

DIANA. Signor Presidente, le chiedo di chiarire questo equivoco interpretativo. Il discorso poc'anzi fatto dal relatore presuppone la inam-

missibilità o la ultroneità dell'ordine del giorno mentre qui stiamo votando nel merito. Spetta al Presidente di questa Commissione (che peraltro già si è pronunciato) decidere dell'ammissibilità degli atti.

Il relatore dovrebbe guidare i lavori della Commissione illuminando i commissari in prima battuta; egli non può dunque confondere un profilo di ultroneità o di ammissibilità con un profilo di merito. Se egli si dichiara favorevole nel merito, non può poi eccepire sull'ammissibilità o sulla ultroneità. Peraltro gli ordini del giorno servono proprio ad esortare ed a confermare il Governo, specie se fatti propri da tutta la Commissione.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Raccolgo l'invito del senatore Diana e propongo un emendamento tendente ad introdurre le seguenti parole: «ad avviare nella direzione già indicata dal Ministro e dal relatore una riforma dell'ordinamento».

LAFORGIA. Non c'è stata ancora una indicazione.

TRIPODI. Non accetto la modifica suggerita dal relatore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ottava proposizione dell'ordine del giorno.

Non è approvata.

Passiamo all'esame della nona proposizione.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Esprimo parere contrario per le stesse motivazioni già dette per la precedente proposizione.

DIANA. Mi consenta il senatore Tripodi di dire questo punto dell'ordine del giorno rappresenta un assoluto pleonasma. Non possiamo postulare di dover adeguare gli organici in rapporto alle reali esigenze di ciascuna sede, perchè questa è una categoria immanente in ogni proposizione.

Condivido la *ratio* e l'intenzione del presentatore, ma la formulazione è di una tale genericità che non contiene nessun contenuto normativo.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ultima parte dell'ordine del giorno.

Non è approvata.

Pertanto l'ordine del giorno, 0/1163/5/2-Tab.5 che consta della prima proposizione residua, risulta accolto come raccomandazione.

Passiamo ora all'esame dell'emendamento allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, di cui dò nuovamente lettura:

Nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, apportare le seguenti variazioni:

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI			
N.	Denominazione						
1581	Compensi da corrispondere ad estranei all'amministrazione in relazione a particolari esigenze del servizio elettorale e di quello relativo ai referendum popolari ...	CP	-	CP	2.000.000.000	CP	+ 2.000.000.000
		CS	200.000.000	CS	2.200.000.000	CS	+ 2.000.000.000
1094	Spese per il funzionamento... di consigli, comitati e commissioni nonchè per il funzionamento dei servizi dell'ufficio legislativo	CP	2.800.000.000	CP	1.800.000.000	CP	- 1.000.000.000
		CS	4.000.000.000	CS	3.000.000.000	CS	- 1.000.000.000
1114	Spese e compensi per consulenze documentazioni... con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice di procedura penale	CP	3.000.000.000	CP	2.000.000.000	CP	- 1.000.000.000
		CS	4.000.000.000	CS	3.000.000.000	CS	- 1.000.000.000

2^a-6.Tab.5.1

LUBRANO di RICCO, ABRAMONTE, CAMPO, CANGELOSI, CARELLA, DE NOTARIS, DI MAIO, FALQUI, MANCONI, MANCUSO, PIERONI, ROCCHI, RONCHI

BELLONI, relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162. Esprimo parere contrario sull'emendamento in esame.

LUBRANO DI RICCO. Anche a nome degli altri presentatori, ritiro l'emendamento.

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

Propongo che tale incarico venga affidato al relatore alla Commissione.

RUSSO. Dichiaro il voto contrario del Gruppo Progressisti Federativo, al quale appartengo. Il ministro Biondi ha fornito una risposta ampia, su alcuni punti condivisibile, ma non altrettanto su molti altri che ora cercherò di specificare. A me pare soprattutto che la sua relazione abbia ancora di più accentuato la contraddizione di fondo, che avevamo già rilevato nelle critiche da noi rivolte alla legge finanziaria, tra l'ampio riconoscimento della situazione di crisi in cui versa la giustizia, penale civile e amministrativa, e la inadeguatezza delle misure proposte. Abbiamo già detto negli interventi svolti in discussione generale che ci rendiamo conto delle difficoltà che derivano dalle ristrettezze del bilancio dello Stato; però riteniamo che se è vero - come ha dichiarato in apertura il Ministro - che quello della giustizia è oggi il tema più significativo di fronte al quale ci troviamo (perchè questo il ministro Biondi ha dichiarato e so che lo pensa davvero), allora sarebbe stato giusto attendersi dal Governo nel suo complesso una maggiore consapevolezza nel proporre al Parlamento il disegno di legge finanziaria. Infatti continuare a destinare al settore giustizia l'1 per cento del bilancio dello Stato significa sottovalutare nei fatti la gravità della situazione.

Questa contraddizione è il motivo di fondo della nostra critica, ed è stata ancor più messa in evidenza dalla relazione del ministro Biondi. Alcune sue considerazioni vanno condivise, in particolare l'impegno del Ministro perchè la riforma del giudice di pace e del codice di procedura civile entri effettivamente in vigore il 1° maggio 1995. Prendo inoltre atto delle dichiarazioni del Ministro secondo cui tutto ciò che bisognava approntare è stato praticamente realizzato, per cui credo davvero che si possa contare sull'avvio della riforma nei tempi previsti.

Viceversa su altri punti non posso dichiararmi d'accordo con il Ministro. Il poco tempo a mia disposizione non consente una discussione esauriente e quindi procederò per rapidissima sintesi. Su alcuni dei temi ai quali il Ministro si è riferito la discussione in seno alla Commissione giustizia è già aperta e sarà approfondita nei prossimi mesi; tuttavia desidero ribadire la mia contrarietà all'ipotesi della separazione delle carriere, rispetto alla quale anche il ministro Biondi dichiara di essere contrario. Su questo argomento si dovrà discutere allorchè saranno presentate concrete proposte. Ma quando si parla di separazione delle funzioni - ricordo che le funzioni già oggi sono separate e distinte - si usa una terminologia quanto meno equivoca. Il punto che a me pare importante è che i magistrati appartengano tutti ad un'unica cultura, alla cultura della giurisdizione: questa comune cultura costituisce un obiettivo arricchimento per ciascun magistrato, quale che sia la funzione, inquirente o giudicante, dal medesimo svolta.

Nel mio intervento in discussione generale ho detto che auspicherei criteri di formazione dei magistrati comuni a quelli di formazione degli avvocati: è un'idea che ogni tanto circola, di un'unica scuola di formazione e specializzazione post universitaria dalla quale escano coloro che vogliono dedicarsi all'avvocatura o alla magistratura. Quanto meno

all'interno della magistratura l'unicità di cultura, una comune cultura della giurisdizione è molto importante.

Il fatto che il pubblico ministero abbia un ruolo di parte non deve significare che in questo ruolo si immedesima al di là del giusto e del necessario.

Mi sento garantito come cittadino se colui che esercita l'azione penale ha la cultura della giurisdizione; mi sento garantito più che se avesse una cultura che fatalmente assumerebbe qualora rimanesse tendenzialmente e per sempre nell'ambito di una specializzazione (la cultura del superpoliziotto). Su questo punto dichiaro il mio dissenso anche rispetto all'ipotesi della cosiddetta «separazione delle funzioni», così come è stata formulata, salvo poi verificarla meglio nella sua concretezza.

Devo anche dire che mi preoccupa quello che il Ministro ha detto a proposito dell'accesso in magistratura. Dobbiamo sapere che andiamo ad affrontare un tema fortemente controverso. Sono avvocato e quindi stimo ovviamente l'ordine degli avvocati; credo però anche - e su questo il Ministro Biondi converrà con me - che quando ciascuno di noi, all'indomani della laurea, ha scelto di fare l'avvocato e non il magistrato (le strade erano entrambe aperte) ha fatto una scelta che derivava dalla propria personale inclinazione. Chi sceglie di fare l'avvocato non ha in sostanza l'*animus* di fare il giudice. Non dico che questo debba durare tutta la vita, ma mi domando se non ci sia il rischio che, aprendo il ruolo della magistratura agli avvocati, l'accesso alla magistratura ci sia non da parte dei più capaci, di coloro che nella professione dell'avvocatura hanno trovato consensi e successi, ma da parte di chi si possa trovare all'interno della propria professione in posizione di difficoltà. Credo che questo rischio non vada sottovalutato: non è offensivo per la categoria degli avvocati, perchè tra loro ci sono quelli buoni e quelli meno buoni, così come in ogni categoria.

Personalmente sarei contrario ad abbandonare il principio, che finora ci ha retto, dell'accesso per concorso all'indomani della laurea. Il Ministro ha accennato a concorsi per titoli ed esami, evidentemente al di là di quanto avviene adesso: è ovvio che su queste proposte ci misureremo più in concreto quando si conosceranno gli esatti termini delle proposte, ma desideravo lo stesso esprimere questa preoccupazione. Il sistema adottato fino ad oggi per il reclutamento dei magistrati ha dato buoni magistrati; credo che si possa onestamente dire che, nel suo insieme, l'ordine della magistratura è formato da persone valide. Abbiamo un sistema che ha quindi dato buoni risultati.

Il problema è di accelerare i concorsi, e su questo prendo atto dell'impegno espresso dal Ministro.

Un ultimo punto riguarda la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che ha formato oggetto di un ordine del giorno accolto dal Ministro e su cui lo stesso si è pronunciato in senso favorevole. Sarebbe un errore procedere, come alcuni segnali fanno pensare, non per iniziativa del Governo ma di parlamentari spesso mossi da valutazioni di carattere localistico, nel senso della formazione di piccoli tribunali e di piccole circoscrizioni giudiziarie. Se ne è parlato anche con riferimento al mio collegio elettorale: non ho esitazione a dire che sono contrario alla istituzione di un tribunale ad Albenga.

Il problema della inadeguatezza degli uffici giudiziari va visto nel suo insieme senza corrispondere a sollecitazioni di carattere locale, in concorso con le popolazioni e gli enti locali interessati, nell'ambito di un disegno globale, di insieme, affinché possano essere adottati criteri razionali ed adeguati. Una dimensione media dei tribunali sarebbe culturalmente preferibile rispetto al piccolo tribunale formato da pochi giudici, poichè in quest'ultimo fatalmente si crea un ambito culturale più ristretto. Questi erano soltanto alcuni punti che volevo sottolineare.

Le critiche che sono state rivolte in sede di discussione generale anche da altri colleghi sono state motivate e puntuali ed hanno investito diverse questioni: tali critiche permangono, per cui il nostro voto sarà contrario.

TRIPODI. Signor Presidente, confermo il giudizio negativo espresso nel dibattito generale, che viene rafforzato anche dai comportamenti tenuti questa mattina dalla maggioranza e dal Governo anche su quelle piccole proposte di soluzione da noi avanzate rispetto ad alcuni problemi molto gravi del settore giustizia.

Abbiamo la sensazione che ci sia stata nell'intervento del Ministro una sorta di confusione sulle varie questioni, che giova a portare avanti scelte politiche che non vanno nella direzione di una risposta alle attese della gente, alle inquietudini diffuse tra i cittadini rispetto alle politiche sulla giustizia di questo Governo. Di fatto non viene garantita giustizia nel nostro paese per difficoltà e carenze di ogni tipo, di ordine strutturale ma anche organico.

Il Governo questa mattina ha affacciato un'ipotesi, riconoscendo l'esigenza di un ampliamento degli organici: esso propone una soluzione, che non credo possa essere accettata nè presa in considerazione, quando afferma che bisogna adottare, per il reclutamento del personale della magistratura, procedure diverse dai pubblici concorsi. Credo che questa sia una via assolutamente sbagliata.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Se l'avessi detto sarebbe una «cretinata», ma non l'ho detto; è la Costituzione che prevede che in magistratura si accede per concorso.

TRIPODI. Comunque su questo problema non si va avanti in modo coerente.

Per quanto concerne il rafforzamento delle sedi giudiziarie nelle quali è più forte l'esigenza di un aumento degli organici, purtroppo non sta avvenendo quello che dovrebbe avvenire. Anche questo dimostra che l'annunciato impegno di intervenire è molto aleatorio, fumoso, senza fatti reali e concreti. Anche per quel che riguarda le strutture del settore penitenziario o l'adeguamento delle altre strutture giudiziarie carenti, all'impegno non corrispondono i fatti perchè stanziando 100 miliardi non si possono affrontare problemi di questo tipo. Ma più in generale non si possono affrontare i problemi della giustizia con l'1 per cento del bilancio dello Stato quando gli altri paesi europei destinano somme ben più rilevanti.

Tuttavia, l'aspetto più inquietante - almeno per quanto ci riguarda - è che non si vede con chiarezza una linearità nell'impegno del Governo,

cioè un riscontro tra affermazioni e fatti. La magistratura è sottoposta ad un pressante attacco; il Ministro ha cercato oggi di giustificare le ispezioni promosse a Milano e a Palermo, oppure a Palmi nel passato, ma queste ispezioni non possono convincere perchè non sono normali interventi di controllo e di vigilanza, ma sono un'altra cosa: hanno lo scopo di indebolire l'immagine di certe procure e di certi magistrati che sono esposti o nella lotta alla corruzione, o alla criminalità organizzata come nel caso di Reggio Calabria, oppure nella lotta ai poteri occulti quali ad esempio la massoneria deviata. Signor Ministro, credo che queste ispezioni abbiano indebolito la credibilità delle istituzioni nella lotta alla criminalità organizzata e infatti si avverte dovunque una ripresa della presenza della criminalità organizzata. Anche per gli affari e la corruzione c'è grande attesa di un colpo di spugna; del resto lei è l'autore di quel famoso decreto che ha suscitato così tante proteste nel paese.

Noi riteniamo che la lotta alla criminalità organizzata o comune, o all'affarismo e alla corruzione non possa essere condotta se si offre una tale immagine, se si compiono interventi di quel tipo. Per quanto riguarda la sentenza della Corte di cassazione non ritengo, allo stato, che ci sia stata una sollecitazione politica, anche se ha rappresentato comunque un fatto molto preoccupante che certamente non favorisce l'esigenza di restituire credibilità e quindi fiducia alla giustizia.

Credo allora che mancando tutti questi presupposti fondamentali, che scaturiscono dai comportamenti del Governo e dal suo, signor Ministro, in modo particolare, non possiamo assolutamente condividere la proposta della finanziaria e del bilancio sottoposta al nostro esame. Pertanto voteremo contro per i motivi che ho già espresso; nella discussione in Aula motiveremo più dettagliatamente la nostra posizione e segnaleremo il divario che riscontriamo tra le proclamazioni e il reale impegno per l'affermazione della legalità e dell'ordinamento democratico.

DIANA. Il nostro Gruppo esprimerà un voto contrario alla proposta del Governo, per le ragioni che sono state già espresse molto analiticamente dal collega Palumbo nel corso della discussione generale. In modo molto icastico potrei dire che il nostro voto contrario è indotto da una considerazione che appartiene alla cronaca della seduta di questa mattina, allorché sia il relatore che il Governo hanno espresso parere favorevole all'ordine del giorno del senatore Morando ed altri, quindi accettando l'impegno ad integrare lo stanziamento del settore della giustizia fino al due per cento del bilancio dello Stato. Il rapporto tra il due per cento proposto con l'ordine del giorno e la proposta governativa è quasi di 1 a 2. Se il Ministro e il relatore ritengono di proporre addirittura un raddoppio dello stanziamento contenuto in questi documenti finanziari, vuol dire che riconoscono insieme a noi che lo stanziamento previsto è fortemente inadeguato.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia. L'ho detto anch'io.*

DIANA. È una considerazione che abbiamo sempre sentito dal 1948 ad oggi, magari da altra posizione: è un dato assolutamente non ridicibile.

Signor Ministro, con grande simpatia personale devo dirle che il voto contrario del nostro Gruppo discende dalla linea generale del Governo sui problemi della giustizia, non dalle scelte da lei compiute: credo di conoscere la sua cultura giuridica. Siamo di fronte ad un comportamento ondivago, perchè da un lato appaiono chiare le intenzioni profonde che muovono i passi del Ministro della giustizia, di cui è nota la cultura; però poi appaiono all'esterno segni contrari, altrettanto chiari, degli atteggiamenti finali che il Governo assume. Parlo di atteggiamenti finali perchè nella cronaca di questi mesi abbiamo percorso una serie di vicende, dal cosiddetto decreto Biondi, al cosiddetto deferimento del procuratore Borrelli al Consiglio superiore della magistratura, fino allo stesso approccio alla sentenza della Corte di cassazione sulla cosiddetta *legittima suspicione* in relazione ai processi di Milano. Abbiamo avuto un atteggiamento iniziale del Governo e di suoi rappresentanti molto autorevoli in materia, che è stato di un certo segno; dopo di che, per diverse e varie congiunture interne ed esterne alle forze di Governo - alcune nate nella società, alcune in ambiti che non sarebbero propriamente competenti ad esprimere visioni antagonistiche rispetto a quelle del Governo - abbiamo avuto un atteggiamento oscillante e comunque di sostanziale ritiro su posizioni arretrate rispetto al punto di partenza.

Lei comprenderà, signor Ministro, che ciò non dà nè alla giustizia nè alle forze politiche la sensazione di un andamento preciso. Quando il Governo propone un qualcosa, non sappiamo mai se la porterà fino in fondo; anzi, abbiamo certezza del contrario. Scendendo nel dettaglio di alcune questioni, lei ha ricordato l'esigenza di accelerare le procedure di accesso alla magistratura ed ha ricordato che nella scorsa legislatura la Camera aveva varato un importante provvedimento (del quale ero stato il relatore). Sarebbe stato perciò molto facile per il Governo ripresentare tale provvedimento una volta insediatosi, considerato che quel provvedimento avrebbe potuto giungere rapidissimamente all'approvazione definitiva del Parlamento, ma ciò non si è fatto. Allo stesso modo non è stato riproposto il disegno di legge, presentato nella decima legislatura e il cui *iter* non si è completato nella udicesima legislatura, recante norme per la incompatibilità: la cosiddetta legge delle guarentigie.

Il Governo avrebbe potuto fare tesoro del lungo, faticoso e fruttuoso lavoro condotto dalla Camera dei deputati. Lo stesso dicasi per quanto concerne il settore carcerario. Viviamo tutti una ossessione generalizzata: siamo tutti d'accordo sulla registrazione della situazione attuale eppure restiamo impotenti nel porvi rimedio. I nostri ruoli però sono diversi: il Governo ha qualche strumento per porre rimedio alle storture che esso stesso ritiene essere presenti nel settore carcerario e tuttavia si limita a proclamazioni di buon livello propositivo, che denotano certamente ottime intenzioni, ma nulla di più, al di là delle analisi ontologiche.

Lo stesso dicasi a proposito del reclutamento straordinario dei magistrati. Condivido la sua impostazione, signor Ministro, ma gradirei che si rendesse visibile il suo intervento; vorrei che il Governo proponesse, che andasse al di là delle intenzioni, e non perchè appartengo alla corporazione degli avvocati ma perchè ho sempre pensato quello che lei ha affermato questa mattina. Ci aspetteremmo che da proposte generiche si

passasse ad atti concreti, a proposte al Parlamento. La lacuna più grave è rispetto alla custodia cautelare: abbiamo «aspettato Godot», che non è mai arrivato. Mi darà atto che l'espressione è acconcia alla situazione!

Non c'è una posizione del Governo, anche se appare chiara la impostazione di base - che lei ribadiva questa mattina - sulla natura eccezionale della custodia cautelare. Quali sono le proposte che il Governo intende avanzare al Parlamento?

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. C'è un disegno di legge che recepisce tutte le linee di convergenza dell'opposizione.

Il decreto Biondi è stato trasformato nel disegno di legge Biondi, ma quest'ultimo viene dimenticato.

DIANA. Se il Governo ha trasformato in disegno di legge parte del decreto-legge a suo tempo presentato, ritiro questa mia accusa.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. La Commissione giustizia della Camera dei deputati sta esaminando in sede redigente il testo predisposto dal comitato ristretto, che ha recepito anche altri provvedimenti.

Sulla riforma carceraria avevo presentato un mini progetto che non esauriva l'intera materia, ma per motivi di non corrispondenza tra le iniziative del Gruppo che mi sostiene e mie e quelle diverse di Alleanza nazionale e della Lega Nord, è venuta a mancare la necessaria convergenza. Sembra che da ultimo si siano fatti dei passi avanti e che si comincino a trovare le convergenze.

DIANA. Ritiro la mia affermazione.

Una notazione finale: registro che lei avrà vita ancora più dura nell'esercizio di questa sua funzione ministeriale giacchè le forze politiche che compongono la maggioranza hanno storie diverse e compiuto percorsi diversi anche prospetticamente, se dobbiamo stare a dichiarazioni che in tante sedi rappresentanti qualificati di quelle parti politiche hanno fatto. È chiaro che nel settore della giustizia, nel quale le scelte si compiono in base a profondi convincimenti, a storie culturali antiche, le divaricazioni porteranno necessariamente a quell'atteggiamento ondivago e retrattile a cui facevo riferimento all'inizio del mio intervento. Il nostro auspicio è che comunque si possa comporre, in una sintesi accettabile, la diversità di atteggiamento delle forze di maggioranza, perchè siamo interessati ad avere dal Governo risposte vere e concrete alla giustizia, che sta a cuore anche a noi.

LAFORGIA. Signor Presidente, desidero che risulti il mio parziale dissenso dal senatore Russo rispetto al reclutamento straordinario dei magistrati e dei ricercatori universitari.

GUALTIERI. Signor Presidente, il mio voto contrario vuole avere un significato preciso per il Ministro, con il quale ho una lunga amicizia essendo stato egli membro attivo della Commissione stragi della quale ero Presidente. Egli votò a favore di quelle relazioni che poi hanno avuto un impatto non sempre favorevole nella maggioranza dell'epoca. Quindi co-

nosco il Ministro e non ho niente di personale nei suoi confronti, anzi, la nostra è un'amicizia collaudata.

Tuttavia il mio è un messaggio negativo rispetto all'intera politica della giustizia. Ci troviamo ad esaminare il documento di bilancio e il disegno di legge finanziaria: ebbene, rispetto ai gravi problemi della giustizia osservo che lo stanziamento destinato a questo settore è rimasto pressochè invariato a quell'1 per cento che è davvero irrisorio.

Il problema è questo; il Ministro ha accettato un ordine del giorno che impegna il Governo a portare tendenzialmente lo stanziamento per la giustizia fino al 2 per cento del bilancio dello Stato. Il Ministro queste cose le ha dette anche all'inizio dell'esame dei documenti finanziari, ma io ritengo che in Commissione bilancio sia ancora possibile aumentare gli stanziamenti per la giustizia. Non chiedo l'immediato raddoppio dello stanziamento, anche se ribadisco che tendenzialmente si dovrebbe arrivare al 2 per cento, possibilmente in sede di assestamento. Però adesso sarebbe necessaria un'inversione di tendenza, un'aumento almeno fino all'1,25 per cento, per dare un segnale di non voler rimanere ancorati ad una cifra così modesta che ci trasciniamo da anni. Per questi motivi chiederò che in Commissione bilancio venga approvato un emendamento che aumenti lo stanziamento del Ministero della giustizia almeno all'1,25 per cento del bilancio dello Stato.

La seconda motivazione del mio voto contrario è in relazione al fatto che è in corso presso questa Commissione la discussione sul settore carcerario, in attesa che la Camera approvi la riforma della custodia cautelare. Per questo ritengo inutile pronunciarsi ora su una materia che la Commissione sta discutendo: è inutile pronunciarsi ora senza sapere come finirà l'intero processo. Tuttavia voglio dire al Ministro che rispetto le decisioni così gravi assunte dalla Corte di cassazione sul processo in corso a Milano sulla corruzione nella Guardia di finanza. Voglio aggiungere però che non posso accettare certi atteggiamenti del Governo su tali decisioni; voterò contro anche perchè disapprovo che il sottosegretario alla giustizia Contestabile, che in questa sede è venuto tante volte in sua rappresentanza, abbia rilasciato una dichiarazione in cui ha collegato l'ispezione ordinata dal Ministero presso la procura di Milano alla sentenza della Corte di cassazione.

BRUTTI. Ha detto: «Un buon segnale per me e per Biondi».

GUALTIERI. A me non interessa che il ministro Previti si sia fregato le mani, mi interessa però che il sottosegretario alla giustizia - non richiamato dal suo Ministro - abbia potuto dire che l'ispezione è legata a una decisione della Cassazione, la quale oltretutto non poteva conoscere le risultanze dell'ispezione ancora in corso.

BUCCIERO. Stamattina ha detto che non è vero.

GUALTIERI. La sua dichiarazione è andata su tutti i giornali e non è stata smentita.

BIONDI, ministro di grazia e giustizia. Ha dato un'indicazione, non ha legato le due cose.

GUALTIERI. Ma cosa c'entra la sentenza della Corte di cassazione con l'ispezione presso la procura?

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Lo ha detto il dottor D'Ambrosio che è legata.

GUALTIERI. Disapprovo anche D'Ambrosio.

BRUTTI. Non lo disapprovo; è uno dei migliori magistrati italiani.

GUALTIERI. Se vogliono che io dica che ad esempio non ho approvato la conferenza del dottor Di Pietro a Cernobbio, che ho disapprovato il libro che ha scritto sulla Costituzione con la prefazione di Cossiga, lo dico. Ma non ho bisogno di testimoniare in negativo, perchè credo che ciascuno di noi dimostri con la sua vita qual è la propria concezione della giustizia; proprio perchè ritengo che siano stati commessi errori da tutte le parti, voglio dire che legare la sentenza all'ispezione è un altro errore.

Concludo ribadendo il mio voto contrario in primo luogo perchè manca quel segnale, seppur minimo, di inversione di tendenza sullo stanziamento; credo che la Commissione all'unanimità dovrebbe cercare di ottenere in sede di Commissione bilancio almeno una parziale inversione di tendenza sullo stanziamento a favore della giustizia. L'altro motivo del mio voto contrario è che finchè non è terminata la discussione generale sulla riforma della procedura, devo mantenere le riserve che ho dichiarato fin dall'inizio.

SCOPELLITI. Signor Presidente, il mio sarà un intervento brevissimo per dichiarare il voto favorevole del Gruppo Forza Italia, anche se non si può non tacere l'insoddisfazione - che non è solo nostra ma che è condivisa prima di tutto dal ministro Biondi - sulle percentuali destinate alla giustizia, che come dicevo ieri in discussione generale somigliano più a prefissi telefonici che non a cifre di una finanziaria. Con l'ordine del giorno approvato dalla Commissione e confortato dal parere del Ministro, abbiamo impegnato il Governo ad arrivare a uno stanziamento del 2 per cento, senz'altro più idoneo, visto che i problemi della giustizia sono talmente tanti, gravi e urgenti da richiedere inevitabilmente un notevole impegno economico per far sì che l'Italia torni ad essere uno Stato di diritto, in cui il garantismo e il rispetto dei diritti del cittadino sappiano conciliarsi con la sicurezza sociale.

La lentezza dei processi, la situazione delle carceri, sulle quali non è necessario richiamarsi a Voltaire per denunciarne lo stato barbarico, il potenziamento degli organici, la riforma degli apparati, la lotta alla criminalità organizzata - nonostante le dichiarazioni della sinistra - sono impegni che il Governo ha più volte manifestato e dichiarato come *improrogabili e urgenti*. Però sono impegni che richiedono anche un consistente impegno finanziario, di cui in questo momento il Governo non dispone, non solo per la giustizia ma anche per gli altri settori.

Accanto al problema delle risorse, per la giustizia è indispensabile anche una cultura giuridica illuminata da parte di chi opera nel settore. Sulla base di queste considerazioni mi permetto di rivolgere un appello

alle opposizioni affinché da questo momento inizi una collaborazione serena, costruttiva e costante, in modo che i problemi della giustizia trovino una soluzione non di parte ma nel senso del rispetto del diritto, convinta come sono che in questo campo non ci debbano essere atteggiamenti di destra o di sinistra.

Su alcuni punti sono in contrasto anche con le posizioni del Ministro, ma sono certa che saranno occasione di un confronto e di un approfondimento che consentiranno di smorzare alcuni toni oggi pericolosi per la riforma: penso alla discrezionalità dell'azione penale e alla riforma delle carriere sulle quali continuerò a battermi con passione e convincimento profondo.

Pur consapevole delle difficoltà che il Ministro di grazia e giustizia ha di fronte, nel suo intervento di questa mattina egli dimostra innanzitutto una profonda conoscenza dei problemi: egli non ha la bacchetta magica però ha, grazie a Dio, quella cultura giuridica illuminata che occorre per intervenire positivamente nel merito. Dobbiamo dargli tempo, perché il tempo ci darà ragione. Per questi motivi il Gruppo Forza Italia voterà a favore.

BECHELLI. Desidero fare soltanto qualche osservazione nell'annunciare il voto favorevole del Gruppo di Alleanza Nazionale-MSI. Voglio innanzitutto sottolineare che il rapporto tra le risorse finanziarie destinate in passato al settore giustizia e quelle attualmente al nostro esame dimostra che vi è stato un significativo cambiamento, che va apprezzato. Abbiamo approvato anche un ordine del giorno nel quale auspichiamo un aumento ulteriore delle risorse da destinare alla giustizia, ma il problema prioritario è quello di una migliore organizzazione del Ministero e di tutto l'apparato giudiziario.

È accaduto in passato che anche le poche risorse disponibili non fossero utilizzate nel migliore dei modi. Un esempio molto banale è quello delle fotocopiatrici che si trovano inutilizzate agli angoli dei corridoi; lo stesso dicasi per i *computers*. C'è quindi molto da lavorare per la riorganizzazione dell'apparato giustizia, per la revisione delle circoscrizioni, per l'istituzione del giudice unico monocratico di primo grado, e per l'attivazione del giudice di pace. A proposito di quest'ultimo desidero ricordare che questa Commissione ha approvato un ordine del giorno che non va sottovalutato.

BIONDI, ministro di grazia e giustizia. Un ordine del giorno al quale mi atterrò.

BECHELLI. Pur essendo favorevoli alla figura del giudice di pace e alla riforma del procedimento civile, riteniamo necessarie revisioni profonde della normativa che entrerà in vigore il 30 aprile 1995.

Per quanto concerne Tangentopoli, intendo ribadire quanto ho avuto modo di affermare nel corso della discussione generale: il Gruppo di Alleanza Nazionale-MSI è contrario a qualunque soluzione politica, a qualunque attenuazione del livello delle sanzioni, mentre è favorevole alla soluzione giudiziaria e a tutte quelle misure che valgano ad accelerarla e facilitarla, purché si tratti di misure che non introducano surrettiziamente un abbassamento del livello sanzionatorio.

Per quanto riguarda la normativa penale, siamo favorevoli ad una depenalizzazione generalizzata, affinché siano puniti con sanzioni serie solamente i reati che destano allarme sociale. Si può eliminare la sanzione penale e quindi tutto il gravame degli adempimenti processuali per fatti che non hanno grande rilevanza sociale, per i quali vanno applicate le sanzioni alternative; così come vanno differenziati i circuiti carcerari per i criminali di livello diverso.

Sicuramente avrò tralasciato questioni assai importanti, come la distinzione delle funzioni del pubblico ministero da quelle del giudice, che a mio parere va accentuata. La necessità di essere breve mi porta a dire in sintesi che i segnali presenti nella relazione del senatore Belloni e nell'intervento del signor Ministro sono positivi e vanno nella direzione da noi auspicata. Per questi motivi annunciamo il nostro voto favorevole.

LUBRANO DI RICCO. Senza ripetere le argomentazioni svolte dai colleghi che voteranno contro, nell'annunciare il mio voto contrario desidero dire al Ministro che la percentuale dell'1,12 per cento è pressappoco quella che ho sempre riscontrato fin da quando sono entrato in magistratura nel lontanissimo 1961. Avendo dinanzi a me altri 12 anni di carriera, mi piacerebbe che nel frattempo si arrivasse almeno al 2 per cento.

Purtroppo in materia di giustizia da decenni i temi sono sempre gli stessi; non c'è stata riunione o convegno, anche in campo associativo, che non abbia dibattuto questi medesimi problemi senza peraltro che abbiano trovato una soluzione soddisfacente. Se si ritiene che questa Repubblica è seconda alla prima dovrà esserlo anche rispetto a quelle questioni che sono ancora irrisolte. Vogliamo davvero che si cambi politica in materia giudiziaria; non possiamo sempre ripetere le stesse cose e rimanere al palo. Proprio per simili bilanci la giustizia viene definita la cenerentola del bilancio dello Stato.

Avrei votato a favore se avessi constatato un effettivo cambiamento della politica del Governo.

Non aggiungo altro, anche perchè per temi scottanti come la divisione delle carriere requirente e giudicante o l'accesso in magistratura senza concorso sicuramente ci sarebbe molto da dire. Non siamo riusciti in tanti anni neppure ad attuare il precetto costituzionale che prevede l'ingresso in cassazione degli avvocati; non vedo, quindi, come potremmo attuare in breve tempo l'accesso alle funzioni giudiziarie senza concorso, cui, peraltro, sono contrario.

Un'ultima parola prima di concludere. Ho acquisito ieri la documentazione riguardante l'istanza di rimessione al tribunale di Brescia accolta dalla Corte di cassazione. Ho letto oggi sui giornali accenti più distesi: gli stessi protagonisti hanno affermato di voler aspettare la motivazione della decisione.

Avendo fatto parte fino a qualche mese fa di quella Corte, posso dirvi soltanto una cosa: il dispositivo in cassazione dice poco, specie quando si tratta di dispositivi di accoglimento o di rigetto di ricorsi. Siamo rimasti spesso volte vittime di sfavorevoli commenti sulla base del solo dispositivo. Il mio invito è dunque ad attendere serenamente

la motivazione e poi ognuno trarrà le proprie conclusioni: a quel punto il diritto di critica sarà pieno e svolto con cognizione di causa.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Annuncio il voto favorevole del Gruppo del Centro cristiano democratico, un voto che non viene espresso in termini favorevoli per un acritico appiattimento sulla replica del Ministro, ma perchè è frutto di una convinzione, cioè che con questo Governo si è realizzata un'inversione di tendenza sia sotto il profilo dello stanziamento e quindi della destinazione di risorse al Dicastero in questione, sia per quanto concerne l'avvio di effettive e concrete riforme tese a realizzare un'amministrazione della giustizia degna di un paese che vanta una civiltà giuridica millenaria.

Non mancano comunque, su alcuni passi, motivi di dissenso del mio Gruppo rispetto alle prospettazioni del Ministro; ad esempio sul piano personale non condivido la chiusura all'ipotesi di divisione delle carriere.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Su questo punto ho fatto una dichiarazione personale.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Ritengo che nella prospettiva di uno Stato moderno e di una magistratura democratica, non si possa non approdare alla separazione delle carriere e delle funzioni. Comunque, ho preso atto con vivo favore di alcune iniziative del Governo e tra queste il decreto Biondi: non ho difficoltà a confermare quanto dissi in Aula all'indomani del decreto, lo riconfermo almeno per coerenza di fronte alla mia coscienza. Il decreto Biondi era sicuramente ispirato a principi di diritto, sulla cui validità non ci sono dubbi; probabilmente fu sbagliata la scelta di un decreto legge, probabilmente non fu opportuno il momento. Ma i principi sui quali si fondava il decreto erano validi, lo sono tutt'ora e sono lieto di sapere che sotto la diverse veste di un disegno di legge d'iniziativa governativa abbia iniziato un positivo cammino.

BIONDI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche con il concorso di documenti parlamentari di altre forze politiche, che sono stati accolti dal Governo.

BELLONI, *relatore alla Commissione sulle Tabelle 5, 5-bis e 5-ter e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162*. Ciò dimostra ancor più la validità di questo provvedimento.

Ho condiviso l'atteggiamento del Ministro e del Governo nei confronti dell'esternazione del procuratore della Repubblica Borrelli e non ho difficoltà a dire che ho dissentito e dissentito dall'iniziativa legislativa del dottor Di Pietro, come dissentito dalle dichiarazioni del procuratore aggiunto D'Ambrosio per quanto concerne l'ultima pronuncia della Corte di cassazione.

Signor Ministro, ho detto ieri e riconfermo oggi che i giudici non sono nè di una parte nè dell'altra: la funzione giurisdizionale deve essere

al di sopra delle parti, sia nei suoi contenuti che nelle sue valutazioni. Non è consentito a nessuno di dire che una sentenza è dalla mia parte politica: la sentenza è pronunciata in nome del popolo italiano, punto e basta; è un imbarbarimento della lotta politica pensare sempre in termini politici rispetto alle pronunce giurisdizionali. La nostra cultura e la nostra fede democratica, ci impongono l'ossequio alle decisioni della magistratura, quali che siano; la legge fornisce gli strumenti per chiedere la modifica delle sentenze, ed è solo in quell'ambito che si deve esprimere il dissenso. Come ha detto la Corte costituzionale, il dissenso non può trasmodare nell'invettiva, nell'arroganza o addirittura nell'oltraggio. Questo, a mio avviso, è l'elemento che distingue uno Stato di diritto da uno Stato non di diritto, uomini democratici da uomini non democratici.

Ho anche accolto con favore l'impegno del Governo sul versante dei pentiti, sulla necessità che il Ministro ha sottolineato di rivedere il famoso riscontro, affinché strumenti della giustizia, come i pentiti, non siano gestiti al di fuori delle regole, in quella *deregulation* che non può essere ulteriormente consentita e tollerata.

Vorrei sottolineare ancora tanti altri aspetti, ad esempio l'iniziativa sul problema dell'usura, che dimostra l'impegno del Governo nella lotta alla criminalità organizzata ivi compresa - senza eccezione alcuna - la lotta alla mafia. Il Governo e le forze che lo sostengono non hanno nulla da spartire con certe forme di criminalità e tanto meno le tollerano; le combattono e sono impegnati senza riserva alcuna in questa battaglia, che deve essere portata fino alle estreme conseguenze; di ciò sono prova la proroga dell'articolo 41-bis del regolamento carcerario e le scelte, sia pure dolorose, sulle carceri di Pianosa e dell'Asinara. Su questi versanti non accettiamo sollecitazioni perchè siamo già impegnati affinché certe soluzioni vengano realizzate.

In conclusione, ribadisco che i disegni di legge finanziaria e di bilancio si muovono nella direzione che il nostro Gruppo desiderava, quella cioè di un potenziamento dell'azione amministrativa della giustizia. Avrei potuto e voluto aggiungere tante altre considerazioni, ma il tempo è tiranno e pertanto arresto qui il mio dire, ripromettendomi di sviluppare il mio pensiero nella discussione in Aula.

PRESIDENTE. Poichè vi sono dichiarazioni di voto contrarie ai documenti di bilancio, metto ai voti la proposta di conferire al relatore, senatore Belloni, il mandato a redigere il rapporto favorevole alla 5^a Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e 5-ter, limitatamente a quanto di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1162.

È approvata.

I lavori terminano alle ore 12,45.