

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

RESOCONTO STENOGRAFICO

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1996 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 1996-1998 (n. 2019)

NOTA DI VARIAZIONI AL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO
STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1996 E BILANCIO
PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1996-1998
E BILANCIO PROGRAMMATICO PER GLI ANNI
FINANZIARI 1996-1998 (n. 2019-*bis*)

**Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia
per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni
(Tabelle 5 e 5-*bis*)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1996) (n. 2156)

IN SEDE CONSULTIVA

INDICE

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1995

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Guarra - AN) Pag. 5, 15, 17
 BECCELLI (AN) 17
 MANCUSO, ministro di grazia e giustizia 12, 14, 16
 PALUMBO (PPI), relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156 5, 12, 14 e passim

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Antimeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Guarra - AN) Pag. 18, 19, 20 e passim
 BECCELLI (AN) 33
 BELLONI (CCD) 21, 22
 GARATTI (Forza Italia) 21, 28
 GUALTIERI (Sinistra Dem.) ... 18, 20, 29 e passim
 LAFORGIA (Progr. Feder.) 21, 28, 29
 MANCUSO, ministro di grazia e giustizia ... 19, 20, 21 e passim
 PALUMBO (PPI), relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156 ... 20, 21, 33
 PREIONI (Lega Nord) 28
 RUSSO (Progr. Feder.) 33
 SCOPELLITI (Forza Italia) 30
 SENESE (Progr. Feder.) 23, 24, 25 e passim
 TRIPODI (Rif. Com. Progr.) 27, 28, 31

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Pomeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Guarra - AN) Pag. 35, 41, 42 e passim
 BECCELLI (AN) 35, 45, 52 e passim
 BUCCIERO (AN) 40, 41, 45 e passim
 FABRIS Giovanni (Lega Nord) 52, 53, 54
 GUALTIERI (Sinistra Dem.) 42, 45, 46
 MARRA, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia 46, 54, 56 e passim
 RUSSO (Progr. Feder.) 46, 51, 53

SCOPELLITI (*Forza Italia*) . Pag. 41, 54, 56 e *passim*
 SENESE (*Progr. Feder.*) 57, 62, 64
 TRIPODI (*Rif. Com. Progr.*)..... 37, 40, 41

GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1995
 (Antimeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Guarra - AN) Pag. 65, 74, 75
 BELLONI (CCD) 75, 76, 78 e *passim*
 BUCCIERO (AN) 82
 FABRIS Giovanni (*Lega Nord*) 76
 GARATTI (*Forza Italia*) 72
 GUALTIERI (*Sinistra Dem.*) 75, 77
 MANCUSO, ministro di grazia e giustizia... 66, 70, 72 e *passim*
 PALUMBO (PPI), relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156 65
 PREIONI (*Lega Nord*) 70, 72, 77 e *passim*
 RICCIARDI, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia 76
 RUSSO (*Progr. Feder.*) 77
 SCOPELLITI (*Forza Italia*) 82
 SENESE (*Progr. Feder.*) 79, 80
 STAJANO (*Rif. Com. Progr.*) 81

GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1995
 (Pomeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

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

PRESIDENTE:

- Guarra (AN) Pag. 83, 86, 88 e *passim*
 - Senese (*Progr. Feder.*) 111
 BECCELLI (AN) 98
 BELLONI (CCD) 92, 97, 101 e *passim*
 BUCCIERO (AN) 86, 87, 104
 FABRIS Giovanni (*Lega Nord*) 107
 GARATTI (*Forza Italia*) 94, 105
 GUALTIERI (*Sinistra Dem.*) 87, 94, 96
 LAFORGIA (*Progr. Feder.*) 85, 89, 90 e *passim*
 LUBRANO DI RICCO (*Pr. Verdi-La Rete*) ... 102, 104
 MARRA, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia 85, 86, 88 e *passim*
 PALUMBO (PPI), relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156... 85, 89, 93 e *passim*
 PREIONI (*Lega Nord*) 110
 RUSSO (*Progr. Feder.*) 92, 94, 107 e *passim*
 SCOPELLITI (*Forza Italia*) 88, 89, 97 e *passim*
 SENESE (*Progr. Feder.*) 90, 94, 100
 TRIPODI (*Rif. Com. Progr.*) .. 85, 86, 95 e *passim*

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1995

Presidenza del presidente GUARRA

I lavori hanno inizio alle ore 17,35.

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(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 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998»; «Nota di variazioni di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998» - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (tabelle 5 e 5-bis) e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)».

Prego il senatore Palumbo di riferire alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, nella scheda predisposta dall'Ufficio studi, a cura del dottor De Santis, che ringrazio anche a nome della Commissione, sono illustrati in modo puntuale ed esauriente i dati normativi e contabili relativi al Ministero di grazia e giustizia in materia di bilancio e legge finanziaria, dei quali procedo a darvi conto attraverso la lettura del documento.

L'analisi complessiva dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 (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 - così come integrato dalla prima Nota di variazioni - ammonta a 9.237 miliardi su 9.486 miliardi di stanziamento complessivo.

Va a questo proposito sottolineato che lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 - comunicato alla Presidenza del Senato il 18 luglio 1995 - presenta, a seguito delle modifiche introdotte dalla prima Nota di variazioni che tiene conto delle modificazioni legislative intervenute a partire dal 28 luglio 1995, un incremento di spesa corrente di 1.524 miliardi rispetto alle previsioni di luglio. Tale incremento - che è riferito ai capitoli di spesa recanti stipendi, emolumenti, compensi e indennità al personale - è determinato in gran parte dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, sulla riforma del sistema pensionistico; l'articolo 2, comma 2, della legge, infatti, stabilisce che le amministrazioni statali sono tenute a versare all'INPDAP un'aliquota contributiva in favore dei propri dipendenti. Ne deriva che la variazione contenuta nella prima Nota di variazioni non costituisce un incremento effettivo di spesa del bilancio dello Stato, ma piuttosto il risultato di una diversa modalità di finanziamento del sistema previdenziale da parte delle singole amministrazioni dello Stato all'ente pubblico previdenziale (INPDAP). Una minore parte dell'incremento (148 miliardi) è, invece, determinata dall'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 395 del 1995 concernente il recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle forze di polizia ad ordinamento civile.

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 al 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 1996, come integrato dalla prima Nota di variazioni, prevede una spesa complessiva in termini di competenza di 9.486,3 miliardi, di cui 9.237,4 per la parte corrente e 248,8 per il conto capitale. Prima dell'intervenuta riforma del sistema pensionistico e degli incrementi apportati dalla prima Nota di variazioni, lo stato di previsione a legislazione vigente al 28 luglio 1995 recava spese per complessivi 7.962 miliardi, di cui 7.713,1 miliardi per la parte corrente e 248,8 miliardi per il conto capitale.

Rispetto alla spesa prevista nel bilancio assestato per l'anno 1995, il nuovo stato di previsione fa registrare un movimento di 1.862,7 miliardi; più specificamente, mentre lo stanziamento complessivo per la

parte corrente presenta una crescita di 1.929,2 miliardi, la spesa in conto capitale presenta un decremento di 66,5 miliardi.

Se si considera, invece, lo stato di previsione al 28 luglio 1995 rispetto al bilancio assestato per il 1995, l'aumento dello stanziamento complessivo è di 338,8 miliardi, composto da un incremento di 404,8 miliardi per la parte corrente e da un decremento di 66,4 miliardi per il conto capitale.

Le variazioni relative alla parte corrente sono dovute, pertanto, in primo luogo alle nuove misure dei contributi previdenziali (+ 1.376,2 miliardi). In termini sostanziali, tali variazioni sono, però, dovute all'incidenza di leggi preesistenti o di intervenuti provvedimenti legislativi (- 25,4 miliardi), all'assunzione di oneri inderogabili diversi dai predetti contributi previdenziali (+ 534,6 miliardi), all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione (+ 58 miliardi), al trasporto di fondi al Ministero del tesoro (- 14,3 miliardi).

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, le variazioni sono dovute all'incidenza di leggi preesistenti o di intervenuti provvedimenti legislativi (- 68,9 miliardi) ed all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione, tenuto conto del recupero di residui passivi per enti iscritti in bilancio (+ 2,4 miliardi).

Gli stanziamenti di competenza per i successivi esercizi del triennio 1996-1998 - indicati nella relazione allo stato di previsione di luglio, senza tener conto, pertanto, delle variazioni intervenute con la prima Nota di variazioni - sono fissati in 7.969 miliardi per il 1997 (di cui 7.757,6 miliardi relativi alla parte corrente e 212,1 miliardi al conto capitale) ed in 8.033,8 miliardi per il 1998 (di cui 7.819,5 miliardi per la parte corrente e 214,3 miliardi per il conto capitale).

L'ammontare dei residui passivi del Ministero di grazia e giustizia al 1° gennaio 1995 viene stimato in 385,8 miliardi, di cui 219,8 miliardi per la parte corrente e 166 miliardi per il conto capitale.

Rispetto al volume dei residui passivi di pertinenza del Ministero di grazia e giustizia in essere al 1° gennaio 1995, quali risultano dal rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994, si registra una diminuzione di 1.569,7 miliardi.

La cosiddetta massa spendibile - data dalla somma dei residui passivi e degli stanziamenti di competenza - ammonta per il 1996 a 9.872,1 miliardi (di cui 9.457,2 miliardi per la parte corrente e 414,8 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 variazioni - in 9.702,1 miliardi (di cui 9.336,1 miliardi per la parte corrente e 366 miliardi per la parte in conto capitale), con un coefficiente medio di realizzazione, rispetto al volume della massa spendibile, del 98,28 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 III del bilancio, 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 (5.593,4 miliardi, ai quali vanno aggiunti 1.524,2 miliardi apportati in incremento dalla prima Nota di variazioni); le rimanenti categorie sono rappresentate dall'acquisto di beni e servizi (1.762,1 miliardi), dai trasferimenti (324,8 miliardi), dal personale in quiescenza (29,7 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 (99,6 miliardi) e dei beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato (149,2 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:

388 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);

380 miliardi di cassa e di competenza 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).

Per quanto riguarda gli effetti del disegno di legge finanziaria sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, vorrei fare una premessa. L'articolato del disegno di legge finanziaria per il 1996 non contiene norme che incidono sullo stato di previsione di questo Ministero. Le uniche parti di esso che incidono sugli stanziamenti per la giustizia sono contenute nelle tabelle allegate.

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 inci-

dono, 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 1996 è riservato al Ministero di grazia e giustizia per il 1996 un accantonamento di 200 miliardi; ulteriori 200 miliardi sono previsti sia per il 1997 che per il 1998.

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, ivi compreso il gratuito patrocinio per la rappresentanza in giudizio per i reati di violenza sessuale».

La legge finanziaria 1995 recava un accantonamento di 150 miliardi sia per il 1995 che per il 1996 e il 1997. Rispetto alla finanziaria dello scorso anno si osserva, dunque, che il complesso degli stanziamenti aumenta di complessivi 150 miliardi (da 450 miliardi per il triennio 1995-1997 e 600 miliardi per il triennio 1996-1998). Stando alla espressa indicazione contenuta nella relazione, tale incremento dovrebbe essere imputato essenzialmente al gratuito patrocinio per la rappresentanza in giudizio per i reati di violenza sessuale.

Occorre, inoltre, tenere in considerazione che, in base all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito nella legge 22 marzo 1995, n. 85, le quote di fondi speciali di cui alle tabelle A e B della legge finanziaria 1995 sono state ridotte del 22 per cento per il 1995, del 24 per cento per il 1996 e del 26 per cento per il 1997, fino a concorrenza delle quote non utilizzate, con legge o decreto-legge, alla data di entrata in vigore del predetto decreto-legge (24 febbraio 1995).

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 1996, per il Ministero di grazia e giustizia sono accantonati gli importi di 500 miliardi per il 1996, 500 miliardi per il 1997 e 500 miliardi per il 1998; l'accantonamento - secondo quanto si afferma nella relazione - «è preordinato al fine di 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 100 miliardi per il 1995, 150 miliardi per il 1996 e 200 miliardi per il 1997.

Il disegno di legge finanziaria per il corrente anno reca, pertanto, un aumento complessivo degli stanziamenti in tabella B per il settore della giustizia di 1.050 miliardi (da 450 miliardi per il triennio 1995-1997 a 1.500 miliardi per il triennio 1996-1998). Anche in tal caso, inoltre, occorre considerare che gli stanziamenti portati dalla finanziaria 1995 nella tabella B sono stati ridotti del 22 per cento per il 1995, del 24 per cento per il 1996 e del 26 per cento per il 1997, fino a concorrenza delle quote non utilizzate al 24 febbraio 1995, data di entrata in vigore del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41.

Per quanto attiene gli accantonamenti delle tabelle A e B previsti dalla legge finanziaria 1995, è interessante esaminare quale sia stata l'effettiva utilizzazione, attraverso l'approvazione di provvedimenti legislativi, nel corso del precedente esercizio finanziario, degli accantonamenti di fondi speciali previsti nella finanziaria 1995. 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 1996.

Dall'esame dei dati risulta che i fondi di parte corrente (tabella A) sono stati largamente impegnati (per effetto di prenotazioni di spesa) nel corso del passato esercizio finanziario: infatti residuano 22,7 miliardi per il 1995, 57,6 miliardi per il 1996 e 55 miliardi per il 1997. Per quanto attiene agli accantonamenti in conto capitale (tabella B), essi sono stati utilizzati in misura minore, residuando 24 miliardi per il 1995, 114 miliardi per il 1996 e 148 miliardi per il 1997.

A tale riguardo si può ulteriormente notare che alla data del 24 febbraio 1995 residuavano, in riferimento all'accantonamento della tabella A, 116,2 miliardi per il 1995, 113,2 miliardi per il 1996 e 110,2 miliardi per il 1997. Per la tabella B, invece, alla predetta data gli importi residuavano per l'intero ammontare iniziale, non essendovi state prenotazioni di spesa.

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 impiegare 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 1996 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 10 miliardi annui per ciascuno degli anni 1996, 1997 e 1998.

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 1996, 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 già autorizzate in passato. In pratica è possibile, ferma restando normalmente 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 1996, per il settore della giustizia viene in particolare evidenza il comparto di edilizia penitenziaria e giudiziaria (n. 17 della tabella F).

In dettaglio, le voci interessate sono le seguenti: il completamento di edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, della legge n. 41 del 1986 (finanziaria 1986 - capitolo 8404 del Ministero dei lavori pubblici). Sono previsti 38,8 miliardi per il 1996 e 29,1 miliardi per il 1997. La finanziaria 1995 prevedeva uno stanziamento di 40 miliardi per il 1996 e di 30 miliardi per il 1997; vi è pertanto una riduzione di 1,8 miliardi per il 1996 e di 0,9 miliardi per il 1997. La finanziaria 1994 aveva ridotto di 30 miliardi lo stanziamento per il 1995 (dagli originari 50 miliardi) spostandolo al 1997; già 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. Il disegno di legge finanziaria 1996 non prevede, però, ulteriori stanziamenti per il 1998.

Vi è poi il 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 139,2 miliardi per il 1996, 155,5 miliardi per il 1997 e 200 miliardi per il 1998. La legge finanziaria 1995 distribuiva nel triennio 1995-1997 rispettivamente 80,360 e 150 miliardi. In sostanza, rispetto a quanto previsto dalla legge finanziaria 1995, il disegno di legge finanziaria 1996 sottrae allo stanziamento per il 1996 la somma di 220,8 miliardi, ma accresce di 5,5 miliardi lo stanziamento per il 1997 ed estende l'ambito di operatività della legge n. 910 del 1986 al 1998 con uno stanziamento di 200 miliardi.

Infine, nel comparto 26 (Interventi diversi) della tabella F, 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. 369 del 1993 (capitolo 7001/p dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia): per il 1996 sono stanziati 38,8 miliardi, a fronte dei 40 miliardi stanziati dalla finanziaria 1995.

Ad integrazione della relazione scritta, che è stata distribuita ed è in vostro possesso, onorevoli colleghi, va segnalato che dall'esame complessivo della manovra di bilancio di quest'anno emerge che con l'articolo 10, comma 1, del disegno di legge collegato viene uniformata la disciplina delle missioni relativa ad alcune categorie di pubblici dipendenti, prevedendosi un risparmio per il 1996 di 100 miliardi per tutte le categorie interessate.

Onorevoli colleghi, è ora opportuna qualche riflessione in ordine ai dati testè illustrati e allo stato della giustizia in generale che tenga conto del lavoro svolto dal Parlamento e delle prospettive di riforma del sistema giudiziario.

In occasione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri al Senato nella seduta del 3 ottobre scorso, il dottor Dini ha espressamente indicato il settore della giustizia tra quelli destinatari dell'attribuzione di maggiori risorse «per il rinnovamento tecnologico dell'organizzazione degli uffici giudiziari e per l'edilizia carceraria».

L'esame dei dati contabili in materia di bilancio e di legge finanziaria normalmente assunti per valutare in sede politica il livello di attenzione riservato all'attività dello Stato conferma la volontà del Governo di non penalizzare un servizio che riveste una importanza strategica a presidio della civiltà giuridica del paese e a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

Dai documenti contabili infatti risulta, al netto della Nota di variazioni conseguente alla riforma previdenziale, uno stanziamento in percentuale pari all'1,26 per cento dell'intero bilancio dello Stato, a fronte dell'1,12 per cento del passato esercizio finanziario, con un incremento dello 0,14 per cento.

Si tratta di un incremento assai modesto, non adeguato al grave stato di crisi in cui versa la giustizia nel nostro paese, che abbisognerebbe di ben più cospicui mezzi finanziari.

Tuttavia, pur con le riserve dianzi formulate, può esprimersi un giudizio moderatamente positivo in considerazione dei sostanziosi tagli operati in altri settori nell'ambito di una politica di contenimento della spesa pubblica imposta dall'esigenza di risanare i conti dello Stato. Tale valutazione viene viepiù corroborata dalla circostanza che a fronte di un aumento di 2.850 miliardi dello stanziamento complessivo del bilancio dello Stato (689.201) rispetto alle spese finali dell'intero bilancio per l'esercizio finanziario 1995 (686.352) ben 400 miliardi sono attribuiti al Ministero di grazia e giustizia, di cui 350 miliardi per il fondo speciale in conto capitale (tabella B) e 50 miliardi per il fondo speciale di parte corrente (tabella A).

Emerge quindi un dato apprezzabile, rappresentato dalla consapevolezza del Governo in ordine all'esigenza di non chiedere al settore giustizia sacrifici finanziari per il conseguimento del risanamento economico, e anzi di consentire un accrescimento, sia pure esiguo, degli stanziamenti di bilancio. Tale orientamento appare però sconfessato dall'articolo 7 del disegno di legge collegato che, prorogando il blocco delle assunzioni per un triennio, non introduce una deroga per il Ministero di grazia e giustizia neanche per i concorsi già ultimati o in fase di ultimazione.

Critica ricorrente rivolta alla gestione delle risorse finanziarie attribuite al Ministero di grazia e giustizia concerne l'ammontare esorbitante dei residui passivi, evidente sintomo di insufficiente funzionalità degli uffici ministeriali.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Non è così.

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. I dati in nostro possesso consentono di valutare positivamente l'attività del Ministero rispetto all'anno finanziario precedente. Dando prova di una maggiore e più incisiva capacità di spesa, infatti, risulta assorbita una consistente parte dei residui passivi di pertinenza del Ministero di grazia e giustizia in essere al 1° gennaio 1995, con una diminuzione di circa 1.570 miliardi. Tale dato positivo non annulla nè attenua l'esigenza, largamente avvertita, di una riforma strutturale del Ministero volta a privilegiare criteri di managerialità che, in ossequio al decreto legislativo

n. 29 del 1993, vedano pienamente responsabilizzati i dirigenti in ordine al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati dell'attività finanziaria, tecnica ed amministrativa.

Come suggerisce lo stesso dirigente responsabile del servizio bilancio del Ministero di grazia e giustizia, è necessario - e qui leggo testualmente - «procedere ad una trasformazione del bilancio per capitoli in un bilancio di tipo funzionale, cioè definito in funzione di una classificazione per obiettivi che si collochi quale raccordo programmatico fra disponibilità ed impieghi delle risorse, nonché all'introduzione di tecniche per l'analisi dei costi, al fine di valutare le scelte su un piano di razionalità ed efficienza».

Vengo ora al tema della giustizia civile. La gravità della crisi in cui versa questo settore è una realtà che non ammette esercitazioni retoriche ma impone interventi drastici per impedire un vuoto di giurisdizione non solo inammissibile in una nazione civile, ma anche pericoloso perchè alimenta il ricorso a sistemi di giustizia alternativa normalmente gestiti da poteri criminali.

Come affermava il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 1995, «la realtà resta drammatica non solo per quel che consente di registrare in termine di abbandono dei diritti e di diniego di giustizia, ma anche per gli insopportabili costi sociali che la sfiducia dei cittadini e l'incertezza nei rapporti economici costringono a pagare».

In questa sede non può che ribadirsi l'esigenza di apprestare i mezzi necessari, sia in termini di risorse umane sia di dotazioni strumentali, per il conseguimento di *standard* minimi di efficienza.

Risultano, però, indispensabili anche interventi normativi in grado di decongestionare la situazione di allarmante paralisi che colpisce tale ramo dell'amministrazione giudiziaria.

Intanto va registrata, a nostro giudizio positivamente, l'entrata in vigore del giudice di pace e della riforma del processo civile. Tali innovazioni legislative non possono rappresentare l'unica risposta alle disfunzioni del processo civile, ma possono sicuramente contribuire a soddisfare in tempi più ragionevoli e in modo più efficace l'imponente domanda di giustizia che proviene dal paese.

A tale riguardo non può sottacersi il problema connesso allo smaltimento dei procedimenti civili pendenti, che raggiungono una dimensione gigantesca (2.500.000). Il Governo e il Parlamento non potranno non farsi carico di tale questione, che è stata già esaminata dalla Commissione giustizia del Senato e dove è prevalsa la convinzione della necessità di ricorrere a rimedi straordinari, eventualmente attraverso una utilizzazione spinta di magistrati onorari.

Con riferimento in particolare al giudice di pace, poichè sono stati sollevati da più parti notevoli dubbi in ordine alla preparazione tecnico-giuridica di tale figura di magistrato, sarebbe opportuno non solo attivare altri corsi di aggiornamento, ma anche introdurre rigorosi meccanismi di valutazione dell'operato dei giudici di pace, almeno in sede di esame delle richieste di conferma per un ulteriore quadriennio, a tal fine responsabilizzando i dirigenti degli uffici e i consigli giudiziari.

Accanto alle riforme già varate, altri interventi idonei a fronteggiare la crisi della giustizia civile sono quasi unanimemente individuati nella

istituzione del giudice unico di primo grado e nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ricordando che in una precedente legislatura proprio la Commissione giustizia del Senato aveva affermato che la collegialità è un lusso che il nostro sistema giudiziario, contrassegnato da una vistosa crisi di efficienza, non è in grado di permettersi.

Anche la giustizia penale è minata da difficoltà e inefficienze che non sono di entità minore di quelle che affliggono la giustizia civile. Appaiono ormai indifferibili misure legislative sia di carattere sostanziale che processuale. Sul versante sostanziale si può anche convenire sull'esigenza di una più robusta depenalizzazione idonea a deflazionare l'insostenibile carico penale ma, a parte la difficoltà di individuare beni giuridici non più meritevoli di rafforzata tutela, qual è quella penale, ben altri dovrebbero essere gli strumenti in grado di recuperare efficienza e credibilità. Intendiamo riferirci alla ormai necessaria e, credo, anche attesa riforma organica del codice penale sulla quale ha lavorato con grande impegno una commissione ministeriale presieduta dal professor Pagliaro. Grazie all'impegno tenace e culturalmente qualificato del senatore Riz, è stato recentemente presentato un disegno di legge che affronta il problema con un progetto di riforma organica della parte generale del codice penale.

L'attuale fase politica può forse far ritenere velleitaria la volontà, condivisa da tutta la Commissione, i cui componenti hanno firmato il disegno di legge, di procedere ad una revisione organica del codice penale.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Di tutta intiera la legislazione penale, quella codicistica e quella non codicistica, che forse è altrettanto diffusa.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. Certo, ciò potrebbe valere anche per i testi unici. In ogni caso, risulta intrapreso un cammino che deve essere percorso in tempi ragionevolmente brevi e sul quale è richiesta una attenzione privilegiata del Governo e del Parlamento già in questa legislatura ed eventualmente nella prossima. Colgo anzi l'occasione per rivolgere un caldo invito al senatore Riz a completare l'eccellente lavoro intrapreso formulando un progetto di riforma anche della parte speciale. In questo contesto possono iscriversi le iniziative già avviate in merito alla riforma dei reati di violenza sessuale, già approvata dalla Camera, e la modifica del reato di abuso d'ufficio, all'ordine del giorno di questa Commissione.

Modifiche urgenti è necessario apportare anche al codice di procedura penale. La recente legge sulla custodia cautelare rappresenta sicuramente un evento di grande importanza, avendo introdotto correttivi ad una disciplina che si era prestata ad applicazioni non sempre coerenti e talvolta disposte in una materia di straordinaria rilevanza sul piano giuridico e sociale, quale indubbiamente è la libertà personale del cittadino. Il largo consenso parlamentare e la favorevole accoglienza riservata dagli operatori e dall'opinione pubblica alla nuova normativa confermano tale giudizio positivo. Si tratta però di un intervento

parziale, che non tocca altri aspetti fondamentali del processo che richiedono iniziative altrettanto valide ed efficaci.

Il riequilibrio del processo, completamente sbilanciato a favore del pubblico ministero a detrimento della giurisdizione, rimane in ogni caso un'esigenza primaria.

Per contenere il fenomeno definito del «gigantismo delle indagini», è necessario potenziare il ruolo del giudice per le indagini preliminari, in particolare favorendo il ricorso al giudizio abbreviato, sottraendo tale rito al requisito del consenso del pubblico ministero e soprattutto attribuendo al giudice ampi poteri di integrazione probatoria. Il tema è affidato alla valutazione di un comitato ristretto, presieduto dal collega Contestabile, ed è auspicio comune che si pervenga in tempi rapidi alla definizione di un testo conclusivo.

PRESIDENTE. Il senatore Contestabile non fa più parte di questa Commissione, è stato sostituito dal senatore Previti. Bisognerà nominare un nuovo presidente per il comitato ristretto.

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. Il senatore Contestabile è rimasto presidente del comitato ristretto, almeno sulla carta, e quindi si può cogliere l'occasione per sostituirlo.

Ciò che volevo rilevare, tuttavia, è che presso il Ministero di grazia e giustizia è insediata una commissione, presieduta dal professor Conso, che si sta occupando della medesima problematica e quindi sarebbe opportuno individuare un momento di coordinamento per meglio armonizzare i lavori dei diversi organismi competenti.

Lo stesso comitato ristretto è chiamato a valutare le proposte volte ad ampliare i casi di patteggiamento, non solo e non tanto quale strumento per la soluzione politico-giudiziaria di Tangentopoli, quanto per il fine - quale mezzo idoneo in via ordinaria - di incidere sulla deflazione dell'enorme carico giudiziario e per il riequilibrio del rapporto tra accusa e difesa nel processo penale. In tal senso va considerata favorevolmente la disposizione contenuta nella legge sulla custodia cautelare, che rende operativo l'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. L'obiettivo può essere però pienamente realizzato soltanto affrontando il problema della effettività della difesa di ufficio ed in particolare del patrocinio dei non abbienti. La legge n. 217 del 30 luglio 1990, che pure prevedeva consistenti stanziamenti finanziari per la difesa d'ufficio dei non abbienti, risulta infatti largamente disapplicata.

Con riferimento alla questione carceraria, rappresentano sicuramente una grave emergenza il sovraffollamento degli istituti di reclusione e l'allarmante numero di detenuti sieropositivi. In questa sede credo vada confermata l'opportunità di introdurre modifiche ad alcuni istituti dell'ordinamento penitenziario, come ad esempio la detenzione domiciliare, che potrebbe trovare applicazione per le pene o i residui di pena inferiori a sei mesi, e l'affidamento in prova al servizio sociale, che potrebbe essere previsto anche per pene superiori a quelle attualmente contemplate.

In materia di reclutamento e formazione dei magistrati, appare superfluo sottolineare l'inadeguatezza dell'attuale sistema di selezione. L'istituzione di una vera e propria scuola, auspicata dall'Associazione nazionale magistrati, può rappresentare una risposta efficace all'esigenza di introdurre un più efficiente vaglio dei candidati sotto il profilo della preparazione tecnico-giuridica. In attesa della riforma organica, sarebbe opportuno prevedere, con riferimento all'attuale sistema di concorso, la preselezione informatica, già introdotta per il concorso notarile, al fine di garantire una più efficace e penetrante verifica da parte delle commissioni di concorso.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. L'abbiamo già fatto.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. La medesima esigenza di garantire maggiore professionalità non può non essere sottolineata in relazione alla professione forense. Anche per tali operatori giuridici potrebbe essere utile introdurre alcuni meccanismi di preselezione informatica, nelle more di una più organica ed adeguata riforma, che potrebbe investire l'ordinamento forense nel suo complesso. Si tenga presente che giacciono infatti, già dall'inizio della legislatura presso questo ramo del Parlamento, numerosi disegni di legge sulla materia.

Per quanto riguarda la magistratura, inoltre, risulta necessario sostituire gli attuali meccanismi di automatismo nella progressione nella carriera con valutazioni meritocratiche che tengano conto della produttività, sotto il profilo sia qualitativo che quantitativo.

Rimanendo in tema di ordinamento giudiziario, credo che vada affrontata serenamente e senza pregiudizi di sorta la questione del ruolo del pubblico ministero nell'ambito del nuovo modello processuale penale, ispirato ai principi del sistema accusatorio; ferme restando le garanzie della indipendenza del pubblico ministero e della obbligatorietà dell'azione penale, la distinzione delle funzioni potrebbe rappresentare un giusto punto di equilibrio tra le tesi conservatrici dello *status quo* e quelle più radicali che mirano a separare le carriere tra magistratura requirente e magistratura giudicante.

Anche sulla spinosa questione del pentitismo va aperto un confronto franco e pacato, per consentire l'uso corretto di tali fonti probatorie. La separazione della gestione amministrativa da quella processuale, la definizione di criteri di massima garanzia in ordine alla utilizzabilità ed attendibilità dei collaboratori di giustizia, sono solo alcune delle indicazioni che possono essere affidate al dibattito che deve impegnare Governo e Parlamento per la ricerca di soluzioni adeguate e appaganti.

Una notazione conclusiva, nei limiti delle competenze proprie del Ministero e della Commissione giustizia, attiene alle iniziative di contrasto alla criminalità comune e organizzata. Il ricorso all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e la proroga della utilizzazione delle carceri di massima sicurezza rappresentano il frutto del lodevole lavoro di questa Commissione. La stessa Commissione - ne sono certo - offrirà un ulteriore contributo con la rapida approvazione del disegno di legge

sull'usura, sia pure apportando le modifiche che si riterranno opportune rispetto al testo licenziato dalla Camera dei deputati.

Concludo, signor Presidente, signor Ministro, signori rappresentanti del Governo e onorevoli colleghi, scusandomi per la disadorna e lacunosa esposizione, in relazione alla quale attenderò il vostro utile contributo, e vi ringrazio per la cortese attenzione.

PRESIDENTE. Senatore Palumbo, la ringrazio per l'impegno che si è assunto. Come sempre, lei ha risposto positivamente alle esigenze di questa Commissione.

Richiamo l'attenzione dei colleghi senatori. Dal momento che i termini per l'approvazione del rapporto alla 5ª Commissione permanente sono fissati dal Regolamento entro la fine della presente settimana, al fine di organizzare la discussione e le votazioni nel modo migliore e di consentire la partecipazione del Ministro sia alla seduta conclusiva della Commissione sia al prossimo Consiglio dei Ministri, la Presidenza propone di fissare il termine per la iscrizione a parlare e per la presentazione di eventuali ordini del giorno sulla giustizia ed eventuali emendamenti al bilancio, compensativi o riduttivi, per domani, mercoledì 11 ottobre, alle ore 12.

Si ricorda inoltre che gli emendamenti al disegno di legge finanziaria debbono essere presentati alla 5ª Commissione permanente.

Il termine è ristretto, ma ciò non dipende dalla nostra volontà, bensì dalle esigenze di discussione di questa manovra finanziaria.

BECHELLI. Non sarebbe possibile articolare il termine, fissando quello per l'iscrizione a parlare a domani alle ore 12 e posticipando quello per la presentazione degli emendamenti?

PRESIDENTE. Occorre che i senatori facciano uno sforzo per rispettare i termini fissati che sono proprio al limite della funzionalità dei nostri lavori. Il Regolamento, infatti, concede dieci giorni dall'assegnazione dei documenti di bilancio e questa è avvenuta venerdì scorso.

Comunque, se la Commissione concorda, possiamo spostare a mercoledì 11 ottobre alle ore 12 il termine per le iscrizioni a parlare e alle ore 15 dello stesso giorno il termine per la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno.

Se non ci sono osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio pertanto il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,30.

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Antimeridiana)

Presidenza del presidente GUARRA

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019, 2019-bis (tabelle 5 e 5-bis) e 2156.

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

GUALTIERI Signor Presidente, signor Ministro, chiedo scusa se ieri non sono stato presente ma, avendo letto la relazione scritta del senatore Palumbo, vorrei chiedere alcuni chiarimenti preliminari.

In particolare, vorrei che fossero certificate e quantificate le cifre relative agli stanziamenti di cui noi realmente disponiamo per il settore della giustizia. Sono andato ad informarmi presso il Servizio bilancio del Senato per cercare di desumere questo dato anche dalle altre tabelle di bilancio, in quanto alcune voci relative al comparto della giustizia si ritrovano nelle tabelle dei Ministeri dei lavori pubblici e del tesoro. Siccome ci è stato detto in più di una occasione che è stato aumentato lo stanziamento di bilancio per il settore della giustizia, che complessivamente ammonta all'1,2 per cento del bilancio nazionale, questo deve significare che abbiamo a disposizione una certa somma. Ormai, appartengo al mondo degli anziani e penso di ragionare ancora in termini di pallottoliere, certamente non di computer. Quando si afferma che si aumenta uno stanziamento vuol dire che è previsto del denaro «fresco» da spendere e la Commissione giustizia deve essere informata per poter impiegare, d'accordo con

il Governo, e con il Ministero di grazia e giustizia in specie, tale aumento di fondi.

Ho però appurato che la cifra che ci viene indicata come incremento è in realtà parzialmente formata da partite di giro e, solo in misura molto minore, da quello che abbiamo definito denaro «fresco». Dalla relazione governativa si evince che noi avremmo a disposizione, per l'incremento delle somme che possiamo impiegare, soltanto uno stanziamento di 150 miliardi per la parte corrente e, per il conto capitale, uno stanziamento di 600 miliardi, suddivisi in tre esercizi, che però sono già impegnati. Si afferma infatti che non c'è niente di nuovo, ma che si tratta del rifinanziamento di leggi che sono già state precedentemente varate e che, soprattutto, l'aumento realmente disponibile dovrebbe essere imputato al gratuito patrocinio per la rappresentanza giudiziaria delle vittime dei reati di violenza sessuale. Pertanto, secondo quanto riferisce il Servizio studi del Senato, tutto l'aumento avrebbe già una sua destinazione.

Fatta questa premessa, vorrei conoscere, prima di entrare nel merito del dibattito - mi rivolgo al relatore e al Ministro - l'effettivo ammontare dello stanziamento che noi abbiamo a disposizione, per poter decidere con maggiore precisione la destinazione di tali somme. Altrimenti è inutile che noi predeterminiamo gli obiettivi, per esempio in materia di normativa sull'AIDS, perchè poi i famosi 2.700 miliardi che erano a disposizione e che da cinque anni dovrebbero essere impiegati (e non è stato ancora fatto) diventano nella relazione del Ministero di grazia e giustizia 10 miliardi all'anno per tre annualità. Lo stesso discorso vale per il sistema carcerario, per l'edilizia penitenziaria, eccetera. Avevamo da considerare quei programmi per questo esercizio finanziario, ma se tutto lo stanziamento è già predeterminato non abbiamo più niente da fare.

Uguualmente, per quanto riguarda la spesa corrente, qual è lo stanziamento reale di cui possiamo disporre? Possiamo utilizzare parte dello stanziamento per organizzare meglio i processi, sia nel settore penale che nel settore civile, e per creare le condizioni affinché il corso della giustizia diventi più rapido? Questo sarebbe uno degli obiettivi per il quale mi piacerebbe avanzare in questa sede alcune proposte. Ma, leggendo i vari documenti, non ho capito qual è la vera somma che noi abbiamo a disposizione.

Ripeto, leggendo le diverse tabelle che recano stanziamenti per il settore della giustizia, tra competenza, cassa, arretrati e accantonamenti, non si riesce a capire con chiarezza a quanto ammontano le cifre, o almeno io faccio fatica a capire; se invece disponessimo in partenza del dato esatto, potremmo fare i calcoli e stabilire le priorità. Chiedo di avere questo chiarimento all'inizio, signor Presidente, prima di cominciare la discussione generale.

PRESIDENTE. Senatore Gualtieri, posso chiedere al relatore e al Ministro se sono in grado di rispondere e di fornirle un chiarimento.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, lei mi chiede se posso rispondere subito alla richiesta di chiarimento del senatore Gualtieri. Io sarei in grado in questo momento di riferire gli ele-

menti di fatto richiesti. Tuttavia, mi riservo alla replica questa puntualizzazione per due motivi. In primo luogo, allo stato attuale, i nostri elementi di conoscenza corrispondono su per giù a quelli cui il senatore Gualtieri si è già riferito e che il relatore grosso modo ieri ha riassunto. Quindi, non avrei in partenza altri elementi. Però, il differimento è collegato anche ad un'altra ragione: quella di valutare nel merito i vostri interventi al riguardo e presentare domani ulteriori dati, quando avrò la possibilità di replicare, o comunque di contribuire con orientamenti più aggiornati. Cosicché voi altri potrete fare quanto segue: presupporre per il momento l'esistenza delle risultanze evidenziate nella relazione e nei documenti della Commissione, tenendo presente che essi quasi integralmente corrispondono ai nostri dati. Domani, quando avremo la possibilità di riassumere, saranno da me apportate quelle puntualizzazioni che renderanno concreta la valutazione finale da parte della Commissione.

PRESIDENTE. Il senatore Gualtieri è soddisfatto?

GUALTIERI. Ovviamente, ringrazio il Ministro. Penso però che, proprio per poter svolgere una discussione concreta, relativa anche allo spostamento di alcune somme tra i vari capitoli, bisognerebbe avere la certezza - oggi e non domani in sede di replica - delle disponibilità finanziarie. Se sono quelle che sono state indicate, abbiamo pochissimi soldi e non è vero che c'è stato un incremento degli stanziamenti per la giustizia, come il presidente Dini in alcune occasioni ha affermato, parlando addirittura di un aumento di quasi un punto, che sarebbe il risultato dello 0,75 per cento. Ora, l'aumento dello 0,75 per cento del nostro stanziamento avrebbe portato oltre 1,5 miliardi di incremento; oggi invece ci troviamo di fronte a circa 150 miliardi in più, ma la cui destinazione è già vincolata. Noi possiamo ovviamente superare questo vincolo, ma nella relazione è scritto che tale stanziamento è destinato al gratuito patrocinio per la violenza sessuale.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. Abbiamo una voce generale e un'altra voce specifica. Non è vincolato.

GUALTIERI. Non lo dico in forma polemica. Dico solo che abbiamo questa massa di manovra: siamo bloccati. C'è un grosso problema, quello della lentezza dei nostri processi, ma non solo quello: vi sono questioni concernenti i procedimenti in primo e in secondo grado, ma anche la struttura degli uffici.

Se avessimo una massa di manovra rilevante potremmo accelerare la riforma dell'organizzazione sia nel civile che nel penale e strutturare in maniera diversa il personale e le apparecchiature.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Non è così nera la situazione.

GUALTIERI. Stavo dando conto solo di una indicazione di tendenza di questa Commissione. Sono stato sempre contrario ad un aumento

rilevante delle disponibilità se poi i fondi vengono destinati ad interventi «a pioggia».

Per poter dire che cosa vogliamo fare veramente, occorre sapere esattamente, anche se abbiamo solo 100 miliardi, che si tratta di 100 miliardi che possiamo utilizzare liberamente. E comunque non c'è stato un aumento reale degli stanziamenti in favore del Ministero di grazia e giustizia, basta pensare alla svalutazione della lira.

Non è quello che credevamo di avere. Almeno io la penso così, e non impegno in questa mia affermazione gli altri colleghi.

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. C'è un aumento dello 0,12 per cento.

GARATTI. È reale?

LAFORGIA. A quanto corrisponde questo dato?

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. Ho spiegato che c'è stato un incremento modestissimo, ma sicuramente un incremento rispetto all'esercizio finanziario 1995. In relazione poi agli interrogativi posti dal senatore Gualtieri, è vero che nel disegno di legge finanziaria per i 200 miliardi di accantonamento nel fondo speciale di parte corrente si fa riferimento in modo specifico al gratuito patrocinio per la rappresentanza in giudizi per i reati di violenza sessuale, ma non è l'unica destinazione. Si afferma infatti che tale accantonamento è «diretto a consentire la realizzazione di interventi di diversa natura», tra i quali si possono fare rientrare anche quelli in qualche modo volti a migliorare la funzionalità degli uffici.

Mi sembra eccessivo destinare la somma di 200 miliardi l'anno al gratuito patrocinio di soggetti offesi dal reato di violenza sessuale. Non so se esiste una statistica dei casi di violenza sessuale denunciati ogni anno, ma non penso che siano più di 200: si tratterebbe di un miliardo per ogni procedimento.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. È certamente una spesa sovrastimata.

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. Credo senz'altro che una parte consistente di questo fondo di parte corrente potrà essere destinata ad altri fini. Ripeto, si fa riferimento anche a spese di carattere generale per garantire la funzionalità dell'amministrazione della giustizia.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

BELLONI. Signor Presidente, credo che le considerazioni sui disegni di legge in esame possano essere le stesse svolte l'anno scorso e ne-

gli anni passati: per ragioni che certamente non derivano dalla volontà politica del Governo e dalla responsabilità del Dicastero di grazia e giustizia in particolare, le disponibilità finanziarie sono certamente al di sotto delle necessità, che, invece, richiederebbero ben altri e più consistenti stanziamenti da parte dello Stato. Ci troviamo con una coperta troppo corta, di cui tutti quanti ci rendiamo conto. Pertanto anche quest'anno le aspettative andranno sostanzialmente deluse, pure se qualcosa forse è migliorata.

Per risolvere i problemi della giustizia sotto il profilo strutturale occorrerebbe uno stanziamento straordinario che consentisse un adeguato aumento dei magistrati e dei funzionari dirigenti di cancelleria. Occorrerebbero quindi dotazioni che probabilmente ancora oggi non sono all'altezza delle necessità. Il processo di informatizzazione sta oggettivamente andando avanti; bisogna accettarlo come un dato positivo.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Ed è costoso.

BELLONI. Ormai dai nostri studi abbiamo la possibilità di accedere ai dati dei tribunali per sapere lo stato in cui si trova una causa. Ci sono quindi segnali positivi che non mi sento di sottacere.

Ciò nonostante, sarebbe auspicabile - ma la situazione non lo consente - un incremento dell'organico dei magistrati e di quello del personale amministrativo della giustizia perchè è solo attraverso un maggior numero di magistrati che si potrà avere una giustizia più rapida. Abbiamo infatti un arretrato pauroso, specie in materia civile; non parliamo poi di quella amministrativa. Con gli organici attuali saranno necessari anni e anni per smaltire tutti i procedimenti.

Anche per quanto concerne l'edilizia penitenziaria, va registrata ancora una volta la carenza degli interventi, soprattutto di quelli destinati alla cura e all'assistenza dei detenuti. In particolare per i malati di AIDS. Ritengo si possa ben dire che gli stanziamenti attuali non consentono di prestare nelle carceri cure adeguate; occorre però evitare che si ripetano episodi causati da una legge che sta manifestando tutti i suoi limiti. In definitiva, riconoscendo l'incapacità dello Stato a fronteggiare il problema costituito dai detenuti malati di AIDS allo stadio terminale, questi vengono rimessi in libertà: si registra così quel fenomeno, ormai dilagante (è di ieri l'ultimo episodio riportato dalla stampa nazionale), di reati commessi da malati terminali di AIDS.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Stiamo provvedendo.

BELLONI. Si tratta di una immunità assicurata dalla legge, che permette che certi delitti si compiano ormai quotidianamente.

Altre considerazioni potrei fare, ma non voglio soffermarmi più di tanto su tali questioni, anche perchè rinvio a quanto ci sarà da dire in Aula sul complesso della manovra finanziaria. Su una cosa però devo ancora richiamare la vostra attenzione: mi riferisco a quell'accantonamento di 200 miliardi previsto nella tabella A del disegno di legge finanziaria destinato al gratuito patrocinio delle parti offese dal reato di violenza sessuale.

Signor Presidente, signor Ministro e colleghi, mi domando se ci siano, o ci siano mai stati, analoghi stanziamenti per le vittime del terrorismo o per gli atti di grande criminalità, uno per tutti la strage di Ustica. Per carità, nessuno - io meno di altri - vuole per così dire menomare o limitare la possibilità di difesa di chi sia vittima o parte offesa di un reato di particolare allarme sociale; però credo che questa tutela non possa essere riservata soltanto ad alcune vittime. Infatti, non si possono fare distinzioni fra chi è vittima di un determinato reato e chi lo sia di un reato diverso: il reato offende la persona in tutte le sue componenti e qualsiasi reato reca la stessa offesa. Quindi, noi dovremmo assicurare la difesa a tutti.

Non vorrei - e faccio soltanto una riflessione a voce alta - trovarmi di fronte ad un'ennesima ipotesi di finanziamento di associazioni, comitati, organizzazioni, come quelle che si vogliono istituire in materia di prevenzione contro il *racket* dell'usura, che si trasformano in assistenzialismo per un verso e clientelismo per un altro. E allora, se questa è la finalità dello stanziamento e del «congelamento» dei 150 miliardi, il mio diniego ad un'ipotesi del genere è estremamente fermo e convinto. Ripeto, noi non possiamo fare distinzioni di fronte all'offesa recata ai cittadini inermi, indifesi e quindi deboli per definizione. La forma di intervento dello Stato del gratuito patrocinio deve essere o estesa a tutti o negata a tutti. Non vedo perchè le vittime dei reati di violenza sessuale debbano avere l'assistenza gratuita e questa debba essere negata alla vecchietta scippata da un «mariuolo» in motorino, che magari la fa cadere e le provoca una gravissima lesione.

Le considerazioni che ho fatto non concernono soltanto l'aspetto del pari trattamento, della pari tutela da parte dello Stato. Manifesto soprattutto la mia preoccupazione che dietro un nobile fine, diciamo così, se ne celi un altro meno nobile e che quindi si tratti di un disegno rispetto al quale non posso che pormi in posizione di assoluto contrasto.

SENESE. Signor Presidente, avevo tentato di interloquire in quello scambio di interrogativi e risposte che aveva segnato l'inizio della nostra discussione, ma non vi sono riuscito. Mi trovo ora a dover intervenire nella discussione generale, per cui solleverò in questa sede alcune delle domande che avrei voluto anch'io inserire nella fase iniziale, che mi sembrava destinata, per così dire, a mettere a fuoco l'oggetto della discussione.

Il senatore Gualtieri, se ho bene inteso, voleva preliminarmente stabilire l'ammontare delle risorse di cui disponiamo per poter impostare su questo dato certo un discorso innanzi tutto di valutazione politica (siamo soddisfatti o non siamo soddisfatti) e poi di programmazione per i prossimi anni (perchè questa è per eccellenza la sede in cui si programma l'attività del Dicastero per la branca di cui ci occupiamo). Mi pare di aver inteso, e dalla relazione del senatore Palumbo e dai cenni di conferma del Ministro, che sostanzialmente l'incremento dei fondi destinati alla giustizia per il 1996, rispetto a quelli disponibili per l'anno che sta per scadere, si aggiri intorno allo 0,14 per cento. Questo si ricava anche dai prospetti che sono stati lodevolmente elaborati dal Servizio studi: sarà lo 0,12 o lo 0,14, ma siamo lì. Questo primo dato significa che non abbiamo

l'1 per cento o lo 0,75 per cento di incremento, ma dobbiamo ragionare sul presupposto dello 0,14 per cento.

Il senatore Gualtieri chiedeva anche maggiore chiarezza sulla consistenza di questa percentuale: se l'ammontare complessivo è di 689.201 miliardi, lo 0,14 per cento potrà significare grosso modo 800-900 miliardi. Io parto dal dato di 689.201 miliardi come spese finali integrate dal disegno di legge finanziaria e dalla complessiva manovra del bilancio dello Stato per l'anno 1996; ma questo lo affermo e insieme lo chiedo. È così? Mi pare che sia così.

PRESIDENTE. Credo che la quota dello 0,14 corrisponda a qualcosa di meno di 800 miliardi.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Il dato di partenza dello 0,14 per cento è esso stesso probabilmente in qualche misura da incrementare. Quindi, signor Presidente, il risultato potrebbe essere superiore a quell'altro che lei invece ha ipotizzato. Saremmo in sostanza, sia per la percentuale sia per la somma netta a disposizione, lievemente al di sopra degli indici indicati ora.

Questo dettaglio, tuttavia, deve inserirsi in un documento di una certa entità, che è stato presentato al Consiglio dei Ministri nel momento stesso nel quale si apriva la discussione per l'approvazione del bilancio, cioè senza possibilità per lo stesso Ministro interessato di avere contezza tempestiva delle cose sulle quali sarebbe stato chiamato a decidere, o a codecidere; e ciò ha implicato che, un'ora dopo lo scioglimento del Consiglio dei Ministri, noi fossimo in grado - solo allora - di valutare i dati sui quali eravamo stati chiamati a deliberare. Questo sforzo subitaneo, intenso e concentrato, ha determinato proprio la possibilità che ancora circa i dati finali vi sia possibilità di variazione.

Del resto, il documento è stato in vostro possesso su per giù nello stesso momento in cui io dico. La complessità della compilazione dei suoi dati ha portato proprio questo: la difficoltà enorme di ricostruire punto a punto gli elementi essenziali. E siccome abbiamo deliberato non soltanto sul bilancio della giustizia, ma sull'intero bilancio dello Stato, ed essendo persone consapevoli dell'importanza della funzione del governare, questo sforzo lo abbiamo fatto per il Ministero della giustizia, ma lo abbiamo esteso anche agli altri bilanci.

Quindi immagini quale pondo di indagini, di lavoro e di risoluzioni stiamo conducendo attualmente. Ciò per spiegare la diversità dei risultati, sia pure in percentuale, che possiamo offrire in questo momento. È anche la ragione per la quale mi riprometto di fare tesoro dei vostri interventi per poter alla fine riassumere quanto lei chiede.

SENESE. Questo dimostra come l'inquietudine fosse più che giustificata. Il senatore Gualtieri sollevava un problema preliminare, non entrava nel merito. In altre parole, prima di discutere del bilancio, egli ci ha invitato a verificarne la consistenza perchè essa appare poco chiara.

Il Ministro ci dice che questo è tanto vero che persino egli stesso e i suoi uffici si trovano alle prese con tali problemi.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. È certa una approssimazione.

SENESE. Una certa approssimazione. Insomma, i fondi in eccedenza disponibili si aggireranno sul migliaio di miliardi. Cominciamo ad assumere questo dato, seppure con un carattere di provvisorietà, però andiamo avanti.

Allora il punto è che – come riaffermato più volte dal Governo e dallo stesso Presidente del Consiglio, riecheggiato in Parlamento, scritto in documenti, mozioni, atti di indirizzo politico – l'amministrazione della giustizia presenta una particolare priorità in questo momento storico-politico per le condizioni in cui versa tale settore dell'attività statale e per il complesso di ragioni che sono note a tutti.

Si parla di priorità, benissimo: come svilupperemo questa indicazione di priorità? In altre parole, quali saranno gli interventi che possiamo immaginare in linea con questa esigenza e con le risorse disponibili, che sono quelle che sono?

Devo dire che è difficile in questo momento della discussione e allo stato attuale scorgere le linee di un programma che utilizzi al meglio i fondi disponibili per avviare a soluzione, ancorchè in maniera insoddisfacente, i problemi che affliggono questo settore dell'amministrazione statale. L'efficienza certamente è un dato da perseguire, ma come? Ho ascoltato l'intervento del senatore Belloni che parlava in prospettiva della necessità di aumentare il numero dei magistrati. Ecco, su questo punto vorrei esprimere con chiarezza la mia opinione, e quindi quella del Gruppo cui appartengo.

Il numero dei magistrati non è insufficiente; è insufficiente l'insieme delle strutture, del personale amministrativo, al limite delle normative processuali ordinarie, che consenta di utilizzare al meglio questa preziosa risorsa. Dico «preziosa» non perchè voglia rendere omaggio ai magistrati; tra questi ve ne saranno molti che fanno benissimo il loro lavoro ed alcuni che non lo fanno bene, ma questa risorsa è preziosa dal punto di vista ordinamentale e costituzionale perchè il magistrato, proprio in quanto tale, rappresenta una professionalità molto elevata e in uno Stato non si può pensare di avere professionalità molto elevate in numero illimitato. Quello che bisogna perseguire è l'organizzazione del servizio che consenta di utilizzare al meglio la professionalità di coloro che in quel servizio sono inseriti.

Torno così ad un discorso che mi è capitato di fare anche in altre occasioni, quello cioè della mancanza di risorse con particolare riferimento al settore della giustizia. Le risorse sono scarse perchè abbiamo un sistema contrassegnato da una sorta di garantismo «barocchistico»: due gradi di giurisdizione, un ricorso in Cassazione, che è sempre ammissibile indipendentemente dal valore delle liti o dall'entità delle sanzioni comminate in penale, una strutturazione degli uffici giudiziari che utilizza in maniera enfatica il personale della magistratura, una collegialità eccessiva, una dispersione di giudici di primo grado in vari livelli, insomma un insieme di strutture che tende ad aumentare quello che in sociologia si chiama lo stridio, il rumore. In più abbiamo una geografia giudiziaria obsoleta, lo diciamo ormai da cinquant'anni. Ora, se le risorse sono quelle che sono, sarebbe il caso di mettere prioritariamente

allo studio provvedimenti strutturali, ma non vedo fin qui una indicazione di piano di riforma, per esempio, della geografia giudiziaria.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Nella mia replica questo sarà tutto puntualmente asserito, dimostrato e controllato anche da voi.

SENESE. Mi compiaccio di questo annuncio: la replica sta diventando una terra promessa verso la quale questa Commissione si avvia con animo fiducioso.

Ma più che la replica a nostro avviso sono importanti l'enunciazione già in apertura del dibattito delle linee di azione e soprattutto la loro traduzione in disegni di legge, in atti cioè sui quali ci si possa confrontare.

Se non ricordo male nel primo contatto che il Ministro ha avuto con questa Commissione, un primo contatto cui - ahimè - è seguito un lungo periodo...

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia...* di lavoro.

SENESE. ...di lavoro del Ministro e di attesa spasmodica della Commissione che intendeva vederlo e non lo incontrava, ma lo ritrova adesso dopo otto mesi, ebbene in quella occasione il Ministro enunciò tra l'altro la revisione della geografia giudiziaria e l'istituzione del giudice unico monocratico di primo grado.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Questo no.

SENESE. Comunque non ci fu nemmeno la possibilità di integrare quella esposizione per dire, come ha fatto adesso: «Questo no». Egli indicò alcune linee, ma non abbiamo visto nulla finora. Probabilmente nella replica avremo delle indicazioni.

Il problema è che, essendo indicazioni contenute appunto nella replica, non potremo a nostra volta intervenire per dire se esse non ci convincono.

PRESIDENTE. Potrete farlo in sede di dichiarazione di voto.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Sono in grado di rispondere subito, senatore Senese.

SENESE. Con il mio intervento intendevo proprio chiedere perchè il Ministro non accompagna la relazione sul bilancio con una esposizione in cui dica: «Queste sono le cifre, questi sono gli intenti del Governo per quanto riguarda la loro destinazione». Dopo di che la discussione sarebbe entrata nel merito delle scelte, per uno sforzo comune nella costruzione del programma, e il voto sarebbe stato orientato dal dibattito.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, mi consenta di essere utile, spero, al proposito che esprime il senatore Senese.

Io mi sono adeguato a quello che mi è stato indicato come il *modus procedendi* già stabilizzato nella prassi di questa Commissione. Infatti, il mio dubbio era se dovessi esprimere prima, dopo o durante il dibattito il punto di vista del Ministero e mi fu detto che la tradizione voleva che io assistessi e che alla fine, in sede di replica, e solo allora, potessi esporre le nozioni di cui sono in possesso. E a tanto mi sono attenuto. Però in me, senatore, c'era lo stesso interrogativo che lei sta esponendo: io sono disponibile a parlare anche immediatamente per la parte programmatica, propositiva, quella da sottoporre al vostro vaglio in termini di avvenire, perchè ho i dati. Mi rimetto invece alla precedente idea per quanto attiene alla parte contabile, perchè quella ha bisogno ancora, come dicevo, di un aggiornamento continuo e preciso delle cifre.

Tuttavia, se noi presupponiamo, o diamo per acquisita, una certa approssimata disponibilità, su di essa, sia pure appunto approssimata, si può innestare un ragionamento programmatico, da parte mia propositivo e da parte vostra dialettico. Quindi, non ho adempiuto altro che alle indicazioni del *modus procedendi* su cui ero stato informato. Però, se il Presidente lo ritiene, posso intervenire anche subito poichè mi sono portato quanto basta; ma la relazione richiederà qualche tempo, come desidero fare tra qualche giorno in Aula.

SENESE. Non intendevo addebitare al Ministro le difficoltà di cui ho dato conto. So che il Ministro si è adeguato al modo di procedere della Commissione parlamentare e di questo non posso che compiacermi (che un Ministro si adegui a quelle che sono le prassi parlamentari è il minimo, ma è anche qualcosa di molto soddisfacente).

Per quanto mi riguarda sarei molto d'accordo con l'impostazione di merito delineata dal Ministro. Ovviamente, lascio la decisione al Presidente, ma direi che i casi sono due: o consentiamo al Ministro, nelle forme che il Regolamento prevede, di fare questa sua esposizione preliminare (e su questa, integrata dalle risultanze del documento in esame, apriamo la discussione); oppure chiunque di noi, e me per primo, che interviene in discussione generale, avendo il Ministro taciuto, sia pure in ossequio alla prassi parlamentare, è costretto a desumere il programma del Governo dai documenti che abbiamo dinnanzi e da quelli che fino ad oggi sono stati presentati, nonchè dai disegni di legge, dalle iniziative, eccetera. Mi fermo qui per lasciare al Presidente, sentiti caso mai altri colleghi, la decisione su come procedere.

PRESIDENTE. Noi siamo qui riuniti non per discutere sulla politica della giustizia in generale, ma per dare un parere sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia alla 5^a Commissione permanente. Non si parla quindi di politica.

TRIPODI. Ma non ha senso questo modo di procedere!

PRESIDENTE. In nessuna Commissione di merito è prevista un'esposizione iniziale del Ministro.

TRIPODI. Abbiamo sempre parlato della situazione generale del comparto su cui siamo chiamati a pronunciarci in occasione del dibattito sul bilancio.

PREIONI. Questa è l'unica occasione che abbiamo per parlare direttamente con il Ministro, che in Commissione non è mai venuto.

LAFORGIA. Bisogna esprimere il parere a ragion veduta, sapendo quali risultati si otterranno con questi stanziamenti.

GARATTI. Signor Presidente, signor Ministro, vorrei innanzi tutto chiarire che sono sostanzialmente d'accordo con l'eccezione sollevata dal senatore Gualtieri e dal senatore Senese. Pur sottolineando che io sono alla mia prima esperienza parlamentare, se non ricordo male, lo scorso anno (ero appena giunto in questa Commissione, dopo una breve permanenza in Commissione affari costituzionali), il Ministro allora in carica, onorevole Biondi, quando venne ad esporre la manovra finanziaria, come nella fase attuale, presentò una relazione programmatica di accompagnamento ai conti e alle disponibilità che il Governo destinava al settore della giustizia.

Secondo me, noi oggi ci troviamo in difficoltà a svolgere una discussione generale sugli intenti del Dicastero perchè, pur in presenza di alcuni documenti, non siamo a conoscenza del programma e non sappiamo come tali somme verranno impiegate dal Governo. È inutile che ci mettiamo a fare delle osservazioni o delle critiche al Ministro, per l'azione amministrativa o per l'impiego delle somme, se non conosciamo gli intenti. Direi pertanto che sarebbe più opportuno che questa discussione generale venisse interrotta e che il Ministro facesse una relazione programmatica, orale o scritta, per illustrarci come intende impiegare le somme che sono a disposizione per il settore della giustizia. Partendo da lì, ognuno di noi potrà fare delle osservazioni, dichiarare la propria approvazione o la propria disapprovazione e svolgere un confronto.

Mi trovo a disagio in questa fase - ripeto - perchè vorrei dare un contributo concreto al dibattito. Ma in assenza di un chiarimento iniziale del Ministro, non sapendo se tale contributo è già contenuto in un documento programmatico del Ministero, ritengo che queste osservazioni potrebbero essere addirittura pleonastiche. Chiedo pertanto che questa seduta venga sospesa, in attesa di una relazione programmatica che accompagni appunto gli intenti del Ministro su come ritiene di impiegare le somme a disposizione. È vero che ci sono dei documenti in cui sono indicate le varie voci, però è anche vero che in termini di politica di giustizia, mancando una relazione sul punto, ci troviamo in una situazione di difficoltà.

PRESIDENTE. Senatore Garatti, in questo momento non possiamo sospendere la seduta perchè dobbiamo esprimere il parere alla Commissione bilancio ed abbiamo tempi prestabiliti. Poi, insieme al Ministro, potremo fissare una seduta in cui il Ministro ci possa illustrare la politica del Governo.

PREIONI. Aderisco alla proposta del senatore Garatti.

GUALTIERI. Anch'io ritengo che la seduta debba essere sospesa perchè il parere che dobbiamo dare alla 5^a Commissione permanente

non può prescindere dalla conoscenza della materia e delle cifre su cui appunto esprimiamo tale parere.

Il Ministro ci ha detto che, su una presunzione abbastanza approssimata ma realistica di uno stanziamento che indica un incremento tra 900 e 1.000 miliardi, ci può fare *ad horas* una relazione programmatica: su queste sole somme, non sull'intera politica della giustizia. Di questa esposizione del Ministro - io cerco di circoscriverla perchè non si abbia l'impressione che lei, signor Ministro, debba fare qui la relazione generale sugli orientamenti del Governo in materia di giustizia - noi dobbiamo soltanto esaminare l'impiego delle somme per poter eventualmente decidere una diversa destinazione. Se lei ce la può fare oggi nel pomeriggio, in base a quanto ha dichiarato, riprenderemo dopo la discussione generale.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. È cosa che richiede non meno di un'ora.

PRESIDENTE. Alle 11 dobbiamo andare in Aula.

GUALTIERI. C'è però la seduta del pomeriggio.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. È prevista anche una riunione per domani.

GUALTIERI. Quando vuole, Ministro, non le voglio imporre un momento preciso. Un intervento di un'ora non ci disturba, anzi facilita l'esame dei dati di bilancio in modo da esprimere un parere ad occhi aperti. Come possiamo, infatti, inviare un rapporto alla Commissione bilancio se ancora non conosciamo esattamente le cifre contenute nella tabella del Ministero di grazia e giustizia, che cosa ne vuole fare il Governo, che cosa ne vogliamo fare noi? Magari potremmo destinare tutti i 900 miliardi di incremento ad intrattenimenti sportivi dentro le carceri: se questo fosse il nostro orientamento lo dovremmo dire, ma quale parere possiamo esprimere ora alla 5ª Commissione?

Propongo quindi che nella seduta di oggi pomeriggio o di domani mattina, se il Ministro è così cortese di accogliere tale invito, egli possa replicare.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Preferirei domani mattina.

PRESIDENTE. Dobbiamo tener presente che i tempi per inviare il rapporto alla 5ª Commissione ci impongono di dare mandato al relatore entro giovedì sera.

LAFORGIA. Entro giovedì sera la proposta di rapporto sarà votata. Gli interventi saranno di pochissimi minuti, però saranno molto utili perchè avranno a base le dichiarazioni del Ministro.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Adesso non posso confermare la piena disponibilità ad attuare i vostri deliberata, anche quelli

istruttori; però la mia previsione di lavoro era nel senso che, esaurita la fase della mattina, avrei poi avuto il resto della giornata libero per ulteriori impegni, che nel frattempo ho assunto. Vorrei quindi sollecitare la vostra cortesia affinché il mio intervento, se così sarà deliberato, abbia luogo domani mattina. Questo naturalmente prescinde dalla questione regolamentare; è una disponibilità che attiene al merito dell'esame dei documenti di bilancio.

SCOPELLITI. Se i tempi a nostra disposizione sono così stretti non dobbiamo fermarci solo ai *desiderata*. Anche a me piacerebbe ascoltare ora l'intervento del ministro Mancuso, ma dobbiamo tener conto dei tempi e del fatto che numerosi colleghi vorranno intervenire nella discussione generale e nel corso dell'esame degli emendamenti. Se la seduta di oggi pomeriggio sarà destinata allo svolgimento della discussione generale (perché il Ministro, volendo mantenere i suoi impegni, è disponibile domani mattina), possiamo anche anticipare la convocazione della seduta antimeridiana di domani, ma non ce la faremo comunque ad arrivare all'approvazione del mandato entro la stessa serata.

D'altra parte non penso di sbagliarmi se leggo nella tabella 5, capitolo per capitolo, cifra per cifra, quella che sarà l'azione del Ministero (settore penale, civile, ordinamento penitenziario). Si tratta di una impostazione che io credo rappresenti il modo in cui il Ministro intende operare in un anno di attività. Non penso quindi che vi sia tutta questa urgenza di un intervento orale del Ministro.

Vorrei anche aggiungere che il Dicastero di grazia e giustizia non è l'ANAS, dove il miliardo in più o in meno permette di costruire un chilometro di autostrada in più o in meno. Le disponibilità economiche saranno anche ridotte: vedremo poi se è bene o male, però non credo che il cammino della giustizia in Italia sia direttamente proporzionale agli investimenti nel settore.

In conclusione, chiedo quindi di non sospendere l'esame e di proseguire i lavori nel pomeriggio.

RUSSO. Signor Presidente, se il Ministro fosse intervenuto all'inizio dell'esame dei documenti di bilancio o nel corso della discussione ciò avrebbe indubbiamente facilitato gli interventi dei senatori. Se però il Ministro intende intervenire domani mattina, sarà realistico prevedere la prosecuzione della discussione al termine della quale - come programmato - vi sarà la replica del Governo. Dopo di che, in sede di dichiarazioni di voto, potremo esprimerci di conseguenza. Oggi dobbiamo necessariamente lavorare. Domani mattina la replica del Ministro coprirà l'intera seduta prima della convocazione dell'Assemblea. Ci rimane quindi il pomeriggio successivo per le conclusioni e la votazione di eventuali emendamenti ed ordini del giorno.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Vorrei rendere più sistematica questa situazione che vedo quasi inedita. Quanto sarebbe bastato per impostare una discussione più o meno sostanziale sulla materia di cui discutiamo si trova nella tabella 5 dove, capitolo per capitolo, sono indicati gli aspetti programmatici, propositivi e sommari del bilancio.

Un mio intervento, quindi, non potrebbe essere che esplicativo ed integrativo di quelle premesse, con la indicazione delle materie e degli atti attraverso i quali si intende dare consistenza a tale generica descrizione.

— Quella che io mi riprometto di fare domani è una replica illustrativa, non delle linee generali del programma ma del loro *ubi consistam* in relazione alle varie problematiche. Non sarà quindi una questione di fondi, che poi verranno richiesti, ma piuttosto di politica della giustizia.

TRIPODI. Esatto.

GUALTIERI. Lei ci ha detto che possiamo contare su circa 900 miliardi in più. Nella tabella 5 però questi non ci sono; quando interverrò nella discussione generale glielo dimostrerò. La somma disponibile da manovrare è molto inferiore. È per questo che volevamo sapere fin dall'inizio se i miliardi sono 100 o 1.000: non è un elemento indifferente. La senatrice Scopelliti affermava che non siamo l'ANAS ma stiamo discutendo della differenza tra 150 e 1.000 miliardi. Ripeto, quale rapporto possiamo inviare alla Commissione bilancio se non sappiamo questi dati fin dall'inizio?

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Non posso interloquire su tutto. Risponderò comunque anche a lei, senatore Gualtieri.

SENESE. Signor Presidente, ho sollevato un piccolo vespaio. Adesso, dopo una serie di interventi, compresi quelli del Ministro (perchè è lei, signor Ministro, che ha il potere dispositivo dell'ordine dei lavori), viene fuori che, per ragioni varie, non possiamo fare ciò che tutti convengono sarebbe stato desiderabile fare.

Allora procediamo e muoviamoci secondo il principio di realtà. Come avevo preannunciato, vorrei svolgere il mio intervento sulla base delle linee di politica della giustizia che credo di desumere dalla tabella 5, ma non solo. Infatti, la tabella 5 deve essere integrata anche con le disposizioni degli altri strumenti della manovra ed in particolare con le disposizioni contenute nel cosiddetto provvedimento collegato.

Parto allora dalla osservazione che ho premesso, secondo cui l'obiettivo dell'efficienza si persegue valorizzando al meglio la professionalità dei magistrati. Per questo obiettivo è necessario puntare ad un incremento del personale ausiliario. E allora sollevo un primo problema. La disposizione del provvedimento collegato che prevede la proroga del blocco delle assunzioni nelle varie amministrazioni, esonerandone soltanto il Ministero delle finanze, frustra in radice qualsiasi progetto di incremento di produttività nel settore della giustizia. Se noi blocchiamo l'assunzione di personale nell'Amministrazione della giustizia, ripeto, frustriamo in radice ogni tentativo di creare un tasso maggiore di efficienza nel servizio di giustizia. Questa è la prima osservazione

La seconda osservazione, parimenti desunta dal provvedimento collegato, è quella che riduce il periodo per il quale i magistrati possono essere inviati in missione per coprire sedi che il Consiglio superiore della magistratura non riesce ad occupare, stante il principio della ina-

movibilità dei magistrati. Anche questa disposizione a me pare che urti contro le esigenze di maggiore efficienza che sono state sottolineate da tutti.

Sono osservazioni, queste, sulle quali gradirò conoscere il parere del Ministro e sulle quali probabilmente costruiremo alcuni emendamenti da presentare in altra sede.

Venendo specificamente alla tabella 5 rilevo – ma può darsi che mi sbagli – che nella predisposizione del programma delle somme ivi previste manca qualsiasi riferimento alla soluzione del problema dell'enorme arretrato delle cause civili pendenti, problema che ha travagliato non soltanto la nostra Commissione, ma il dibattito – usiamo questa espressione eufemistica – che vi è stato tra mondo dell'avvocatura, mondo della magistratura, operatori della giustizia e Ministero di grazia e giustizia. Anche in sede legislativa sono state avanzate diverse proposte per risolvere la questione, proposte che si imperniano tutte su una sorta di maggiore coinvolgimento del mondo forense, un maggiore ricorso alla magistratura onoraria, e così via. Ma quali che siano le forme ultime che questa soluzione potrà assumere, non vi è dubbio che qualsiasi soluzione ha un costo e che, rispetto a tale costo, non è formulata alcuna previsione che in qualche modo garantisca la disponibilità dei fondi.

Proseguo ancora. L'indicazione che una parte dei fondi disponibili sia destinata ad assicurare la difesa delle vittime della violenza sessuale ovviamente mi trova perfettamente d'accordo, ma immediatamente fa sorgere il quesito più ampio, più grave, se posso dire più drammatico, della effettività della difesa nel processo penale e nel processo civile. Io ho avuto l'onore di motivare il voto favorevole del Gruppo cui appartengo alla legge sulla custodia cautelare e in quella occasione ho detto che quella legge rappresenta soltanto un primo passo verso una maggiore garanzia, perchè in un sistema accusatorio, come il nostro, è inutile allargare le garanzie se nel contempo non si creano gli strumenti che possano rendere effettive tali garanzie. Tutto ciò che è scritto in quella legge rimanda incessantemente e necessariamente ad una maggiore presenza e ad un maggiore intervento della difesa, ma vi sono fasce molto estese di cittadini (non soltanto quelle che rientrano nel gratuito patrocinio, così come oggi previsto, ma anche quelle che non sono inserite nell'area della povertà) che tuttavia incontrano enormi difficoltà nell'affrontare i costi e i pesi di un'adeguata difesa in giudizio. Che cosa vogliamo fare rispetto a questa esigenza?

Ho già sottolineato che il secondo tassello di questa operazione di accrescimento, per così dire, del tasso di garanzia del nostro sistema giudiziario è rappresentato da un sistema moderno ed efficiente di aiuti giudiziari. Rispetto a questo, l'indicazione di un settore specifico, sia pure molto significativo, suscita in me qualche preoccupazione. Noi dobbiamo invece mettere allo studio un sistema più complessivo di difesa di coloro che non hanno i mezzi sufficienti per assicurarsela, e non soltanto nel processo penale, ma anche nel processo civile.

Accennavo, inoltre, al tema della revisione della geografia giudiziaria. Se tale tema è nei programmi immediati e attuali del Governo, sarebbe molto interessante conoscere quali valutazioni vengono formulate in ordine alle probabili economie ricavabili da una ristrutturazione di questo genere, per cui il bilancio della giustizia diventerebbe allora

molto più modulabile di quanto a tutta prima non possa apparire. Infatti, è vero che vi saranno interventi – ed io ho fatto cenno ad alcuni di questi – che richiederanno stanziamenti e fondi, ma è anche vero che vi potranno essere altri interventi che consentiranno un'economia o un risparmio di fondi. In tal senso – ritengo che il Ministro sul punto non sia del tutto d'accordo – l'orientamento pressochè unanime di questa Commissione è per la introduzione del giudizio monocratico di primo grado. Ebbene, sarebbe anche interessante, al di là delle dispute, sapere quanto questa introduzione comporti per un verso di economie e per un altro verso di maggiori spese. Infatti, l'introduzione di un giudice unico dovrebbe accompagnarsi a quel famoso ufficio del giudice, ossia a quella struttura di personale e di mezzi, che può rendere più produttiva l'attività del magistrato.

Infine, tra i punti che mi sembra che non siano stati considerati in questo documento, vi è quello – oggetto di discussione all'interno della Commissione, ma tuttavia non indifferente – della istituzione di un fondo di soccorso e di prevenzione rispetto al fenomeno dell'usura.

Sul punto vi è anche una proposta del Governo. Ebbene, quanto potrà assorbire questo fondo, dove sarà compreso questo ammontare?

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Vi siete fermati al fondo di solidarietà. Mi pare che l'articolo 9 del testo che è stato approvato prevedesse questa risorsa, ma non indicava come provvedere alla destinazione. È fermo su quel punto.

RUSSO. Questo è il disegno di legge della Camera.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Ciò non risolve però tale aspetto.

BECCELLI. Non so se questo fondo debba essere inserito nel bilancio della giustizia.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. Piuttosto dovrebbe rientrare nella tabella del Ministero dell'interno.

SENESE. Al di là delle battute del collega Belloni, sempre dense di senso dell'umorismo (egli diceva che tale somma dovrebbe far parte dei fondi destinati alla previdenza sociale), ritengo che il problema esista e vada in qualche modo affrontato, anche perchè vi è un orientamento, sia pure contrastato, favorevole all'introduzione di tale strumento.

Queste sono in sintesi le prime osservazioni che la lettura dei documenti di bilancio, con le incertezze che riguardano le cifre di cui abbiamo già parlato e con il forzato silenzio esplicativo del Ministro (forzato dalle circostanze, dalla prassi, dai tempi, da tutto un insieme di elementi), consente di formulare.

PRESIDENTE. Considerata l'ora e tenuto conto dell'inizio della seduta dell'Assemblea, rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11.

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Pomeridiana)

Presidenza del presidente GUARRA

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019, 2019-bis (tabelle 5 e 5-bis) e 2156.

Riprendiamo la discussione generale iniziata nella seduta antimeridiana di oggi.

BECCELLI. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, per evitare di ripetere cose già dette desidero rifarmi all'intervento molto ampio ed esauriente del senatore Senese, il quale ha svolto una panoramica che ritengo soddisfacente. L'unico punto sul quale ritengo di dissentire rispetto a quanto ha detto, concerne la *vexata quaestio* dell'ipotetica sufficienza del numero dei magistrati ordinari.

Abbiamo purtroppo constatato l'esistenza di un arretrato spaventoso del lavoro giudiziario e personalmente non faccio distinzione tra civile e penale perchè in ciascuno dei due settori esiste tale problema. Qualche volta esso si aggrava nel civile se si assegnano più magistrati al settore penale, o viceversa, ma in sostanza rimane un problema unico che non riguarda i settori singolarmente considerati.

Abbiamo constatato che quello dell'arretrato è un fenomeno ormai cronico e dobbiamo prendere atto del fatto che esso, tenuto conto dell'attuale organizzazione e del numero effettivo dei magistrati assegnati agli uffici giudiziari, è il risultato di una inadeguatezza e di una insufficienza che poi si traducono in una carenza di giustizia. Infatti

una decisione che non sia tempestiva, civile o penale che sia, è un rifiuto di giustizia; è in pratica una mancanza di giustizia. Al riguardo dissento dalle affermazioni del senatore Senese, interpretando e riportando quanto sostenuto, se non vado errato, anche dall'Associazione nazionale dei magistrati e da una larga parte della magistratura. Dissento da quella impostazione che, secondo me, è nociva e nefasta perchè non ci consente di intravedere quale potrà essere il rimedio.

A mio parere non c'è dubbio che, di fronte al fenomeno spaventoso dell'arretrato, dobbiamo irrobustire i ranghi della magistratura e gli organici del personale addetto agli uffici giudiziari; altrimenti non si esce da questo vicolo cieco. In astratto si può certamente ammettere una migliore organizzazione, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, l'istituzione del giudice unico di primo grado e quindi anche la semplificazione del funzionamento dell'apparato e delle procedure che tutti auspichiamo ma che non riusciamo a realizzare. Infatti gli interventi legislativi di riforma sia della procedura civile che della procedura penale non hanno migliorato la situazione, anzi secondo me l'hanno peggiorata perchè hanno ulteriormente complicato le regole processuali.

Si può sperare, allora, che in futuro il numero dei magistrati assegnati agli uffici giudiziari appaia sufficiente se legato a un recupero di efficienza e di produttività, ma allo stato attuale non vedo una prospettiva concreta e reale di tale recupero e quindi di smaltimento dell'arretrato. Sicchè a me pare che nelle considerazioni svolte dal senatore Senese manchi quell'elemento fondamentale, che poi manca anche nella relazione che accompagna lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia che il Governo ha redatto per presentare la tabella oggetto del nostro esame. Si è del tutto trascurato, cioè, di considerare che per assorbire l'arretrato è necessario un intervento volto ad aumentare il personale di ogni grado nell'amministrazione della giustizia.

Tuttavia non è possibile prevedere un incremento per così dire «naturale» del numero dei magistrati ordinari, giacchè persino i posti messi a bando non vengono coperti del tutto all'esito delle prove di concorso. Allora, l'unica strada da percorrere - e su questo mi sembra vi siano opinioni e volontà convergenti - è quella del ricorso all'impiego di magistrati onorari, i quali però non devono diventare una figura straordinaria, al di fuori del nostro ordinamento e dell'attuale assetto istituzionale: devono semplicemente essere inquadrati nella posizione che è già prevista dalla nostra Costituzione e dall'ordinamento giudiziario.

Con un emendamento che ho presentato al decreto-legge concernente la riforma della procedura civile e il giudice di pace, attualmente in fase di conversione - sul quale emendamento purtroppo sono nati forti contrasti - ho proposto di modificare proprio quell'articolo dell'ordinamento giudiziario che delinea la figura del magistrato onorario per accentuarne le caratteristiche di professionalità e di garanzia così da farne un magistrato onorario sì ma a tempo pieno, che non svolga altre funzioni (ad esempio, qualora si trattasse di persona proveniente dall'avvocatura, dovrebbe lasciare la professione di avvocato per dedicarsi a tempo pieno a quella di magistrato onorario). E questo magistrato onorario, poichè naturalmente lo vogliamo bravo, esperto, che ci garantisca, ci dia sicurezza e tranquillità e sia anche capace e produttivo, dovrà percepire - come potete immaginare - un'adeguata indennità.

Tralascio le altre considerazioni di merito, non volendo far perdere ulteriore tempo ai colleghi della Commissione, e arrivo alla conclusione del mio intervento. Secondo me, la maggiore carenza che si rileva nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e nel bilancio di previsione per il prossimo triennio riguarda proprio la mancanza di uno stanziamento finalizzato a coprire la spesa che si dovrà sostenere per corrispondere un'adeguata indennità ai pretori onorari, che secondo me costituiscono l'unica prospettiva reale verso la quale dobbiamo tendere. Naturalmente, con ciò non dico che non si debba rivedere la geografia giudiziaria, istituire il magistrato unico di primo grado, riorganizzare gli uffici, ampliare la pianta organica del personale che affianca il magistrato e ne accresce la produttività. Solo se aiutato da una *équipe* adeguata, solo se supportato da un'organizzazione di lavoro efficiente, il magistrato può produrre di più.

Questa è dunque la conclusione del mio intervento: a me sembra che l'aver omesso questa previsione di stanziamento espressamente finalizzata al pagamento di un'indennità ai magistrati onorari sia una carenza, un difetto, una grave lacuna della tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia e quindi rivolgo l'invito a tutti i Gruppi parlamentari a formulare insieme un ordine del giorno, nella speranza che il Governo lo accetti e voglia poi naturalmente uniformarsi all'indirizzo che noi esprimeremo.

TRIPODI. Signor Presidente, ritengo che la nostra discussione sul bilancio non possa essere assolutamente avulsa dal contesto complessivo dello stato della giustizia in Italia. Perciò, mi permetto di fare alcune considerazioni che si collegano all'attuale situazione dell'ordinamento giudiziario nel nostro paese.

Ritengo infatti che noi non possiamo esaminare soltanto il profilo contabile, che pure dobbiamo certamente valutare e per il quale possiamo dare un contributo. Nel momento in cui il Governo imposta la sua politica per il comparto della giustizia, anche se solo dal punto di vista finanziario, e proprio perchè viene impostato l'intervento finanziario, occorre indubbiamente stabilire strategie politiche e precisi obiettivi di intervento e quantificare la soluzione dei problemi più scottanti che oggi interessano l'amministrazione della giustizia.

Io credo che nell'attuale situazione noi tutti dobbiamo pretendere che la questione della giustizia sia prioritaria rispetto agli altri problemi del paese ugualmente di primaria importanza. Senza affrontare la questione della giustizia come questione centrale per il funzionamento delle nostre istituzioni giuridiche, non possiamo assicurare alla gente quello Stato di diritto che spesso noi stessi rivendichiamo. A nessuno sfugge che è proprio l'offerta di un servizio essenziale come quello della giustizia - che noi appunto avvertiamo come esigenza fondamentale - che può far superare certe difficoltà, soprattutto in alcune zone del paese. È noto - ma riprenderò questa considerazione più avanti - quello che è avvenuto negli anni passati e soprattutto ciò che sta avvenendo in questi giorni in termini di inquietudine diffusa tra la gente, un'inquietudine reale, legittima, giustificata; anche le prese di posizione di oggi da parte dell'Associazione magistrati costituiscono un segnale in questa dire-

zione. E l'inquietudine sta facendo rinascere molti degli elementi di sfiducia nei confronti della giustizia che già si sono registrati nel passato. Dopo una certa ripresa del senso di fiducia nello Stato di diritto, adesso avvertiamo di nuovo uno sfilacciamento della credibilità della gente nei confronti della giustizia e quindi nei confronti dell'offerta di un servizio da parte dello Stato per chi ha bisogno di giustizia (e credo che ne abbiamo bisogno tutti).

Abbiamo regioni in cui l'attività giudiziaria è paralizzata. Ieri lo stesso relatore ha riportato un dato clamoroso: 2.500.000 procedimenti civili giacciono tra la polvere nei meandri dei palazzi giudiziari. In altre zone l'attività giudiziaria non procede neanche in campo penale perchè manca il personale o mancano gli strumenti che permettono di lavorare.

Tutti questi elementi fanno parte di un processo contorto che aggrava ulteriormente la situazione. Nelle regioni in cui maggiore è la presenza della criminalità organizzata si rischia di non poter celebrare processi che vedono centinaia o addirittura migliaia di indagati per delitti di mafia (mi riferisco in particolare a Reggio Calabria). A tale riguardo non va sottaciuto il rischio della scarcerazione di pericolosi malviventi per la decorrenza dei termini di custodia cautelare.

Di fronte a questo stato di cose, in molte zone alla giustizia e alle istituzioni democratiche spesso si sostituisce la mafia come strumento di soluzione di controversie di carattere civile: è un altro elemento gravissimo e preoccupante. La gente, cioè, di fronte alla mancata presenza delle istituzioni dello Stato, è costretta a rivolgersi al potente mafioso del posto per poter risolvere una controversia privata.

Occorre allora individuare le cause per cui si è arrivati a questo punto, a questa realtà inquietante e drammatica; dobbiamo individuarle insieme alle responsabilità di chi ha provocato tale situazione.

Intanto - e mi dispiace dirlo - non sono d'accordo, come invece è accaduto altre volte, con il senatore Senese quando afferma che gli organici sono sufficienti. Non è vero. Quando un magistrato appartenente alla DDA di Reggio Calabria restituisce la delega di coordinatore antimafia per mancanza di personale negli uffici, come si fa a dire che gli organici sono sufficienti? Non si possono celebrare i processi, non si danno risposte di giustizia. E allora, si tratta solo di una procedura burocratica e farraginosa o mancano materialmente gli strumenti che permettano di rispondere alla domanda di giustizia?

Il mezzo principale deve essere non solo la norma, la legge o il codice penale ma anche l'uomo, e l'uomo inteso non solo come magistrato ma, come hanno ricordato altri colleghi, come persona che lavora nell'amministrazione. Ad esempio, nella tabella F del disegno di legge finanziaria, la cifra destinata ad interventi urgenti per il sistema informatico, per le strutture e per i servizi dell'amministrazione giudiziaria passa dai 40 miliardi stanziati dalla finanziaria 1995 a 38,8 per il 1996. Eppure abbiamo più che mai bisogno dell'informatizzazione e dell'ammodernamento delle strutture. La stessa nuova legge sulla custodia cautelare ha introdotto norme che richiedono il massimo intervento di strumenti informatici per avviare il procedimento e per svolgere tutte le attività di inchiesta.

Ci sono strutture che non funzionano per mancanza di magistrati e di personale amministrativo. Pensiamo, ad esempio, che in una città come Reggio Calabria, con 170.000 abitanti, gli uffici giudiziari sono distribuiti su 8 sedi (e parlo solo della città, senza considerare quello che accade nella provincia). Questa dispersione è un ostacolo al buon funzionamento dell'attività giudiziaria; certo, vi sono responsabilità a livello locale ma anche a livello nazionale. Un'organizzazione così frammentata non può corrispondere alle esigenze pressanti e giuste della gente.

E lo stesso vale per i mezzi. L'altro giorno mi trovavo a Palmi e ho visto che gli impiegati degli uffici giudiziari usavano una automobile che camminava per miracolo. Diventa anche un problema di immagine: la gente, a vedere un'automobile ridotta in simili condizioni, si chiede: «Questa è la giustizia?».

Per quanto concerne poi il carcere dell'Asinara, questione da noi già affrontata, avevamo chiesto al Governo un impegno sulla realizzazione di nuove strutture penitenziarie. Quelle esistenti sono infatti fatiscenti e malsane. Una persona deve scontare la pena per il reato che ha commesso, però non può essere condannata due volte facendola vivere in certe condizioni: questo non può essere assolutamente accettato!

Ieri il collega relatore faceva presente - e stamattina abbiamo esaminato questo aspetto - la totale mancanza di sensibilità manifestata con l'articolo 7 del disegno di legge collegato, con il quale vengono bloccate le assunzioni. Non viene permesso nemmeno il *turn over* perché fino alla fine del 1998 non è prevista alcuna deroga per l'amministrazione della giustizia, al contrario di quanto accade per altre amministrazioni, come ad esempio il Ministero delle finanze.

Altro che parlare di priorità, di sensibilità, di attenzione, di ruolo centrale che deve acquistare la magistratura. Non basta fare solenni affermazioni del genere di fronte al Parlamento o in televisione quando poi ci si trova di fronte a decisioni così assurde, che certamente non permettono di risolvere le questioni aperte. Mi auguro che tutti noi, unitariamente, come Commissione giustizia del Senato, ci batteremo in Aula per modificare questa norma che certamente non va incontro neanche alle immediate esigenze dell'amministrazione della giustizia.

Abbiamo parlato di alcune cause dell'attuale situazione, però ci sono anche delle responsabilità. Da un paio d'anni la magistratura è sotto pressione, è soggetta ad un attacco violento, feroce, che viene condotto con lo scopo di destabilizzare la giustizia stessa, di indebolirne il prestigio, di offuscare la sua immagine. Mi riferisco anche a quello che sta avvenendo in questi giorni. È evidente che tutto ciò mette in discussione il principio costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura e credo che anche in questo caso ci siano delle responsabilità politiche, perché l'attacco non è condotto dall'esterno ma persegue un disegno ben preciso e viene appunto portato avanti non solo contro i magistrati, ma anche contro alcuni strumenti che hanno consentito di ottenere qualche risultato negli ultimi anni nei confronti dalle organizzazioni criminali (se n'è accennato anche in questa Commissione).

Mi riferisco in primo luogo alla legge sui pentiti, che ritengo debba essere rispettata ma sulla quale si è sviluppato tutto un movimento di opinione teso a superarla. Poi, un altro strumento contro il quale esiste un orientamento tendente ad uno smantellamento dell'istituto è quello

del regime carcerario di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, attraverso il quale si è cercato di spezzare i rapporti tra i detenuti pericolosi e l'ambiente criminale esterno e che, insieme ad altre misure, ha certamente influito in modo decisivo nella lotta alla criminalità mafiosa. Assistiamo ora ad un attacco a tale articolo, che non è più efficace e non raggiunge più l'obiettivo prefisso in quanto si è passati dai 1.200 detenuti del 1993 a meno di 400 detenuti nel 1955. Del resto, da qualcuno viene persino proposta la soppressione della norma.

Ci sono anche altri elementi che certamente intralciano il cammino degli strumenti che sono stati scelti dal Parlamento e la cui attuazione è stata solo avviata, ma non produce ancora i risultati ipotizzati. Penso innanzitutto all'istituzione del giudice di pace, ma voglio richiamare anche la stessa legge sull'usura. Abbiamo avuto modo di sottolineare nella scorsa seduta che purtroppo da oltre un anno quel provvedimento, già approvato dalla Camera dei deputati, giace presso questo ramo del Parlamento e non viene esaminato dalla nostra Commissione a causa di negligenze e ritardi dello stesso Esecutivo. Eppure abbiamo riconosciuto che tale provvedimento rappresenta un elemento importante per la lotta ad un reato così diffuso, soprattutto in certe zone del paese, dove spesso si riscontrano le due facce della stessa medaglia, quella dello strozzino che contemporaneamente è l'esponente della famiglia mafiosa.

Io ritengo che al riguardo dobbiamo fare attente considerazioni sullo scenario della giustizia. E proprio per questo motivo avrei desiderato che fosse presente il Ministro (constato che invece è presente il Sottosegretario, come accade regolarmente ormai da circa un anno). È necessario un impegno da parte del Ministro, quello stesso Ministro che collabora con quanti demoliscono la magistratura e che calpesta le decisioni del Parlamento, il quale ha indicato e votato gli indirizzi da perseguire, indirizzi e decisioni del Parlamento – ripeto – completamente disattese. In sostanza, invece di assumere un ruolo di difesa della giustizia, quando è necessario intervenire, il Ministro assume un ruolo di persecuzione nei confronti dei giudici che hanno avuto o hanno il ruolo più avanzato nella lotta alla criminalità o nella lotta alla corruzione e più in generale all'abuso. Ed è evidente che questi episodi non aiutano a risolvere i problemi; anzi, non c'è dubbio che proprio il fatto che il Ministro Guardasigilli, responsabile del settore della giustizia, assuma una simile posizione costituisce un fatto grave.

Basta soffermarsi sulla questione delle ispezioni. Oggi l'Associazione nazionale dei magistrati afferma che il ministro Mancuso è diventato un ispettore. A Reggio Calabria, caro Sottosegretario, in nove mesi, dopo una grande operazione che ha svelato i rapporti tra mafia, politica e massoneria deviata, sono intervenute ben sei ispezioni contro quegli stessi magistrati che hanno operato in questo modo, che hanno scoperto collusioni, connessioni, ragnatele di controllo su tutto.

BUCCIERO. Ma i magistrati sono stati già condannati o ci sono state solo delle ispezioni?

TRIPODI. Ripeto che ci sono state sei ispezioni in nove mesi.

SCOPELLITI. Ma è gravissimo!

TRIPODI. È veramente gravissimo.

PRESIDENTE. L'ispezione in sè non è un provvedimento punitivo: sono previste e si fanno per conoscere, per verificare, e possono non essere seguite da alcun provvedimento.

TRIPODI. Ma come è possibile affrontare una questione come la lotta alla mafia in un clima simile?

SCOPELLITI. Signor Presidente, cosa c'entra questo con la manovra finanziaria? Vogliamo discutere adesso la mozione di sfiducia contro il Ministro?

TRIPODI. Lei ha parlato ieri e ha detto quello che credeva opportuno; ora deve consentire anche a me di farlo. E questo è quello che sento.

SCOPELLITI. Ma stiamo parlando della finanziaria!

TRIPODI. Stiamo parlando della politica della giustizia in Italia, non della manovra finanziaria: questo voglio dire, non altre cose, cara senatrice Scopelliti.

BUCCIERO. Questo è un rito annuale.

TRIPODI. Certo, una volta l'anno parliamo di queste cose: è l'occasione per parlare della giustizia, giacchè nell'anno il tema giustizia viene emarginato.

SCOPELLITI. Di occasioni per parlare lei ne ha tante.

TRIPODI. Ritengo questo un momento fondamentale.

Mi avvio comunque a concludere. Ora dobbiamo impegnarci affinché i mezzi finanziari messi a disposizione dell'amministrazione della giustizia vengano accresciuti. Non possiamo essere soddisfatti perchè la tabella 5 contiene un incremento dello 0,14 per cento rispetto all'esercizio precedente. Non possiamo affrontare tutti i problemi che abbiamo di fronte pensando che la situazione è migliorata per sole poche centinaia di milioni in più. Non mi pare che ciò possa essere accettato.

Se la situazione è questa, se l'emergenza è questa, se l'esigenza è quella di far funzionare la giustizia è evidente che dobbiamo chiedere degli stanziamenti che possano consentire l'opera del Ministero e dei suoi uffici in modo tale da ridare fiducia alla gente. Mi sembra uno dei punti essenziali e - ripeto - è scandaloso che le spese per la giustizia in Italia ammontino all'1,26 per cento del totale previsto in bilancio, tanto più rispetto ad altri paesi che prevedono maggiori stanziamenti pur non avendo i problemi drammatici che abbiamo noi. A tale riguardo, tenuto conto della situazione critica in cui ci troviamo, ritengo che occorra rivendicare almeno una assegnazione del 2 per cento del bilancio nazionale.

Allo stesso tempo in tale contesto credo vadano affrontati i problemi dell'adeguamento degli organici e della ristrutturazione perchè l'assegnazione dei magistrati, del personale amministrativo e anche dei mezzi deve corrispondere alle esigenze reali, non a quanto è previsto sulla carta. Di conseguenza, va rivisto il criterio della distribuzione: occorre distinguere tra sedi in cui la struttura giudiziaria svolge un'attività limitata e sedi che si trovano invece in una situazione eccezionale. Occorre tener sempre conto delle esigenze concrete.

Un'altra cosa che dobbiamo assolutamente rivendicare è che vengano accelerati i tempi processuali perchè è proprio in quella sede che si decide se una persona è innocente o colpevole; abbiamo presentato anche dei disegni di legge (cosa che il Governo non ha fatto) destinati ad accelerare le procedure e ad assicurare i mezzi necessari a ridurre i tempi, attualmente così lunghi, della celebrazione dei processi.

Pure per l'edilizia penitenziaria abbiamo fatto e continueremo a fare la nostra battaglia anche in occasione dell'esame della manovra finanziaria. È uno degli aspetti principali che noi intendiamo affrontare, accanto a quelli relativi al Mezzogiorno, alla sanità, alla scuola.

In conclusione, ringrazio il Sottosegretario, il Presidente e tutti i colleghi per avermi tollerato (perchè c'è qualcuno che mi ha tollerato), ma - lo ripeto per l'ultima volta - noi riteniamo che i problemi della giustizia vadano presi in esame individuando le cause e le responsabilità e proponendo le soluzioni più adeguate.

PRESIDENTE. Invito i colleghi ad attenersi all'argomento oggetto della nostra seduta; non stiamo esaminando la mozione di sfiducia al Ministro. Anche se è vero che il bilancio è la traduzione in cifre di un determinato indirizzo politico, consideriamo i tempi che abbiamo a disposizione per inviare il rapporto alla 5^a Commissione. Vi ricordo che oggi dobbiamo concludere la discussione generale.

GUALTIERI. Signor Presidente, in questi giorni sto leggendo un libro sulla vita di Cuccia e mi ha colpito una frase iniziale: «Laureato in legge», dice, «delle leggi mi interessa poco perchè quello che conta sono i numeri».

Noi discutiamo del bilancio dello Stato e del disegno di legge finanziaria ma ci siamo dimenticati un po' tutti quanti dei numeri. Intanto non sappiamo quanto abbiamo a disposizione per il settore per il quale la nostra Commissione è competente. Siamo come quelli che vengono spediti a fare delle compere e non sanno di quanto possono disporre perchè non sanno se hanno dei debiti o se la disponibilità dei soldi è bloccata. Questa è la situazione.

Stamattina abbiamo ascoltato il Ministro il quale ha affermato che non sapeva, o per lo meno non conosceva ancora nei particolari, qual è la disponibilità del Dicastero. C'è di più, però, signor Presidente: il meccanismo proprio di questi enormi libri e di queste tabelle gioca tutto contro di noi. Bisognerebbe essere maghi della finanza per seguire il rapporto tra cassa e competenza, tra bilancio e spesa.

Tutto ciò fa sì che in questa sede si facciano battaglie stellari per finanziare certe spese e poi ci si dimentichi di seguire le vicende di determinati provvedimenti che vengono persi di vista.

Io ho potuto seguire alcune tra le leggi che riguardano questo settore, soprattutto in materia penitenziaria e sanitario-penitenziaria, in quanto sono stato nominato, insieme ad un altro collega, relatore su questo tema in seno alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture sanitarie. Ed ho scoperto, andando proprio ad informarmi presso la procura generale della Corte dei conti, che è molto difficile fare un controllo per sapere come abbiamo speso negli ultimi cinque anni i 2.100 miliardi per le opere edilizie e i 661 miliardi per la dotazione di personale previsti dalla legge n. 135 del 1990. Siamo stati costretti a chiedere al comando generale della Guardia di finanza la disponibilità di un ufficiale per verificare le spese effettuate in relazione ai vari impegni, in quanto il Ministero della sanità non è mai stato in grado di fornirci questi dati. Il risultato cui siamo pervenuti è che di questi 2.700 miliardi sono stati impegnati solo 32 miliardi nella prima annualità, 38 miliardi nella seconda annualità, 200 miliardi nella terza annualità, e così via, dopo di che si è persino smesso di impegnare questi stanziamenti, sia per la cassa che per la competenza, perchè il Ministero non ha mai utilizzato questi soldi, che ormai sono andati perduti.

Quando questa mattina ho letto nella relazione del senatore Palumbo che con la legge finanziaria dello scorso anno avevamo 100 miliardi per il 1995, 150 miliardi per il 1996 e 200 miliardi per il 1997 e che con il disegno di legge finanziaria di quest'anno si prevedono 150 miliardi per le tre annualità 1996, 1997 e 1998, non ho potuto fare a meno di pensare ai fondi disponibili per le precedenti annualità che non sono stati utilizzati e che abbiamo perduto. E anche oggi siamo posti, ancora una volta, nella condizione di lavorare e magari di prendere delle decisioni senza avere i necessari riscontri finanziari. È curioso che noi parliamo della grande politica della giustizia (e ne discuteremo ancora in Aula) senza sapere quali sono le cifre di riferimento; io avrei preferito che ci dedicassimo, magari col pallottoliere, a verificare le nostre reali disponibilità. Vorrei sapere, sia per quanto attiene alla spesa corrente che per la spesa per investimenti, quali sono le somme che noi abbiamo veramente a disposizione e, passando alla tabella D, quali somme possiamo rendere immediatamente utilizzabili per non rischiare altrimenti di perderle. È un problema complesso, di tecnica finanziaria, di contabilità, di come riteniamo di utilizzare effettivamente il bilancio.

Io ho scritto una lettera, signor Presidente, al Presidente del Senato nella quale ho rilevato che, considerando gli effetti di alcune di tali leggi di spesa, noi variamo le leggi e poi ce ne disinteressiamo. Siamo come quei genitori che appena nascono i figli li mettono in un orfanotrofio o li abbandonano in un cassonetto della spazzatura e così li perdono di vista. Noi non abbiamo più il controllo delle spese che decidiamo di fare. Però nelle leggi pluriennali di spesa c'è sempre un articolo che stabilisce che il Ministro deve riferire annualmente al Parlamento sull'attuazione delle norme, ma la relazione annuale non viene mai presentata: non l'ho trovata sui 30.000 miliardi, ma neanche per la spesa di 2.700 miliardi per la cura e l'assistenza degli ammalati di AIDS.

Devo poi sottolineare un'altra questione, abbastanza grave. Nelle nostre leggi, quando destiniamo dei fondi ai comuni o alle regioni per

determinati interventi, affermiamo che in mancanza dell'adempimento da parte del comune o della regione scatta l'intervento sostitutivo dello Stato; ma questo non avviene quasi mai. Abbiamo destinato alcune somme alla costruzione di alcuni istituti penitenziari, ma molti dei programmi carcerari sono bloccati perchè i comuni non hanno messo a disposizione i relativi terreni per l'edificazione. Nella legge è puntualmente previsto il diritto dello Stato di fare l'intervento sostitutivo, al posto delle regioni o dei comuni, e in primo luogo di avviare gli espropri dei terreni per realizzare la costruzione. Colleghi, se considerate il programma carcerario del 1985, vi potete rendere conto che esiste un vero e proprio «camposanto» di iniziative, che sono state solo iniziate e poi non sono state completate perchè non abbiamo potuto seguirle anno per anno. E poi ci troviamo di fronte al sistema carcerario arretrato e a tutte le altre questioni che conosciamo!

Una delle questioni di grande attualità che riguarda la nostra competenza e che voglio appunto sottolineare è quella relativa agli ammalati di AIDS detenuti nelle carceri. Il bilancio del Ministero di grazia e giustizia afferma che si vogliono adoperare 10 miliardi annui per tre anni in vista di tale finalità. Ma cosa sono 10 miliardi annui rispetto alle effettive esigenze? Si deve partire dal dato che è stata varata una legge (la n. 135 del 1990, già citata) che stanziava 2.700 miliardi in tre anni; e in ogni caso la situazione è che abbiamo espulso dalle carceri, in base a quella legge, 2.500 ammalati terminali di AIDS, che hanno una sopravvivenza media di 16 mesi. Li abbiamo sbattuti in mezzo a una strada perchè nel frattempo, per non aver realizzato gli obiettivi per i quali pure avevamo i soldi, non abbiamo nè predisposto un posto letto ospedaliero, nè costruito una casa-albergo, nè realizzato l'assistenza domiciliare. E poi ci meravigliamo se un gruppo a Torino assale la gente e fa le rapine in banca. Ma cosa vogliamo ottenere se ci limitiamo a sbattere queste persone in mezzo a una strada?

Qualche giorno fa, nel corso di una conferenza stampa, dato che la cura di un ammalato di AIDS in un ospedale costa un milione e mezzo al giorno, mi sono chiesto se noi ci rendiamo conto delle conseguenze del fatto che l'attuale progetto di bilancio non prevede una spesa per il settore sanitario-carcerario. Signor Ministro, se lei decide di compiere una visita a Opera, il modernissimo carcere di Milano, che ha tutta una struttura modello per gli ammalati gravi, si renderà conto che la struttura è vuota perchè non c'è il personale specializzato. Io gliel'ho anche scritto: nel progetto di bilancio e nel disegno di legge finanziaria che stiamo discutendo dobbiamo inserire per lo meno quattro centri sanitari-sociali (uno al Nord, uno a Torino, uno a Secondigliano, vicino a Napoli, e un altro presso l'ospedale Spallanzani di Roma) e renderli poi attivi per realizzare almeno 500 posti letto.

Tuttavia, signor Ministro, il sistema giudiziario non spedisce in carcere soltanto gli ammalati, ma anche individui sani; inoltre, all'interno delle strutture penitenziarie ci restano pur sempre 20.000-30.000 detenuti sieropositivi o ammalati di AIDS allo stadio non terminale. Infatti, dei 55.000 carcerati in Italia, la metà sono tossicodipendenti o sieropositivi o con AIDS conclamato e si registra un incremento di 6.500 individui all'anno. Noi non possiamo mettere in pace la nostra coscienza espellendo gli ammalati di AIDS allo stadio terminale dalle carceri,

perchè dentro ci rimane chi è in una fase di incubazione della malattia, o in fase avanzata anche se non terminale o è in attesa di raggiungere i 200 linfociti per millimetro cubo per essere giudicato un ammalato di AIDS allo stadio terminale.

Mi scuso per la passione che metto nel mio intervento, però se discutiamo di bilancio occorre destinare dei fondi a quanto ci proponiamo di fare. Dieci miliardi annui sono una cifra ridicola! Oltre tutto, in base alla legge n. 135 del 1990, abbiamo una disponibilità teorica - non so se è ancora effettivamente così - di 2.700 miliardi. Posso riferirvi comunque i dati forniti dall'ufficio di bilancio: il primo anno abbiamo messo in bilancio 300 miliardi e ne abbiamo spesi 28; il secondo anno abbiamo messo in bilancio la differenza tra 300 e 28 miliardi più altri 300 miliardi e ne abbiamo spesi 30. Inoltre spesso abbiamo avuto modo di inserire nella competenza fondi che non abbiamo più utilizzato. Ho citato queste cifre, ma potrei citarne altre.

Stamattina potremmo parlare per ore, perchè la politica della giustizia va considerata in tutti i suoi aspetti, anche in quello delle cifre.

Per quanto riguarda gli organici della magistratura, sono d'accordo con il senatore Senese: esiste una cattiva distribuzione dei magistrati nelle varie sedi. Ne parliamo da anni, ma perchè non presentiamo un disegno di legge sulla redistribuzione geografica degli uffici giudiziari? Ad esempio, dopo anni, con l'attuale esercizio finanziario il Ministero della sanità ha presentato un elenco dei piccoli ospedali che le regioni avrebbero dovuto chiudere; quest'anno ha provveduto lo stesso Ministero vincendo tutte le resistenze politiche della periferia.

Ebbene, esistono sedi giudiziarie inutili e potremmo sopperire alla carenza di organici semplicemente spostando gli uffici nelle zone a maggiore densità criminale.

BUCCIERO. Lo sta facendo il Consiglio superiore della magistratura.

GUALTIERI. Quando però non si agisce, occorre che lo Stato intervenga. La redistribuzione geografica delle sedi è un compito nostro: possiamo chiuderne alcune nelle zone in cui minore è il fenomeno della criminalità e aprirne altre dove maggiori sono le esigenze.

BUCCIERO. Mancano i dati.

GUALTIERI. Mancano i dati, ma anche tante altre cose. Siete d'accordo sul fatto che c'è una cattiva distribuzione geografica delle sedi? Siete d'accordo sul fatto che si potrebbe recuperare una parte dei magistrati? Da quanti anni lo diciamo?

BECHELLI. Potrebbero essere impiegati meglio.

GUALTIERI. Certo. Allora, possiamo dedicare una maggiore attenzione a tale provvedimento? Non dobbiamo sprecare l'occasione se siamo d'accordo che la giustizia è in crisi, sia nel settore penale sia in quello civile. Se siamo d'accordo sulla necessità di una disponibilità finanziaria destinata a varare provvedimenti di grosso rilievo, uno tra

questi dovrebbe riguardare la redistribuzione territoriale delle sedi e l'adeguamento delle strutture penitenziarie a un livello minimo di decenza.

A tale riguardo, abbiamo discusso dell'istituto dell'Asinara. Sono previsti 600 miliardi l'anno per investimenti: allora, uno Stato moderno può costruire due carceri nuove e moderne all'anno? Qual è quel paese di 55 milioni di abitanti che ha un Ministero di grazia e giustizia con un fondo di 600 miliardi per investimenti e che non costruisce le carceri? In tre anni possiamo costruire tante carceri nuove da eliminare quelle di massima sicurezza.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Si riferisce al fondo globale di parte capitale?

GUALTIERI. Sì. Concentriamoci sulle cose che possiamo fare. Se approviamo il bilancio così come è e poi dimentichiamo di seguire l'iter dei provvedimenti necessari per la giustizia, il prossimo anno troveremo che gran parte degli stanziamenti previsti quest'anno sono rimasti inutilizzati. Speravo che nella tabella fossero maggiori le somme disponibili per la giustizia, però cerchiamo di adoperare almeno quello che c'è adottando quei tre o quattro provvedimenti che più risultano necessari, tre o quattro provvedimenti che abbiano una logica e che ci consentano, per esempio, di avviare un programma per decongestionare il settore carcerario o per distribuire meglio sul territorio le strutture e i mezzi destinati al funzionamento della giustizia.

Ritengo che su una simile manovra le parti politiche qui rappresentate non sarebbero in disaccordo, lo dico al di fuori di qualsiasi preconcetto. Penso le stesse cose per la sanità. Ad esempio, nel 1988 per la sanità sono stati stanziati 30.000 miliardi di spese in conto capitale ma non è stata investita una lira. L'Italia è un camposanto di ospedali cominciati e mai terminati! Ora la Commissione d'inchiesta sulle strutture sanitarie ha censito 148 ospedali cominciati e non finiti o finiti e non utilizzati. Solo in Sicilia ve ne sono 46 cominciati ormai da anni e non ancora terminati. È possibile che questo sia il paese in cui viviamo? Eppure avevamo i soldi.

Mi reco ad una conferenza sull'AIDS e sento che tutti gli oratori affermano che mancano i fondi. Ero l'unico a sapere che erano stati stanziati 2.700 miliardi e non erano stati utilizzati: morivo dalla vergogna. C'erano dei sacerdoti che mantenevano in casa dei malati terminali ed erano senza soldi, però sono stati stanziati circa 700 miliardi proprio a questo scopo e 2.100 per l'edilizia senza che siano stati adoperati.

È inutile allora parlare di destra, di sinistra, di giustizia, di Mancuso: tutto questo sarà affrontato in Aula. Ora dobbiamo occuparci del bilancio.

RUSSO. Signor Presidente, credo che l'esame del disegno di legge finanziaria e la discussione sulla manovra di bilancio sia anche l'occasione per fare il punto sullo stato della giustizia, anche se dobbiamo farlo soprattutto in rapporto alle indicazioni contenute nei documenti finanziari e alle prospettive positive o negative che essi aprono.

Ormai parlare di crisi della giustizia è diventato un luogo comune, una cosa che ripetiamo ogni volta, però è una realtà della quale non dobbiamo dimenticarci e in relazione alla quale dobbiamo stabilire alcuni comportamenti coerenti.

— Credo si debba dare atto al Governo in questo scorcio di anno di non aver per l'ennesima volta impedito l'entrata in vigore delle leggi di riforma del codice di procedura civile e dell'istituzione del giudice di pace: ritengo che ciò rappresenti un fatto positivo per la giustizia civile. Tuttavia siamo consapevoli che ciò non è assolutamente sufficiente a risolvere i problemi che da anni gravano sul settore. Anzi, per certi aspetti l'entrata in vigore di queste due leggi di riforma può rappresentare il momento in cui problemi che si trascinavano da anni emergono con maggiore evidenza, a meno che non si provveda ad interventi adeguati che mettano le disposizioni contenute nelle leggi effettivamente in grado di funzionare.

Sotto questo aspetto devo rilevare una certa sottovalutazione del problema nel disegno di legge finanziaria e anche nelle indicazioni contenute nella relazione che accompagna la manovra finanziaria stessa per il settore della giustizia. Le indicazioni che si possono rilevare, fondamentalmente, sono le seguenti: si dovrà sviluppare nell'ordinamento l'introduzione sia di strumenti di accesso alla giurisdizione, sia di misure alternative di risoluzione delle controversie civili, nonché di opportune innovazioni nel procedimento esecutivo.

Sull'ultimo punto, sono assolutamente d'accordo: il procedimento esecutivo richiede una riforma. Sugli altri due punti posso anche essere d'accordo, ma non mi pare che sia lì il problema centrale. La ricerca e l'eventuale adozione di questi strumenti può essere opportuna, ma noi dobbiamo prima di tutto mettere in condizione la giustizia civile di dare delle risposte ai cittadini. Poi gli strumenti alternativi possono essere introdotti, ma non possono essere intesi come rimedi alle insufficienze della giustizia civile.

Io credo che il vero problema in questo campo sia quello dell'arretrato. Qui occorre la consapevolezza della straordinarietà del problema e quindi della necessità di ricorrere a soluzioni straordinarie. Dicendo questo chiamo in causa anche noi stessi, il Parlamento, perchè da tempo ci misuriamo su tali questioni, abbiamo tutti la consapevolezza che non si tratta di un problema semplice, ma occorre un impegno preciso che si traduca in stanziamento di risorse finanziarie. Da questo punto di vista il disegno di legge finanziaria che stiamo esaminando si presenta lacunoso, perchè non prevede uno stanziamento specifico per la soluzione del problema, nonostante l'accantonamento di 200 miliardi nella tabella del Ministero del tesoro che potrà anche essere parzialmente utilizzato per questa finalità. È chiaro infatti che, se rapportiamo quello stanziamento a tutte le diverse e varie esigenze, fin da subito ci rendiamo conto che esso è del tutto inadeguato.

Per quanto riguarda il settore civile vorrei fare altre brevi considerazioni. Nella sua relazione di accompagnamento alla tabella 5 il Ministro fa un'osservazione importante: afferma che sta per essere ultimato il lavoro sia della commissione ministeriale sulla riforma del codice di procedura civile sia della commissione preposta alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Ecco, io credo che le conclusioni di questo lavoro

siano urgenti. Siamo in un campo per il quale esiste anche una competenza del Parlamento; quindi noi potremmo assumere delle iniziative. Ma è chiaro che si tratta di una materia per la quale ogni iniziativa deve essere inquadrata in una visione complessiva, mentre iniziative settoriali potrebbero essere fuorvianti. Pertanto, se il Governo ha istituito da tempo queste commissioni che hanno svolto un lavoro, sarebbe utile conoscerne il risultato per mettere mano al più presto sia ad una riforma complessiva del codice di procedura civile, nella misura in cui ci fosse un ampio consenso sulla istituzione del giudice unico di prima istanza, sia alla revisione della geografia giudiziaria.

Per quanto riguarda poi il settore penale, anche in questo caso non posso che constatare rilevanti lacune nella relazione che accompagna la manovra finanziaria proposta al Parlamento. Mi sembra infatti che manchi la consapevolezza di quello che a mio parere è il problema centrale in questo campo: la necessità di consentire lo svolgimento dei processi. Concordo su questo punto con quanto ha prima osservato il collega Tripodi. Il rincorrere soluzioni alternative, in sostanza favorendo il ricorso ai riti alternativi, costituisce una misura che può avere nello specifico una giustificazione ed una validità; ma noi dobbiamo puntare alla soluzione complessiva del problema, che consiste nel mettere i giudici in condizione di giudicare. Il riequilibrio nel sistema complessivo tra accusa e difesa, di cui tanto si parla, è diventata un'espressione - mi si consenta - equivoca, perchè dietro di essa si possono nascondere indicazioni positive ma anche indicazioni non positive.

L'indicazione positiva si può leggere nella seguente prospettiva: si tratta della necessità - avvertita da tutti - di una riforma del codice di procedura penale che salvi, o recuperi, la centralità del dibattito e il ruolo della difesa nelle indagini preliminari, ruolo che è stato emarginato da una serie di interventi legislativi e della Corte costituzionale. Sappiamo che è stata istituita presso il Ministero una commissione di studio sul codice di procedura penale, ma nell'immediato - e questo è il punto da cogliere oggi nella discussione della manovra finanziaria - è importante che il riequilibrio lo si cerchi non nel senso di porre ostacoli, o quanto meno limitazioni, all'attività dei pubblici ministeri, ma nel senso di consentire l'attribuzione di maggiori risorse all'ufficio del giudice delle indagini preliminari e alle sezioni giudicanti. In passato c'è stato un impegno, a mio parere positivo, a favore delle procure della Repubblica, che non deve essere diminuito; ma oggi è necessario affiancare a questo un analogo impegno per rafforzare le strutture dell'ufficio del giudice delle indagini preliminari e del tribunale giudicante.

Il riequilibrio va cercato quindi in positivo e non in negativo. Si tratta di un problema di destinazione delle risorse, ma anche di un problema legislativo. In materia sono stati presentati alcuni disegni di legge che tendono ad accentuare la figura di terzietà del giudice delle indagini preliminari, per dargli maggiori strumenti di intervento soprattutto nel campo probatorio. Ma sul terreno delle risorse credo che sia possibile, necessario, doveroso destinare all'ufficio del giudice delle indagini preliminari più magistrati, nonchè più personale ausiliario, per consentire a tali uffici di essere strutturati in maniera più efficiente. Credo che sia questa l'indicazione che noi dobbiamo formulare per il settore penale.

Nella relazione vi sono alcune indicazioni che condivido, per esempio, in materia penitenziaria, sulla necessità di assicurare l'effettivo svolgimento del lavoro all'interno delle carceri. Si mette in evidenza un dato allarmante: la diminuzione del lavoro svolto dai detenuti, sia per quanto riguarda la funzionalità dei servizi essenziali nelle strutture carcerarie sia per la produzione di manufatti. È un dato allarmante perchè tutti sappiamo che il lavoro è uno strumento importante anche per il reinserimento dei detenuti nella vita civile, una volta scontata la pena. La stessa considerazione vale per la giustizia minorile e quindi per tutte le iniziative tendenti al recupero dei minori che in qualche modo hanno a che fare con la giustizia penale. Però tutte queste indicazioni, che io trovo positive e condivido, non mi sembra che abbiano una corrispondenza nella parte finanziaria della spesa.

Vengo ora ad alcune osservazioni più puntuali sul disegno di legge finanziaria. Ho spesso incontrato una certa difficoltà perchè non ho una particolare esperienza nella lettura di questi documenti; e vorrei richiamare in particolare quello che diceva prima il collega Gualtieri. Mi sono delineato tuttavia un quadro complessivo, che vorrei sottoporre all'attenzione del Sottosegretario per avere una conferma o una smentita sulla sua correttezza. La manovra di quest'anno prevede uno stanziamento complessivo lievemente superiore rispetto a quello dello scorso anno, in quanto la quota relativa al settore della giustizia passa dall'1,14 all'1,26 per cento rispetto al bilancio complessivo. L'incremento è però sostanzialmente modesto. Infatti, il dato iniziale, che apparentemente poteva sembrare molto significativo, è in larghissima misura attribuibile alla recente legge sulle pensioni e quindi è un trasferimento contabile.

Ora, però, dello stanziamento complessivo di 7.700 miliardi, 5.600 miliardi circa sono assorbiti dalle spese correnti per il personale, mentre la cifra residua è assorbita quasi per intero dalle spese destinate all'amministrazione giudiziaria (rappresentate sostanzialmente dall'acquisto di beni e servizi, e comunque da spese ordinarie di funzionamento della giustizia).

Mi sembra che questo bilancio presenti una forte rigidità, vale a dire scarsi margini per interventi significativi in un settore piuttosto che in un altro. Non so se saranno presentati emendamenti e quale tenore essi avranno; confesso che il mio Gruppo ha comunque trovato difficile predisporre delle proposte di modifica in grado di operare solo all'interno di una ripartizione di spesa tra capitoli che a prima vista sembrano tutti avere necessità di uno stanziamento.

Se ho ben compreso, i mezzi di cui possiamo disporre per una vera politica della giustizia sono quelli che si trovano accantonati presso il Ministero del tesoro a disposizione del Ministero di grazia e giustizia ed ammontano - per il triennio 1996-1998 - a 200 miliardi annui per la parte corrente e a 500 miliardi annui in conto capitale. È chiaro che si tratta di una previsione del tutto inadeguata se questi stanziamenti devono servire a finanziare quei disegni di legge che riteniamo necessari. Basti pensare ad alcuni titoli. La relazione governativa, ad esempio, fa riferimento alla legge sulla violenza sessuale che prevede alcune garanzie per la difesa della parte offesa. Esiste però anche l'esigenza di ampliare le disponibilità destinate all'assistenza gratuita dei non abbienti che oggi è del tutto inefficace; infatti il limite di reddito previsto dalla

legge in vigore per poter godere del gratuito patrocinio è tale per cui di fatto la legge stessa non funziona. Se il Parlamento, come mi auguro, vorrà mettere mano con serietà a questo problema sarà necessario finanziare adeguatamente questo provvedimento. Così pure sarà necessario finanziare la legge sullo smaltimento dell'arretrato civile.

Ebbene, bastano questi tre titoli per capire che l'accantonamento di 200 miliardi l'anno, previsto nella tabella A del disegno di legge finanziaria è inadeguato.

Vi è poi il grosso problema cui ha fatto riferimento il senatore Gualtieri, quello dei detenuti malati di AIDS circa il quale è necessario adottare delle serie misure. Ritengo che quella in vigore sia una legge profondamente giusta e che quindi vada applicata, però è chiaro che bisogna creare strutture adeguate per l'assistenza degli ammalati di AIDS. Allora vorrei un chiarimento: è proprio vero che gli stanziamenti previsti nella legge sono ormai perduti, oppure c'è una possibilità di recuperarli? In caso contrario occorrerebbe dedicare qualche seduta della nostra Commissione a fare il punto sullo stato di alcune leggi significative nel settore della giustizia, sulla loro attuazione e sul loro finanziamento, per renderci conto di quali sono i problemi che abbiamo davanti e per compiere quelle azioni che giustamente auspicava il senatore Gualtieri. In altre parole, vediamo di quali mezzi possiamo disporre in concreto e come utilizzarli per fare qualcosa di significativo e di utile.

Un'altra questione importante, che non va tralasciata anche in considerazione del numero di detenuti malati di AIDS, è quella dell'edilizia penitenziaria.

Complessivamente, pur dando atto del modestissimo incremento che si registra nella tabella 5 e che credo vada valutato positivamente, soprattutto come indicazione di tendenza e non per il significato concreto che esso ha, si deve prendere atto che la previsione finanziaria per il settore della giustizia non è adeguata non soltanto all'entità dei problemi che abbiamo davanti ma neanche al rilievo che a tali questioni viene dato nel dibattito politico, visto che più volte in Parlamento tutti i Gruppi e lo stesso Presidente del Consiglio hanno ribadito la centralità del problema della giustizia.

Credo che tutti siamo consapevoli della necessità di risolvere tale problema alla radice, anche per quanto riguarda i costi. Infatti la lentezza esasperante, intollerabile dei processi civili ha dei costi economici e quindi quello che si spende per rendere il servizio efficiente ritorna nell'economia complessiva del paese. Si tratterebbe di un buon investimento ma tutto questo non lo si può fare con qualche centinaio di miliardi in più; richiede uno sforzo straordinario. Così da una parte ascoltiamo le dichiarazioni politiche, anche del Governo, dall'altra constatiamo l'assoluta inadeguatezza dei finanziamenti destinati alla giustizia. Purtroppo questo disegno di legge finanziaria non si sottrae a tale critica che è già stata rivolta in passato.

Non tocco l'argomento della fiducia al ministro Mancuso perchè giustamente è stato rilevato che esso è estraneo all'oggetto della nostra discussione e che il dibattito avrà luogo in altra sede. Devo dire però che di fronte all'enormità dei problemi della giustizia a noi è parsa - del resto è l'oggetto della mozione di sfiducia presentata - contraddittoria, inadeguata, sproporzionata e profondamente sbagliata l'attenzione che è

stata indirizzata, in una direzione a nostro avviso scorretta, alla funzione ispettiva, non perchè l'ispezione non rientri nei poteri del Ministro e sia in sè un atto da escludere, ma perchè l'ispezione utilizzata in una certa maniera non è un atto che aiuta la giustizia a funzionare meglio, bensì un elemento che, viceversa, intralcia l'attività giudiziaria laddove essa è svolta - noi riteniamo - correttamente.

PRESIDENTE. A questo tende l'ispezione, a vedere se l'attività giudiziaria è svolta correttamente.

RUSSO. Crediamo che politicamente sia un modo sbagliato e inadeguato di porsi di fronte ai problemi della giustizia. Chiudo comunque la parentesi perchè riconosco che l'argomento è estraneo all'oggetto della nostra seduta e sarà trattato in una sede diversa.

Concludo questo mio intervento auspicando una maggiore consapevolezza della centralità del problema giustizia. Tuttavia, poichè la consapevolezza viene molto spesso enunciata e sembra esistere a tutti i livelli, ad essa dovrà corrispondere un'adeguata risposta anche in termini di risorse, di sostegno finanziario, di impegno e di capacità di spesa.

A tale riguardo vorrei chiedere un ultimo chiarimento; una disposizione del disegno di legge collegato prevede che le somme non impegnate vadano in economia di bilancio e si stima al 1° gennaio 1996 un residuo di circa 380 miliardi. Ebbene, vorrei sapere se questa cifra è destinata ad essere perduta e, in tal caso, se non convenga individuare qualche rimedio visto che si tratta di una somma che potrebbe essere utile per la giustizia.

Le ultime osservazioni riguardano il disegno di legge collegato.

Faccio solo un'enunciazione dei temi. Non soltanto è previsto un finanziamento inadeguato per il settore della giustizia, ma tale settore è gravemente penalizzato anche in relazione all'articolo 7 del provvedimento collegato che blocca ulteriormente le assunzioni nel pubblico impiego (ne ha già accennato il collega Tripodi). La Sottocommissione pareri questa mattina ha indicato la necessità di includere il settore della giustizia tra le amministrazioni per le quali dovrebbe valere una deroga del blocco, in quanto, se non potremo contare sull'espletamento di alcuni concorsi (ieri il sottosegretario Ricciardi indicava una carenza di 6.000 posti da coprire), è chiaro che la giustizia verrebbe ulteriormente penalizzata.

Analogo discorso riguarda la norma del disegno di legge collegato che riduce le indennità di missione, la quale va ad incidere esclusivamente sull'attività dei magistrati.

Infine, non posso nascondere i miei timori sull'insufficienza degli stanziamenti destinati al settore della giustizia qualora non dovesse essere modificato il comma 2 dell'articolo 15 del disegno di legge collegato, che prevede il passaggio in economia delle somme impegnate ma non utilizzate tempestivamente, ossia entro il 31 dicembre 1995.

Io credo che su questi tre punti del provvedimento collegato il Senato debba apportare alcuni correttivi, con l'approvazione di opportuni emendamenti, e credo che occorra un impegno comune in tale direzione.

FABRIS Giovanni. Signor Presidente, illustrissimo rappresentante del Governo, l'anno scorso in questa stessa Aula, affrontando il medesimo argomento, ho sostenuto che le spese per la giustizia erano assolutamente insufficienti per gli scopi che ci si voleva prefiggere. Oggi la questione si presenta tale e quale, ma con un ulteriore elemento di gravità.

Personalmente ho la netta sensazione di assistere – non so se la sensazione sia condivisa anche da altri colleghi – alla disgregazione dello Stato italiano, che sembra non avere più la sua ragion d'essere proprio perchè viene meno alle sue funzioni fondamentali. Le funzioni fondamentali dello Stato – come fanno i costituzionalisti – sono tre e solo se tali tre funzioni, che adesso andrò ad enunciare, vengono svolte e rispettate si può parlare di Stato, altrimenti lo Stato non esiste. Queste funzioni sono la difesa dei confini, il mantenimento dell'ordine pubblico e l'amministrazione della giustizia.

PRESIDENTE. C'è anche la sanità.

FABRIS Giovanni. No, signor Presidente, sono soltanto quelle tre che ho enunciato le funzioni che definiscono uno Stato; tutte le altre sono funzioni importanti ma non essenziali.

Collegli, qualsiasi buon generale, quando si vede attaccato da tutte le parti, ritira le proprie truppe a difesa dei gangli essenziali del suo esercito. Quindi, lo Stato italiano dovrebbe ritirarsi e cercare di difendere le sue funzioni fondamentali, cioè la difesa dei confini, il mantenimento dell'ordine pubblico e l'amministrazione della giustizia. Ma questo invece non avviene.

Non mi soffermo sulle prime due funzioni, la difesa dei confini (di cui – vivaddio – non c'è oggi bisogno, anche se l'immigrazione clandestina meriterebbe una maggiore attenzione) e il mantenimento dell'ordine pubblico (che sicuramente richiederebbe maggiore attenzione, basti pensare che ci sono intere regioni in mano alla malavita organizzata e che lo Stato non sta facendo nulla per riconquistarle). Vorrei invece prendere in considerazione la terza funzione, che è appunto l'amministrazione della giustizia, per la quale lo Stato stanziava l'1,24 per cento del bilancio complessivo. Non mi si venga a dire che è colpa della Lega Nord se lo Stato si disgrega: questo Stato si sta disgregando da solo.

BECHELLI. Non vi dovrebbe dispiacere.

FABRIS Giovanni. No, invece mi dispiace. Io non sono un anarchico, i leghisti non sono degli anarchici, crediamo nello Stato; ma crediamo in una forma statale organizzata in un modo diverso.

La mia osservazione assume una gravità tanto maggiore in quanto la storia negli ultimi anni corre velocemente; e qui invece si continua a rinviare l'adozione di provvedimenti che vadano nella direzione auspicata. Basterebbe cominciare ad imprimere un'inversione di tendenza, cioè basterebbe potenziare le spese per i settori chiave; ma questo non avviene nè in sede generale nè tanto meno nel bilancio della giustizia. Quando noi decidiamo di finanziare il gratuito patrocinio delle parti lese nei reati di natura sessuale, facciamo una bellissima enunciazione

per un bellissimo scopo; ma non si può sottacere che non si tratta di uno scopo primario. Infatti, prima di questo, si dovrebbe comunque garantire la difesa degli imputati, difesa che oggi in Italia è gestita in maniera scandalosa, in quanto la difesa d'ufficio non viene pagata e quindi non viene fatta. Io stesso ho assunto centinaia di volte la difesa d'ufficio di qualche imputato, ma ormai sono stufo di farlo gratuitamente.

Collegli, non possiamo nasconderci le priorità degli scopi. E a tale proposito vorrei sottolineare che scopo primario non è che venga effettuata e garantita la difesa, ma che vengano emanate le sentenze, ossia che venga data una risposta alla domanda di giustizia dei cittadini. Consideriamo lo spaventoso arretrato, che tutti conosciamo: non possiamo nasconderci dietro un dito e destinare soldi per null'altro che non sia finalizzato all'emanazione e, nel caso di condanna, all'esecuzione delle sentenze. Su questa posizione si deve ritirare lo Stato, che è l'unica che non può essere abbandonata. Rileviamo invece una dispersione in avanti delle truppe - per dare un'immagine figurata - che sicuramente saranno massacrate ciascuna per proprio conto, in quanto manca un'organica difesa. Io ritengo che questo stato di cose sia assolutamente improponibile. Quando il Ministro ci viene a dire che non ritiene di potenziare gli organici per ottenere le sentenze, fa un'affermazione che secondo me è sconvolgente. Se l'arretrato non è dato dalla carenza dei magistrati, allora da cosa deriva? Se l'arretrato è dato dalla mancanza di magistrati, allora concentriamoci su questo; se invece riteniamo che l'organico sia sufficiente, dobbiamo capire come mai esiste tanto arretrato.

PRESIDENTE. Una risposta esiste: basta lavorare.

FABRIS Giovanni. Comunque c'è un arretrato che dimostra che il sistema così com'è non funziona. *Tertium non datur.*

Per il resto, condivido ciò che è stato detto con molta maggiore precisione dai miei colleghi. La posizione del Gruppo della Lega Nord è evidente: noi non potremo per senso di responsabilità che votare a favore dei provvedimenti economici che stiamo esaminando.

Se non lo votassimo andremmo a disintegrare un tessuto già compromesso; tuttavia è con vero dispiacere (è come ingoiare un rospo) che andremo a votare i disegni di legge in materia finanziaria soprattutto per quanto concerne l'amministrazione della giustizia. Voglio che sia chiaro che, così come sono, non ci piacciono. Non ci piacciono perchè sono stati stanziati troppi pochi soldi per un settore così importante e perchè questi pochi soldi verranno probabilmente spesi male.

RUSSO. Signor Presidente, mi permetta di fare un'aggiunta al mio precedente intervento.

Nella rubrica relativa alle spese per l'amministrazione penitenziaria vi sono varie voci (alcune delle quali riguardano la manutenzione degli automezzi e cose simili) che presentano dei residui piuttosto elevati. Non sarebbe il caso di procedere ad uno spostamento di somme all'interno di quella rubrica, cosa che credo potrebbe essere fatta a livello amministrativo, senza la necessità di presentare un emendamento? Questo spostamento potrebbe essere disposto a favore del capitolo relativo

alle mercedi da attribuire ai detenuti che lavorano. Lo stanziamento è modesto e lo stesso Ministro ha rilevato che vi è una parabola discendente nel lavoro in carcere; si potrebbe trattare in questo caso di una piccola misura significativa non tanto sotto l'aspetto economico quanto come messaggio e linea di tendenza.

FABRIS Giovanni. Non è aumentando la mercede ai detenuti che lavorano che si risolve il problema, bensì aumentando i posti di lavoro all'interno del carcere. Questo occorre fare.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Penso che questa fosse l'intenzione del senatore Russo. Lo spostamento non serve ad aumentare la misura del compenso ai detenuti che lavorano, bensì l'area dei beneficiari.

SCOPELLITI. Signor Presidente, devo dire la verità: sono tra coloro, veramente molto pochi, che già dal giugno 1994 sostenevano che si dovesse andare alle elezioni anticipate (sì, a tre mesi dall'insediamento del governo Berlusconi noi riformatori, di fronte ai capricci di Bossi, dicemmo che l'Italia doveva tornare alle urne) e che oggi sostengono che il governo Dini come governo tecnico ha finito il suo incarico e avrebbe dovuto già da tempo dare l'addio allo stesso.

Adesso leggendo le linee d'azione del Ministero ci piacerebbe moltissimo vedere realizzato l'intero programma, il che non è in linea con il desiderio di tornare alle urne. Spero però che tale indirizzo, grazie al ministro Mancuso o a chi lo seguirà, possa diventare un fondamentale documento di azione.

Francamente non capisco - e non vorrei neanche fare dietrologie o illazioni - la polemica sollevata stamane sulle reali disponibilità del Ministero, anche perchè sono polemiche che mai sono state fatte negli anni precedenti nonostante le somme destinate al Ministero di grazia e giustizia non siano state elevate, anzi, come ho sempre amato dire, si è sempre trattato di percentuali che sembrano più prefissi telefonici che non stanziamenti pubblici. Tuttavia è anche vero che, pure essendo stata nei tempi passati una sostenitrice dell'aumento delle somme destinate alla giustizia, oggi sostengo che, non essendo il Ministero di grazia e giustizia quello dei lavori pubblici, forse non sono necessarie grosse cifre per poter lavorare bene. Voglio dire che per avere una buona giustizia non è necessario comprare il cemento e l'asfalto che invece sono indispensabili per costruire un chilometro di strada.

D'altra parte, però, occorre riconoscere che la tendenza è in aumento anche se si tratta di una percentuale minima, uno 0,14 per cento che è poi da verificare. Gli aumenti in linea di principio sono auspicabili soprattutto se sono sostenuti da un piano di investimenti che assicuri una modernizzazione dell'apparato giudiziario, altrimenti, come è successo anche in passato, possono dar luogo a sprechi consistenti di pubblico denaro. Gli esempi ci sono. L'ultimo risale all'inizio degli anni '80 quando, a seguito del terrorismo e degli anni di piombo, furono stanziati cifre ingenti per la sperimentazione nel campo informatico, sperimentazione che risultò poi priva di logica e di significato operativo. In questo caso, invece, voglio sperare che l'amministrazione della giusti-

zia fornisca esattamente le forme di investimento e i vantaggi concreti che ne conseguono.

Recentemente in televisione, in una trasmissione a cui partecipavano politici e magistrati che riferivano le reciproche aspettative, l'onorevole ~~Violante~~ accennava con soddisfazione allo stanziamento di contributi speciali previsto nel nuovo disegno di legge finanziaria, e lo citava come un fatto nuovo. Invece no, c'è già quel precedente degli anni '80 che non ha dato risultati. Quindi, secondo me, quello che conta, proprio facendo tesoro della cattiva esperienza alle nostre spalle, è la gestione degli stanziamenti ordinari e, contrariamente a quanto affermato da ~~Violante~~, do fiducia al ministro Mancuso: sono certa che saprà fare tesoro dei contributi già previsti, considerando anche il fatto che gli stanziamenti degli anni '80 non avevano un potere di acquisto inferiore a quello attuale (siamo su cifre simili).

Ripeto ancora una volta: non è la quantità del denaro disponibile a risolvere i problemi della giustizia quanto la sua utilizzazione. Ad esempio, so che in America gli stanziamenti vengono assegnati a seguito della presentazione di progetti specifici e, una volta ottenuto lo stanziamento, bisogna dare il rendiconto dei soldi spesi e degli obiettivi raggiunti; è una logica molto semplice, molto limpida e non si sa perchè non può essere applicata anche da noi: più soldi, più investimenti, più risultati. Sembra una logica banale, quasi scontata: tutto si riduce ad una equazione di avere per dare, avere stanziamenti per dare servizi.

A tale riguardo credo che non siano importanti l'assunzione di ulteriore personale o un numero maggiore di magistrati. Non basta assumere persone, acquistare macchine o costruire e acquistare immobili; bisogna rendere tutto e tutti più efficienti e più efficaci. Non più persone per far funzionare la macchina della giustizia, ma un uso al meglio delle persone di cui si dispone.

In questo ambito sono convinta che per fare giustizia sia necessaria una cultura illuminata e questa non dipende dagli stanziamenti previsti. È una logica di comportamento: o c'è una cultura illuminata o non c'è.

E dal comportamento di chi opera nel settore della giustizia arriva la giustizia giusta oppure ingiusta.

Per quanto riguarda le linee di azione del Ministero, quindi relative alla relazione di accompagnamento della tabella A, devo rilevare che riconoscere, per esempio, l'intollerabile lentezza del nostro processo civile fa presumere che si vuole e si saprà trovare una soluzione a questo sottovalutato, forse dimenticato da tanti, gravissimo problema di denegata giustizia. Nel campo civile in questa Commissione, sia sul codice di procedura civile sia sul giudice di pace, abbiamo molto lavorato, ahimè senza arrivare a conclusioni. Però, da più parti, soprattutto da esperti avvocati, ho sentito dire che comunque non sono nè l'approvazione del nuovo codice di procedura civile, nè l'istituzione del giudice di pace la panacea dei mali della giustizia civile. Quindi, bisognerà trovare qualche sistema - e su questo sono d'accordo col collega Russo - per accelerare i tempi dei processi e soprattutto per trovare una soluzione legislativa che possa agevolare lo smaltimento di tutto l'arretrato che ormai è divenuto come un macigno alle nostre spalle. Una lentezza che è enorme nel processo civile, ma che non è da meno nel processo penale, con la diffe-

renza che nel processo penale si toccano forse maggiormente i diritti dell'uomo perchè in molti casi si priva l'uomo della sua libertà personale. Ricordo la recente storia, che è ormai diventata cronaca, del processo americano a O. J. Simpson. Non entro nel merito di tale processo, ma la cosa che mi sorprende maggiormente è che il reato commesso il 12 giugno 1994 vede una sentenza definitiva a fine settembre 1995.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La sentenza per la verità non è definitiva.

SCOPELLITI. Ma da noi neanche il processo di primo grado si conclude in un anno, anzi spesso non inizia neppure.

BECHELLI. No, qualche volta ci si riesce.

SCOPELLITI. Si tratterà di casi fortunati, ma siccome ci basiamo sempre su grandi logiche, nella maggior parte dei casi la fase istruttoria, durante la quale si acquisiscono le prove, è lunghissima; e allora è chiaro che arriviamo a due o tre anni soltanto per la conclusione della fase istruttoria, che come è noto precede lo svolgimento vero e proprio del processo. In tale lasso di tempo si uccide comunque la personalità dell'imputato o dell'indagato, quindi un'accelerazione dei processi diventa un punto essenziale alla base dello Stato di diritto.

Sono d'accordo con la proposta che fa riferimento alla depenalizzazione di alcuni reati, però devo anche dire che ne sento parlare tanto senza ancora arrivare ad una definizione, anche solo legislativa, della sua concreta attuazione. A tale proposito cito il disegno di legge che è stato elaborato dalla commissione sul codice penale, presieduta dal collega Riz, dove la depenalizzazione è diventata un po' il punto di riferimento nel tentativo di snellire tutto il settore penale.

Ugualmente, sono d'accordo sull'equiparazione e sul riequilibrio del rapporto tra il giudice per le indagini preliminari ed i pubblici ministeri. Ma al riguardo devo dire che forse sarebbe ora di cominciare a pensare alla divisione delle carriere per affermare ed assicurare quella terzietà del giudice che è auspicata da tutti ma è applicata da pochi. E, a seguito della divisione delle carriere, bisognerà anche pensare alla revisione dei meccanismi di elezione del Consiglio superiore della magistratura, sganciati dalle logiche di corrente più o meno politiche, ma certamente politicizzati. Io sono convinta che la crisi della giustizia sia causata da comportamenti e da libere interpretazioni o applicazioni della legge in nome dell'indipendenza del magistrato; un'indipendenza per la quale tutti ci battiamo, ma accanto alla quale chiediamo anche la garanzia della professionalità; e allora occorre rivedere il sistema di reclutamento dei magistrati, che diventa un tema fondamentale.

La relazione del Ministero che accompagna la tabella 5 parla di pre-selezione informatica per il concorso, che senz'altro costituisce a mio avviso un primo passo; ma non credo sia la soluzione del problema. Il giudice, come il pubblico ministero, a mio avviso, deve vivere professionalmente il rapporto con l'indagato o l'imputato, deve visitarlo in carcere per conoscerlo e per cercare di capire, anche umianamente, che cosa vuol dire per un cittadino essere privato della sua libertà. A mio av-

viso bisogna arrivare ad un reclutamento per la magistratura solo tra candidati che abbiano fatto un tirocinio nell'avvocatura: soltanto così eviteremo di avere certi giovani pubblici ministeri, le cui immagini televisive non fanno onore alla magistratura. Indipendentemente dallo stato di colpevolezza o innocenza dell'imputato o dell'indagato, il giudice deve avere un rapporto più di assistenza che di rappresentante della pubblica accusa, più da avvocato che da pubblico ministero; solo così il giudice potrà acquisire una umanità che non toglie nulla alla sua professionalità.

Sempre in tema di magistratura e tornando alle considerazioni espresse da alcuni colleghi sulla dimensione quantitativa dell'organico dei magistrati, devo far presente che non credo sia la quantità che manca, bensì la qualità. In questo sono d'accordo con il collega Senese: senza voler generalizzare (perchè le mie parole non vogliono racchiudere in un unico cerchio tutta la magistratura, ci sono sempre le eccezioni), condivido quanto egli affermava in merito al fatto che alcuni magistrati sono bravi ed altri meno, alcuni lavorano ed altri no.

SENESE. C'è una sottile differenza con quanto io sostenevo, collega Scopelliti. Io non affermo che la regola sia la neghittosità e che la labiosità sia l'eccezione, dico che la magistratura è fatta a pelle di leopardo.

SCOPELLITI. Diciamo la stessa cosa: non occorre tanto stabilire qual è la regola e qual è l'eccezione, ma se l'eccezione supera la regola.

SENESE. Se lei ha una bella pelliccia di leopardo, sa che le macchie bianche sono più grandi di quelle nere.

SCOPELLITI. Le macchie nere sono più piccole, ma molto diffuse.

Per quanto riguarda l'ordinamento penitenziario, leggo con preoccupazione la considerazione della relazione di accompagnamento della tabella secondo cui «il regime penitenziario non merita, attualmente, alcuna revisione per i detenuti più pericolosi». Se questo si riferisce all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e fa intendere una costante e ripetitiva sua applicazione, nonostante si tratti di una norma transitoria, devo dire che questo mi preoccupa moltissimo. Sono sempre stata contraria a questo articolo.

PRESIDENTE. Ma l'emergenza continua ancora.

SCOPELLITI. Sono contraria perchè esistono norme dell'ordinamento penitenziario, come l'articolo 14, che applicano le stesse restrizioni al detenuto pericoloso senza avere questi aspetti di emergenza e eccezionalità, che a mio avviso non fanno assolutamente bene.

Nè, per replicare al Presidente, possiamo continuare a pensare che la lotta alla mafia deve essere una lotta ad ogni costo, lì dove poi il costo viene pagato anche dal cittadino che, suo malgrado, rimane imbrigliato nelle reti della malagiustizia.

Colgo l'occasione per dire che io, per esempio, non sono d'accordo con chi vuole l'abolizione dell'articolo 416-bis del codice penale. Tra l'altro si tratta di una mia vecchia amica, oggi collega parlamentare. Ebbene, non sono contro l'articolo 416-bis del codice penale, ho però il timore di una sua pessima applicazione e forse con l'approvazione della legge sulla custodia cautelare, noi siamo diventati complici o causa di questa malapplicazione perchè, nel momento in cui diciamo che la custodia cautelare è possibile solo per i reati associativi, si rischia di far imputare chiunque in base all'articolo 416-bis, proprio per permetterne l'arresto. Si tratta di logiche perverse che per fortuna appartengono ad una stretta minoranza, però è un rischio che si corre. Pertanto non eliminiamo questo articolo, però predisponiamo dei paletti, delle «cinture di sicurezza» affinché la sua applicazione sia rispettosa della legge.

Ritorno ora all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Mi auguro che la mia lettura sia di parte e che non sia quello il pensiero del relatore perchè trovo pericolosa la costituzione di circuiti differenziati tra detenuti comuni e detenuti ad alto indice di pericolosità. Ho l'impressione che mettere in un unico carcere detenuti pericolosissimi rischi di diventare una bomba pronta ad esplodere cancellando tutta la strada che il sistema penitenziario ha fatto in questi anni anche grazie a manifestazioni e a proteste non violente lontane da quelle caratteristiche degli anni '70 e '80. Ci sono oggi carceri invivibili e voglio sperare che sia previsto un piano di ristrutturazione; voglio soprattutto sperare che non si parta con l'idea, tanto cara al collega Gualtieri, di costruirne nuove. A mio avviso, infatti, l'Italia non ha necessità di costruire nuove carceri. Abbiamo un potenziale di contenimento di 35.000 posti: mi pare che in un paese di 55 milioni di abitanti questa sia una percentuale giusta, o altrimenti dobbiamo criminalizzare tutta la società. Credo che sia più importante, invece, eliminare la custodia cautelare troppo lunga per i detenuti in attesa di giudizio. Da qui il favore per la depenalizzazione e soprattutto - elemento che torna nella proposta di riforma del codice penale - l'idea di trovare pene alternative al carcere che non siano solo gli arresti domiciliari ma, prendendo esempio dal codice francese, anche altre strade quali, ad esempio, il servizio civile o altre soluzioni ancora.

L'ultimo punto che vorrei affrontare riguarda i collaboratori di giustizia, un tema che mi sta molto a cuore. In questa sede vorrei riproporvi la parte di una relazione che ho consegnato alla Commissione antimafia e che affronta appunto il problema dei collaboratori di giustizia, i quali originariamente sono tutti detenuti e, all'inizio della loro collaborazione, sono portati ad uscire dal circuito carcerario. Infatti le disposizioni vigenti prevedono la possibilità che il collaboratore arrestato o detenuto venga custodito in luogo diverso dal carcere per ragioni di sicurezza.

È certo che la sottoposizione a un regime detentivo attenuato, quando non si arrivi addirittura a riacquistare una libertà di fatto «quasi piena», viene assai spesso recepita dal collaboratore quale «prova immediata e concreta» dei vantaggi derivanti dal suo ruolo. Questo secondo me determina situazioni un po' stravaganti, fuorvianti nel rapporto fra lo Stato e il collaboratore stesso perchè in questo modo, riacquistando la sua libertà, il collaboratore identifica il primo «premio»

della sua collaborazione, prima ancora addirittura di veder verificate le sue denunce, le sue dichiarazioni o prima ancora di averle deposte in un dibattito. In più la riacquisita libertà o anche l'applicazione di forme attenuate offrono al collaboratore di giustizia, come si è verificato in tanti casi, la possibilità di tornare a commettere reati, magari dello stesso genere di quelli all'origine della sua carcerazione, situazione a fronte della quale l'imbarazzo delle forze dell'ordine e della stessa magistratura è facilmente intuibile. Se infatti in questi casi il collaboratore viene riportato nel carcere ordinario c'è il rischio che lo stesso dica al magistrato di non voler più collaborare, creando una situazione di disagio o comunque costringendo il magistrato a compromessi che, secondo me, sono indegni di uno Stato di diritto.

Non si possono neanche dimenticare i rischi e il disagio con il quale la società accetta la liberazione di criminali pericolosi pur di sacrificare tutto alla ragion di Stato. Credo quindi che sia necessaria una riflessione su questo punto. È necessario che siano almeno approntate strutture di detenzione diverse, recuperando per esempio - e questa è la mia proposta - le precedenti carceri mandamentali al fine di collocare in un circuito di osservazione chi inizialmente si offre come collaboratore, in attesa che ne sia vagliata l'attendibilità. Ciò darebbe una serie di garanzie idonee a rassicurare alcune preoccupazioni che accompagnano l'utilizzo dei collaboratori e più in generale la loro gestione. Ci sarebbe un controllo maggiore sulle persone che frequentano; ci sarebbe una minore frequentazione tra il collaboratore di giustizia e le forze dell'ordine, le quali ultime lamentano di dover subire alcune pressioni. Non ultimo va considerato - ed è il motivo per cui ho sollevato la questione in questa sede - il fattore economico perchè sarebbe meno costoso controllare i detenuti pentiti e collaboratori in un carcere mandamentale piuttosto che in un appartamento privato o agli arresti domiciliari.

Un ultimo *flash* e concludo. Per riattivare le carceri mandamentali (io conosco quelle della Lombardia, già tutte ristrutturare, pronte all'uso, vi sono addirittura cucine già allestite e attrezzate) si potrebbero usare quei 200 miliardi destinati invece al gratuito patrocinio delle vittime di reati di violenza sessuale, una disposizione che mi vede senz'altro in dissenso (anzi, sono in dissenso su tutta la legge anche se non è questa l'occasione per parlarne). Comunque, poichè questa destinazione è contenuta in un provvedimento ancora in via di elaborazione (perchè il Senato non lo ha ancora esaminato ed approvato), stanziare all'uopo tale somma è un anticipare i tempi mentre essa potrebbe essere destinata alla realizzazione di progetti più immediati e interessanti.

BUCCIERO. Ho ascoltato con molta attenzione sia la relazione del senatore Palumbo, sia gli interventi di quasi tutti i colleghi; e pur concordando in maggior parte con la relazione e in minor parte con gli interventi dei colleghi, devo avanzare delle riserve e comunque esprimere alcuni dubbi.

Per quanto attiene alla parte strettamente finanziaria, debbo ovviamente anzitutto lamentare l'esiguità della previsione di spesa per il Ministero, che è certamente troppo ridotta rispetto alle necessità della giustizia, e comunque disattende ciò che noi in questa Commissione avevamo già da un anno proposto, individuando nel raddoppio rispetto a

quella dell'anno precedente la previsione adeguata. Il mancato raddoppio mi potrebbe far desumere che delle due l'una: o l'emergenza della giustizia è stata sottovalutata, oppure non si aveva il pudore di richiedere il doppio a fronte dei residui passivi così rilevanti del passato. Questi ultimi - lo ha detto anche il relatore - sono la prova di una incapacità di spesa della burocrazia ministeriale e della - posso dirlo - non razionale organizzazione in genere della giustizia; incapacità e irrazionalità, o comunque non funzionalità, che, nonostante la massima buona volontà del Ministro, non possono essere eliminate in tempi brevi, perchè credo che a tutti noi siano note le resistenze e i freni che oppone la corporazione burocratica. Ne consegue, devo presumere, che un rilevante aumento degli stanziamenti potrebbe comportare un pari aumento dei residui passivi.

A tal proposito, devo ricordare quel rimedio, anche se lieve, che avevamo suggerito a suo tempo in Commissione - almeno lo feci io - in occasione della replica alla relazione del ministro Biondi. Mi riferisco alla necessità della decentralizzazione di alcune spese attraverso l'affidamento di un certo *plafond* alla Corte d'appello, anche se capisco che questo comporterebbe la creazione di un ruolo di *manager* periferico, dato che sappiamo che non tutti i presidenti di Corte d'appello hanno una vocazione manageriale.

Va poi osservato che, a fronte di questo aumento di spesa, peraltro così lieve, ci si augurava che vi fosse una diminuzione quanto meno delle spese per il processo civile, che è un costo che si sta rivelando sempre più intollerabile, quanto meno per i ceti più deboli, per i quali l'accesso alla giustizia civile è diventato ormai un lusso. Noi che svolgiamo la professione di avvocato nel campo civile purtroppo rileviamo costantemente questa drammatica situazione. Mi chiedo sempre come mai - e l'ho chiesto in tutte le sedi e su parecchi giornali specifici del settore - la giustizia non sia stata considerata come servizio sociale al pari della sanità. È una domanda che non ha mai ricevuto risposta!

Quanto alle spese previste, devo rimarcare che, per quanto attiene all'edilizia, a parte l'estrema esiguità di quanto riservato all'edilizia penitenziaria, contrariamente a quanto dice la senatrice Scopelliti vi è un grande bisogno di carceri, se è vero che la maggior parte delle carceri attualmente in uso risale forse al Medio Evo.

SCOPELLITI. Le carceri moderne sono peggiori delle antiche!

BUCCIERO. Quelle antiche sono probabilmente fresche d'estate, ma credo diano dei problemi d'inverno. Comunque non sono certamente funzionali. Non conosco gli *standards*, ma mi auguro che il Ministero ne disponga. In ogni caso, queste carceri costruite tanti secoli fa non sono adeguate e sicuramente non sono conformi agli *standards* stessi. Peraltro, a parte l'edilizia penitenziaria, come dicevo, sono molto scarse le cifre riservate all'edilizia giudiziaria. In questa sede dobbiamo infatti parlare di giustizia e anche di spese riservate agli altri Ministeri. Purtroppo oggi i palazzi di giustizia, anche quelli ultimati e consegnati soltanto venti anni or sono, si rivelano ormai obsoleti e insufficienti. Un esempio è rappresentato dal palazzo di giustizia di Bari, consegnato appunto circa venti anni fa e che ormai è insufficiente e comunque in violazione

degli *standards* attuali del Ministero di grazia e giustizia. Questi *standards* sono stati modificati nel corso degli ultimi anni; si pensi soltanto, ad esempio, al settore penale; allo stesso modo, si può pensare all'elefantiasi degli archivi, che rappresentano un altro drammatico problema per chi vive nei palazzi di giustizia; oppure, si pensi alle necessità di concentrare nei palazzi tutti i servizi utili, come gli uffici del registro atti giudiziari; si pensi alla necessità di una canalizzazione delle reti informatiche.

A tale ultimo proposito voglio dire che si prevedono miliardi per l'informatizzazione, e questo comporta notevoli difficoltà e ulteriori oneri di applicazione delle reti informatiche in palazzi dove queste reti non erano previste. Attualmente in altri paesi si è arrivati da anni all'informatizzazione. Bisognerebbe addirittura pensare alla necessità di costruire, quanto meno nelle aree metropolitane, la «cittadella» dei palazzi degli uffici pubblici. È stato rilevato che la costruzione di tali complessi potrebbe comportare enormi risparmi nei costi, che non sono soltanto quelli materiali, ma anche quelli delle energie e dei tempi di lavoro. Le cittadelle degli uffici pubblici sono state ideate ponendo ad esempio al centro il palazzo degli archivi, che serve tutti i vari servizi. Non si capisce perchè in Italia, alle soglie del 2000, non si possa affrontare questo serio problema che ci vede assenti rispetto al progresso che si verifica negli altri paesi.

Quanto ho detto si riferisce all'obsolescenza. Se poi vogliamo parlare dell'insufficienza degli spazi esistenti, si può dar atto che vi è stato un aumento vertiginoso della domanda giudiziaria e, di conseguenza, una diminuzione degli spazi esistenti.

E inoltre bisogna anche rilevare la necessità di accorpate finalmente, e non decentrare, i vari uffici perchè altrimenti il costo della difesa diventa sempre più insostenibile. Intendo dire che non è possibile ritenere che esista una giustizia laddove l'avvocato deve dividersi, in una grande città, magari nella stessa mattinata, tra vari uffici dislocati in zone diverse, la pretura in un luogo, il tribunale a un chilometro di distanza, altrove il TAR o il giudice di pace.

Quanto alla parte programmatica generale, sulla quale si sono ampiamente soffermati i colleghi ed anche il relatore, credo sia d'obbligo anche per me fare qualche osservazione. Per esempio, non sono d'accordo con il relatore che esprime un giudizio positivo sul giudice di pace, perchè questo viene considerato - come ha sottolineato la collega Scopelliti - la panacea di tutti i mali della giustizia civile. Non condivido affatto tale giudizio, che ormai sembra caratterizzare anche il dibattito politico su tale settore. E l'errore politico è in questo: il giudizio positivo presuppone e teorizza una giustizia minore, per esempio affidata a giudici minori. Mi dispiace, ma questo contrasta con le mie vedute, che possono essere considerate da qualcuno singolari, ma io ritengo che un danno, ad esempio, di 5 milioni, subito da chi sia al limite della sopravvivenza, richiede un giudizio che un cittadino debole vorrebbe emesso addirittura dalla Suprema Corte. Ma a parte questa intollerabile relatività della giustizia, va detto anche che con la legge istitutiva del giudice di pace si sono voluti invertire i tempi e la logica.

Mi pare di aver detto altre volte che, invece di partire dalle minime competenze per valore per poi aumentarle, ma solo a seguito di un ri-

sultato positivo, si è fatto il contrario, esponendo il cittadino a errori dolorosi. Esprimere un giudizio positivo sul giudice di pace comporta poi l'ulteriore conseguenza di assolvere la strategia della sinistra che si è appiattita su quella della corporazione dei magistrati. I giudici di pace, a mio avviso (ma l'ho già detto anche in questa sede), servono di fatto a togliere le castagne dal fuoco ai magistrati ordinari senza peraltro sconvolgere l'omogeneità della categoria. Ma questo non lo affermo solo io, l'ha detto anche lo Zagrebelskj...

SENESE. Sono due fratelli, uno è giudice della Corte costituzionale, l'altro è membro del Consiglio superiore della magistratura.

BUCCIERO. Io parlo di Wladimiro, attualmente membro togato del Consiglio superiore della magistratura, il quale ha espresso i suoi timori sul pericolo di un massiccio reclutamento di giudici e quindi di nuovi elettori del Consiglio superiore della magistratura (io traduco quello che lui ha detto), che così rischia di subire un disallineamento con l'attuale politica di tale organo.

Devo anche replicare al collega Senese - la cui osservazione peraltro è coerente con la linea politica del suo Gruppo e con la parte attiva della magistratura - che il giudice collegiale è un lusso soltanto italiano. Io sostengo che, stante la scarsa produttività e, se mi permettete, anche la scarsa cultura giuridica del magistrato italiano, alla quale accosto anche quelle dell'avvocato italiano, il collegio dovrebbe essere mantenuto per evitare il rischio di errori troppo frequenti. Piuttosto, si può dire che ormai la collegialità è un inutile orpello perchè per il 75 per cento dei collegi non viene rispettata. Questa valutazione così precisa è frutto della mia esperienza personale: su quattro sezioni civili del mio tribunale, ho rilevato che tre sezioni non giudicano di certo collegialmente. Ma questo d'altronde è un fatto notorio.

SENESE. E quindi abbiamo gli svantaggi senza avere i pretesi vantaggi.

BUCCIERO. Rilevo soltanto che la vostra parte politica, per ovviare all'asfissia del processo, erra volutamente tra il diniego del reclutamento di nuovi giudici ordinari, ritenendo sufficiente l'organico attuale, e il tentativo di seguire altre strade per immissioni fresche nell'ordito giudiziario dell'ordinamento. Io avrei preferito che si stabilisse l'opportunità di adeguare l'organico sulla base di quello dei paesi europei e, tutt'al più, di avanzare qualche dubbio sul rischio di un reclutamento massiccio dei giudici a mezzo dei concorsi, tutti preparati - come sappiamo - alla meglio. È noto a tutti che purtroppo l'università italiana non è all'altezza dei tempi e delle necessità e quindi capisco questo rischio. Mi auguro pertanto che in sede di replica il Ministro ci possa dare un barlume di speranza e, preso atto della scarsa cultura giuridica dei laureati in giurisprudenza, ci possa rassicurare sull'istituzione di una scuola superiore per il diritto per avvocati o magistrati, analoga a quella che esiste per la pubblica amministrazione, che mi risulta tra l'altro essere in via di riordino.

Ho sentito poi formulare qui, non ricordo da quale collega, l'osservazione che l'efficienza dei magistrati non dipende dalla scarsa voglia di lavorare o dalla distrazione dal lavoro in favore di altre attività, quanto da mancanza di coadiutori e di mezzi ausiliari. A questo proposito io aggiungerei anche la scarsezza delle attrezzature e di adeguate strutture edilizie; però rimarcherei che manca un raffronto comparativo tra l'organico attuale e quello di qualche anno fa tra il numero dei magistrati e quello dei cancellieri, nonché quello dei coadiutori e degli assistenti, che oggi mi sembrano in numero che a volte appare eccessivo in relazione alla loro produttività. Sarebbe molto utile disporre di tale raffronto (io non ce l'ho); tuttavia mi sono fatto un'idea conversando con alcuni anziani cancellieri andati ora in pensione, conversazioni attraverso cui ho scoperto come non sia necessario aumentare il numero dei collaboratori perchè forse occorrerebbe controllare la loro produttività e adeguare la loro preparazione.

Desidero fare un accenno poi a quei 200 miliardi l'anno per il prossimo triennio che sono stati genericamente destinati, mi pare, alla difesa delle parti offese nei giudizi per i reati di violenza sessuale. Questa disposizione manca di analiticità e forse può far presumere che tale somma sia tutta o in gran parte destinata agli onorari degli avvocati. Ciò mi preoccupa e forse per usufruire meglio di tale stanziamento, come il senatore Becchelli e io ci auguriamo, potremmo destinarlo alle indennità per i magistrati onorari la cui istituzione, a nostro avviso, rimediarebbe al problema dell'arretrato.

Credo infine che debba essere sottolineata la irrazionalità di un bilancio che delega ad altri Ministeri la soluzione di problemi propri, invece, del Ministero di grazia e giustizia. Intendo dire che ancora oggi non ho capito perchè quest'ultimo, forse per una tradizione, non può occuparsi direttamente dell'edilizia giudiziaria.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Non ha uffici tecnici.

BUCCIERO. Questo volevo dire. Non è però detto che non se li possa permettere o che non si possa pensare ad un nuovo modo di gestire il Ministero.

Concludo con una osservazione di carattere generale sulla crisi della giustizia e rilevo a questo proposito che qualsiasi bilancio, quand'anche quadruplicato, non sarebbe in grado di risolverla. La crisi della giustizia non è una malattia passeggera che si può curare ma, come affermava il compianto Giovanni Tarello e come ha ricordato un giovane avvocato segretario del sindacato forense di Bari, l'avvocato Amendurri cultore della materia e della politica professionale, è un male cronico e genetico. È una conseguenza penosa della squilibrata combinazione tra i poteri dello Stato a vantaggio della magistratura. È una crisi endemica che Tarello riassumeva nella domanda che ha posto su un numero di «Mondo operaio» del 1987: chi ci salverà dal governo dei giudici?

SENESE. Gli ho risposto nel numero successivo.

BUCCIERO. Leggerò anche quel numero della rivista. L'articolo citato mi è stato ricordato da quel giovane collega; mi periterò di rintracciare il numero successivo che purtroppo non ho. Comunque, se questa preoccupazione è condivisa anche da voi, occorrerà affrontare tale squilibrio una volta per tutte, dal Consiglio superiore della magistratura alla separazione delle carriere, dalla Scuola superiore della giustizia al reclutamento dei magistrati.

PRESIDENTE. Poichè non vi sono altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,25.

GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1995
(Antimeridiana)

Presidenza del presidente GUARRA

I lavori hanno inizio alle ore 9,25.

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019, 2019-bis (tabelle 5 e 5-bis) e 2156.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri, nella quale - lo ricordo - si è conclusa la discussione.

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. Signor Presidente, non intendo svolgere un articolato intervento di replica, ritenendo più utile ed importante ascoltare la replica del Ministro, poichè essenzialmente a lui erano rivolti i diversi interrogativi sollevati dai molti senatori intervenuti nel dibattito. Naturalmente, colgo l'occasione per ringraziare tutti i colleghi che hanno arricchito la discussione con contributi di altissimo spessore.

Mi pare di poter rilevare, nel tentativo di ricondurre ad una sintesi le molte osservazioni che sono state qui fatte, che la delusione è il *leit motiv* che ha caratterizzato gli interventi dei colleghi senatori. I gravi problemi che affliggono la giustizia, come è stato da tutti sottolineato, richiedono risorse molto più consistenti di quelle che sono state attribuite con la manovra finanziaria. Sono stati toccati i temi salienti che riguardano la giustizia. È stato sottolineato, in particolare con riferimento al processo civile, l'aspetto particolarmente significativo rappresentato dal carico dell'enorme arretrato dei processi e l'esigenza quindi

di individuare rimedi idonei a smaltire l'imponente numero di processi ancora in corso. Ricordo in tal senso gli interventi dei senatori Senese, Becchelli, Russo, Scopelliti, Bucciero e Fabris.

Sulla giustizia penale sono state segnalate le gravi carenze che affliggono anche questo settore ed è stato sottolineato come interventi urgenti siano necessari soprattutto in alcune zone del paese: mi riferisco in particolare all'intervento del collega Tripodi.

È stato affrontato - in particolare dal senatore Gualtieri e dalla senatrice Scopelliti - il problema della questione carceraria ed è stata soprattutto sottolineata l'esigenza di dare attuazione agli interventi normativi per i quali, tra l'altro, erano state anche previste ingenti risorse finanziarie. L'interrogativo che in particolare il senatore Gualtieri ha posto al Governo attiene proprio alla mancata utilizzazione di ben 2.700 miliardi stanziati con la legge n. 135 del 1990, mentre nell'attuale manovra finanziaria sono previsti solo pochi miliardi per l'attività di prevenzione, cura e recupero dei detenuti affetti da AIDS o tossicodipendenti, reclusi nelle nostre carceri (stanziamento sicuramente insufficiente per questa finalità).

Con riferimento alla questione carceraria, è stato altresì sottolineato - dalla senatrice Scopelliti - l'esigenza di imprimere un'accelerazione alla celebrazione dei processi. Questa può rappresentare forse la via maestra rispetto a quella che viene prospettata con l'incremento dell'edilizia penitenziaria, poichè è relevantissima la quota di detenuti non ancora giudicati con sentenza definitiva e quindi in attesa di giudizio.

Un ulteriore aspetto che mi pare sia stato segnalato in quasi tutti gli interventi è quello che concerne la necessità di rendere effettiva la difesa nel processo, non solo in quello civile ma, direi, soprattutto in quello penale per la natura degli interessi che in esso entrano in gioco; è stata quindi prospettata l'esigenza di destinare risorse adeguate per garantire il patrocinio a spese dello Stato in favore dei non abbienti, sottolineando anche a questo riguardo l'opportunità di modificare l'attuale normativa che per l'accesso a tale diritto fissa un tetto di reddito eccessivamente basso, tetto che al momento rende sostanzialmente inapplicata la legge sul gratuito patrocinio dei non abbienti.

Signor Presidente, non credo di dover aggiungere altro, anche perchè mi sembra che in definitiva il dibattito abbia sostanzialmente confermato quanto era già stato da me espresso nella relazione introduttiva: ossia un sostanziale apprezzamento per gli incrementi che si sono registrati nel disegno di legge finanziaria e nel bilancio, espresso tuttavia più per l'indicazione di tendenza (e quindi la manovra è valutata positivamente sotto questo profilo), anche se tali incrementi si ritengono insufficienti e del tutto inadeguati alle esigenze. Pertanto, raccolte le indicazioni provenienti dal dibattito, chiedo di essere autorizzato a riferire in tal senso nel rapporto alla Commissione bilancio.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, rinnovo le mie scuse per la forzata assenza nella seduta pomeridiana di ieri, della quale il Sottosegretario ha avuto comunque la cortesia di darmi analiticamente conto. Gli interventi che in essa si sono svolti, insieme agli altri che precedentemente ho ascoltato in mattinata, costituiranno in un certo modo, nel loro complesso, la linea di ciò che avrò l'onore di

riferirvi raggruppando le materie secondo criteri omogenei e quindi non seguendo pedissequamente i problemi e le questioni sollevate da ciascuno degli intervenienti. Pertanto, nel momento in cui affronterò le singole materie, ivi avrò modo anche di rispondere direttamente alle questioni che avete sollevato o alle più importanti di esse.

Devo premettere una cosa. Prima della presentazione dei disegni di legge in materia di bilancio non solo ho preso diretti contatti con il Ragioniere generale, ma mi sono sollecitato anche presso il Presidente del Consiglio (e ciò non solo con incontri diretti ma anche per iscritto: conoscendo le difficoltà che presenta il nostro bilancio statale ho, per così dire, posto le mani innanzi) affinché si considerasse quello che del resto lo stesso Presidente del Consiglio, come ricordava il senatore Gualtieri, aveva affidato in più occasioni agli avvocati, ai procuratori e agli stessi magistrati che si erano spesso insieme a me riuniti presso di lui. Egli parlò in quelle occasioni - e cito testuale - di «uno sforzo straordinario per la giustizia che è in condizioni di sofferenza effettivamente straordinaria».

Ci aspettavamo un tale impegno sulla base non solo delle nostre esigenze ma anche della fiducia che suscitava questo atteggiamento più volte esternato: l'amministrazione ha quindi formulato le proprie proposte al Ministero del tesoro. Ho qui con me una indicazione precisa. È inutile citare le singole somme, sta di fatto che tra le proposte e l'accoglimento esiste un divario assai ingente. Allora, avendo programmato l'attività del Ministero sulla base della prospettiva che le indicazioni preliminari fossero in qualche misura accolte, ora che così non è stato ci troviamo davanti a un *deficit* tra l'idea programmatica e i fondi necessari per soddisfarla. Questo probabilmente accade in tutte le amministrazioni.

Particolarmente sensibili - si tratta forse di una anticipazione e comunque è un dato capitale in questa discussione - siamo al contenimento, anzi al divieto di assunzioni per tre anni. Non so che cosa potrà provocare in altre amministrazioni; più tardi vi darò dettagliato conto di ciò che significa per noi l'immobilizzo pratico di ogni prospettiva - che tanto vi ha interessato e sulla quale tanto avete discusso - di miglioramento e di incremento funzionale e materiale: rappresenta un arretramento drastico della stessa pur deficiente situazione attuale.

Questo è un aspetto che potrebbe crocifiggere lo stato della giustizia in modo definitivo, di guisa che l'emendamento che si dovrà sostenere, che noi, per quanto ci riguarda, presenteremo all'autorizzazione della Presidenza del Consiglio e che io esorto voi a caldeggiare o comunque a formalizzare in qualche modo, è un passo assolutamente indispensabile: di tutto possiamo discutere salvo che della opinabilità del blocco delle assunzioni. E voglio essere chiaro anche su questo, mentre poc'anzi mi riservavo di essere più sfumato.

L'articolo 7 del disegno di legge collegato, che prevede appunto il divieto di nuove assunzioni per tre anni, è formulato in maniera che, attraverso un rinvio recettizio alla legge dell'anno precedente, può compromettere, anzi compromette per certo, l'assunzione del personale amministrativo giudiziario ma anche quella dei magistrati. È una norma, infatti, formulata in modo così ambiguo che si evidenzia anche la possibilità che pure lo stesso personale di magistratura possa essere precluso

dalle assunzioni. È veramente il passaggio essenziale di questo disegno di legge.

Vi faccio un solo esempio: l'organico del personale civile dell'amministrazione penitenziaria presenta un *deficit* tale che solo la metà delle carceri ha un direttore; con il divieto di nuove assunzioni prolungato nei tre anni questa aliquota già insufficiente si ridurrà ancora. Voi sapete che il problema essenziale nella essenzialità della questione giustizia è il problema penitenziario che involge tutto, involge l'uomo, involge la finanza, involge il provvedere. Se poi aggiungiamo che le carceri, scosse anche da una psicologia alterata dalla speranza sempre delusa – e secondo me mal fatta sorgere – di una amnistia e di un condono (chi è avvocato penalista lo sa bene), sono giustamente in subbuglio, aggiungendosi anche un governo relativamente depotenziato e del personale e della popolazione carceraria, dovremmo considerare miracoloso il caso che non si verificchino seri tumulti. Il problema sollevato dall'articolo 7 del disegno di legge collegato è vitale.

Non voglio annoiarvi rileggendovi le cifre. Abbiamo rifatto i calcoli e abbiamo visto che le previsioni sono sostanzialmente esatte: potremmo dire che in complesso, tra accantonamenti e bilancio, abbiamo a disposizione circa 9.500 miliardi. Di questi una parte, come è noto, è contenuta nel disegno di legge finanziaria e riguarda i cosiddetti accantonamenti.

Senatore Gualtieri, mi rivolgo a lei perchè è questo che probabilmente le interessava quando ci chiedeva di riferire quanto è a disposizione della nostra amministrazione per vedere come collocare questa somma. A questo risponderò, riconoscendo il carattere preliminare della questione che così lei ha posto, man mano che affronterò i vari problemi perchè in ciò entra la progettualità dell'amministrazione, influenzata dal fatto che per utilizzare i fondi a disposizione sono necessarie leggi relative alle varie materie per le quali si va a provvedere.

Passando da questo aspetto a quello concernente più specificamente il bilancio, possiamo assumere come cifra definitiva quella che si aggira intorno ai 10.000 miliardi. Attenzione: essa è in gran parte assorbita, per oltre il 96-97 per cento, dalle spese correnti. Ciò vuol dire che su questo cespite possiamo fare assegnazione per la vita corrente dell'amministrazione sotto tutti i possibili titoli, per le spese sicure: in altre parole, possiamo quasi dire che non abbiamo altro che da pagare gli stipendi e le pensioni.

Quindi per tutta la nostra fantasia progettuale, per tutto l'interesse al recupero, per il da farsi – salvo evenienze che io spero possano accadere – dobbiamo contare su questa cifra. Teniamo conto però che una parte di questa somma è attestata in bilanci diversi da quello del Ministero di grazia e giustizia; ciò non è senza influenza perchè a tale ripartizione si collega anche una più macchinosa possibilità di utilizzo dei cespiti.

Aggiungasi che il nostro bilancio è così poco flessibile per cui si ha che taluno dei capitoli al saldo riveli un'eccedenza, quindi un residuo attivo, ed altri invece siano incapienti anche per le spese più urgenti.

Io, tra un'ispezione e l'altra, ho proposto di modificare il regime di flessibilità in modo che, mancando in un capitolo, si potesse da altri in esso inserire. Abbiamo tuttavia trovato una giusta – dal suo punto di vi-

sta - resistenza, addirittura *in apicibus*, nel Presidente della Commissione bilancio della Camera, di guisa che i miei tentativi di pervenire ad una modifica pari a quella che altri Ministeri stanno ottenendo, come quello della difesa, non sta sortendo grandi effetti. Quindi, nell'ambito della voce di bilancio che abbia contenuto plurimo questo movimento si può fare, passando ad esempio dallo stanziamento per l'automobile a quello per il telefono o cose del genere; ma non lo si può fare per i grandi appostamenti, posto che un bilancio come questo possa consentire di definir grandi i capitoli in esso contenuti; ma con questi ci dobbiamo misurare.

Convengo che, con queste premesse, l'ampiezza delle considerazioni che io adesso mi appresto a dirvi potrà apparire - ed anzi lo è senz'altro - troppo ambiziosa, quasi velleitaria; ma non per questo vorremmo desistere dal compito di ammodernare le nostre strutture nei modi e nei limiti possibili. Io per tanti anni ho vissuto la vita degli uffici giudiziari e mai avrei immaginato, avendo l'opportunità di considerare l'ampiezza, la vastità, la problematicità della loro crisi, di poter avere la forza e l'autorità per intervenire su di essa. E, quanto che sia la durata del mio mandato, io a questo mi applicherò in tutta coscienza e con la massima forza possibile.

Procedo con una razionalità discorsiva ma tipizzata per argomenti di trattazione.

Come si qualifica la progettualità dell'azione di un Ministro, di un Ministero, di qualsiasi azienda? Si qualifica attraverso le categorie di lavoro alle quali essa viene applicata. Noi, in conformità e in adempimento della legislazione vigente abbiamo, già nel febbraio di quest'anno, cioè tempestivamente, enunciato gli obiettivi, i programmi e le priorità cui ci vorremmo attenere. Ed in particolare - in sintesi, poi parleremo dell'analisi - abbiamo avuto queste tre direttive ambiziose: completamento del programma di reclutamento del personale di magistratura e amministrativo (abbiamo già parlato delle preclusioni), anche in considerazione dell'avvenuta costituzione dei giudici di pace; realizzazione del progetto di soppressione (questo l'ho già firmato) di circa 120 sezioni distaccate di pretura (stiamo calcolando il recupero finanziario di questa soppressione) per un funzionamento maggiormente razionale dell'apparato giudiziario di base; determinazione delle piante organiche degli uffici dei commissariati degli usi civici (sembra una cosa da nulla, ma qui c'è da ricordare anche un'altra spesa interna, sempre taciuta, che è quella della sistemazione del personale del Ministero dell'agricoltura che prima serviva i commissari degli usi civici, ancorchè dipendenti ed organizzati nell'ambito di un diverso Dicastero).

In tale ambito, la prima questione è quella relativa all'organico del personale della magistratura. Ho mortificazione a leggere le cifre, ma debbo comunque dire che esso è formato da 9.109 unità, mentre allo stato sono in servizio 8.488 magistrati, compresi gli uditori che sono stati assunti nell'aprile del 1995. In paesi assai più evoluti del nostro per il sistema giudiziario ve ne sono assai di meno. Ma, signori, al di là del numero - ed abbiamo ancora un *deficit* ragguardevole - il problema non è quantitativo. Non so qual altro dei presenti ieri ha contestato, al pari di me oggi, che questo sia un problema attuale. Il problema presupposto alla decisione circa il numero è quello della qualità dei magistrati: non

qualità morale, che presupponiamo in tutti altamente selezionata, ma proprio come aderenza del tipo di selezione alle esigenze di una giurisdizione moderna. E difatti noi abbiamo in cantiere, tra le altre che poi vi dirò, la costituzione di una commissione che si occupa della riforma del sistema di reclutamento dei magistrati, a cominciare dalla selezione informatica. Non è possibile che un concorso per 300 magistrati evochi 19.000 persone: questo crea un mondo di illusioni e una serie di difficoltà nella selezione, per cui neppure è certo che la stessa avvenga al miglior grado e livello possibili.

Quindi, il numero dei magistrati - e lo vedremo concretamente - dipende dalla litigiosità media dei cittadini e dalla dislocazione degli uffici giudiziari, altro argomento di cui parleremo: mi pare che proprio il senatore Senese abbia accennato all'esigenza di una revisione della geografia giudiziaria. Ma nell'ambito della magistratura la questione la si affronta se la selezione iniziale è efficiente, è positiva. Come in tutte le cose, la qualità signoreggia la soluzione di ogni problema: non è che chi non ne sia altamente fornito non debba vivere decorosamente, ma può fare altre cose, ci sono altri concorsi.

Proprio avant'ieri ho firmato un decreto che indice concorsi per altri 200-300 posti. Come abbiamo detto, il personale amministrativo è un grosso problema.

Che cosa accadrebbe se l'idea che abbiamo di dispensare l'amministrazione giudiziaria dal blocco delle assunzioni non venisse accolta? La norma contenuta nel disegno di legge collegato si applicherebbe certamente al personale amministrativo, ma potrebbe applicarsi anche ai magistrati.

È opportuno che precisi che le vacanze attualmente esistenti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione civile, per così dire, della giustizia sono 11.053 su un complesso numerico di 53.000 unità. Nei tre anni, però, dobbiamo vedere tali vacanze incrementate da coloro che andranno in pensione o periranno. La norma dell'articolo 7 del collegato non solo impedirebbe di dare esecuzione al programma dei concorsi già stabilito ma - e questo è ancor più grave perchè opererebbe già nell'immediato - congelerebbe anche l'immissione in servizio dei vincitori dopo il giugno 1996 e degli idonei dei concorsi in espletamento che sono già 5.000 unità.

In conclusione, avremo pensionamenti e decessi, ma non potremo coprire questo calo naturale nemmeno assumendo persone in situazione di legittima aspettativa perchè hanno vinto un concorso. Sarebbe uno sfascio completo, umano e sociale. Anche gli uffici mi hanno pregato di invitarvi a cooperare a risolvere il problema della rimozione del *deficit* del personale.

PREIONI. Il tasso di assenteismo nel Dicastero di grazia e giustizia è stato misurato?

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Occorre tener conto del fatto che il personale giudiziario in senso stretto non è legato all'adempimento dell'obbligo della presenza. Ebbene, la presenza non è soddisfacente ma non è così insoddisfacente considerato il tasso medio generale: è al di sotto di questo ma al di sopra di quello che sarebbe auspicabile.

Sto soffrendo le mille pene perchè, essendomi stato fatto rilevare che al Ministero c'era un certo tasso di assenteismo, come si fa in tanti uffici, ho fatto introdurre i cosiddetti meccanismi di rilevazione automatica delle presenze. Questi sono intesi anzitutto a verificare l'assenteismo e a facilitare il calcolo delle presenze, ma anche a compensare giustamente e statisticamente il lavoro straordinario quando viene svolto. Non sono ancora riuscito ad avere la meglio su collaboratori e amici che ho da tanti anni e che rispetto moltissimo, i quali però non si rendono ragione dell'obbligo che l'amministrazione ha di controllare la loro attività, non fosse altro per riconoscere la loro costante applicazione.

Siccome anche di recente qualche male informato, singolo o organizzato, ha asserito che l'amministrazione è bloccata su una sola questione, devo per cortesia qui sollecitarvi alla massima attenzione perchè voglio indicarvi, attraverso una decina di pagine sommariamente percorse, quello che la solerzia, la buona volontà e il senso del dovere di questa amministrazione negli ultimi 8-9 mesi ha fatto in modo concreto. Si tratta di provvedimenti in parte varati in maniera definitiva, in parte in corso d'opera e in parte ancora in via di definizione. A tale riguardo non è dato onestamente dire che, pervenuta una certa persona alla responsabilità di un Ministero, ella risponda di cinquant'anni di carenze e di difficoltà. Egli ha il solo dovere di testimoniare - ed è quello che sto per fare - nell'ambito temporale e delle forze a disposizione ciò che ha fatto durante il suo passaggio in questa responsabilità. Quindi abbiate un po' di pazienza.

Indico adesso i provvedimenti approvati dal Consiglio dei ministri e che sono già stati trasformati in legge: il provvedimento che riguarda la materia del *referendum*, cioè l'agevolazione delle procedure che prima erano accentrate tutte presso la Cassazione, per cui per mesi e mesi, talvolta ben 30-40 magistrati di Cassazione su un corpo di 350 dovevano spogliare schede come se fossero scrutatori. Questo è stato fondamentale per il disbrigo delle procedure dei sempre più numerosi *referendum*. Vi sono poi il riordino delle carriere del personale non direttivo della polizia penitenziaria, il disegno di legge - poi approvato dal Parlamento - sulla proroga dei termini delle indagini per casi particolari di strage, quale ad esempio Ustica, e il disegno di legge in materia di dottori commercialisti.

Vi sono quindi provvedimenti approvati dal Consiglio dei ministri e attualmente sottoposti all'esame parlamentare. Tra questi vi è il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, che vi riguarda; in proposito stanno sorgendo dei problemi che noi andiamo puntualmente seguendo e per i quali collaboriamo in maniera costante. Vi è poi il disegno di legge per la conversione del decreto-legge riguardante la riforma del processo civile; con questo provvedimento abbiamo adempiuto al dovere di sciogliere il nodo derivante dalle due precedenti leggi del 1990 e del 1991, quella di riforma e quella istitutiva del giudice di pace, che pendeva ormai da troppo tempo. Tale decreto-legge viene al tempo stesso avversato da chi lo voleva e da chi non lo voleva; da chi non lo voleva perchè non lo voleva, da chi lo voleva perchè lo voleva subito e bene non considerando il fatto che la questione si era incancrenita durante 4 o 5 anni di inerzie. Mi pare che ebbi a dirvi che uno Stato serio non lascia pendere una legge, per così dire; se al termine di

un periodo critico lo Stato stima che essa non abbia più ragione d'essere, la abroga o la fa operare sia pure con difficoltà. Mi rendo conto che quella originaria non è stata una grande idea, ma tant'è, si aveva il dovere di metterla in atto ed è quello che stiamo facendo nell'ennesima reiterazione del decreto-legge la cui conversione stiamo attendendo.

Vi sono poi il disegno di legge sulla conciliazione precontenziosa (il cosiddetto progetto Fazzalari) e il disegno di legge in tema di espropriazioni immobiliari privilegiate, in altri termini abbreviate, affidate ai notai in una forma convenzionale e, si spera, più spedita.

GARATTI. Dove si trova questo disegno di legge sulle espropriazioni immobiliari?

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. È stato presentato alla Camera dei deputati.

PREIONI. Anch'io ho presentato un disegno di legge, relativo alla stessa materia, un anno fa, che giace ancora presso questo ramo del Parlamento.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Io parlo dei passaggi che si legano alla nostra responsabilità.

Tra i disegni di legge approvati dal Consiglio dei Ministri e attualmente sottoposti all'esame del Parlamento devo poi ricordare il provvedimento relativo al tribunale di Caserta, provvedimento che incontra alcune difficoltà per la ripartizione territoriale. Vi sono poi il disegno di legge in materia di responsabilità disciplinare e di incompatibilità dei magistrati ordinari, una materia giacente da anni, che abbiamo formalizzato e la cui discussione credo sia fissata alla Commissione giustizia della Camera; il disegno di legge di modifica dell'articolo 11 del codice di procedura penale (un altro piccolo nodo di difficile soluzione, nel senso che la si è resa tale), ossia le competenze incrociate dei magistrati per il foro derogato nel caso di coinvolgimento dei medesimi. Accade frequentemente che le indagini si incrocino l'un l'altra; adesso è previsto un sistema rotatorio, con Roma come baricentro fino a raggiungere il distretto periferico. In tal modo non sarà più possibile che si verifichino incroci di competenza, che sono esiziali sotto molti profili.

Ricordo infine il disegno di legge in materia di fonoregistrazione dei processi, provvedimento che comporta una spesa notevole e che si collega alla normativa sulla carcerazione.

Non ritengo di soffermarmi adesso sui provvedimenti che sono in corso di elaborazione presso il Ministero, ma non posso tacere - dato il richiamo che se n'è fatto della materia - quello che riguarda la disciplina dei detenuti affetti da HIV o tossicodipendenti. Questa disciplina è stata laboriosa, anche perchè essa è il frutto di una collaborazione tra il Ministero di grazia e giustizia e, come è ovvio, il Ministero della sanità. Adesso il testo è stato trasmesso anche al Ministero per gli affari sociali, affinché questo possa esprimere il parere e lo stesso testo possa essere presto approvato anche dal Consiglio dei Ministri.

Poi vi è il disegno di legge - che al profano sembrerà di poco conto e che invece è di estrema rilevanza - che riguarda alcune modifiche

dell'ordinamento degli archivi notarili, sezione stralcio dei processi civili. Si tratta di un'altra questione per la quale io vedo non una chiave di soluzione, ma una possibile idea in modo che questo benedetto arretrato civile possa in qualche modo venir smaltito.

Farà piacere a lor signori apprendere che ho messo allo studio, ed è ormai in fase avanzata, una riforma della disciplina normativa dell'ispettorato perchè, pur essendo essa abbastanza moderna e razionale, l'esperienza suggerisce che si apportino qualche coordinamento, con le visioni evolutive, liberali e democratiche che l'attuale Ministro possiede.

Sono state poi costituite una serie di commissioni, a parte quelle preesistenti circa il codice di procedura civile ed il codice di procedura penale. Abbiamo istituito tali e tante commissioni che - come mi pare dissi ieri ad uno dei colleghi senatori - chi seguisse a noi nel lavoro ministeriale, qualora avesse buona volontà e intenti pari a coloro che hanno proposto le idee, andrebbe incontro a dieci anni di lavoro istituzionale per una riforma concreta di tutti gli ordinamenti. Le commissioni di studio e di proposta investono tutti i settori: il versante civile, quello penale, quello commerciale, quello della navigazione, quello della bioetica, quello delle procedure concorsuali.

Vi è una commissione scientifica, presieduta dal professor Pagliaro, per la riforma del codice penale, che non è la precedente, ma di nuova istituzione, che dovrebbe rivedere *funditus*, in coordinamento con il disegno di legge presentato dal senatore Riz e da altri senatori, l'impianto della legislazione penalistica *extra* ed endocodificistica, con particolare riguardo alla materia cosiddetta del diritto penale commerciale, quella cioè inserita all'interno del codice civile ed in altre leggi particolari.

Un'altra commissione fondamentale per la riforma dell'ordinamento giudiziario è quella che prevede lo studio di una serie di strumenti di migliore e più moderna formazione e aggiornamento del giudice, compreso anche quello di pace, alla quale io affido molte speranze.

In una parola, illustri senatori, posso con onestà asserire che la migliore cultura giuridica italiana, della cattedra, del foro e dell'esperienza giudiziaria, è oggi mobilitata in tali commissioni, in qualche caso persino attraverso un'autonoma richiesta di partecipazione ai lavori. Infatti, tanti collaboratori non sono stati soltanto invitati, ma in molti casi e nella misura migliore sono stati essi stessi ad offrirsi alla collaborazione, perchè tutti sentiamo il bisogno di programmare uno sviluppo di cultura giuridica nel nostro paese.

In questa progettualità si inserisce anche - e c'è già un programma di lavori in ordine a una determinato disegno di legge - il grande problema dell'inseminazione artificiale, che è indipendente da quello della bioetica. In particolare, il sottosegretario Ricciardi sta curando di seguire questa materia.

A parte ciò, in questi sette-otto mesi di permanenza nell'Esecutivo abbiamo curato anche la normazione di secondo grado, quella che porta proprio l'esperienza giuridica a contatto con le esigenze di ogni giorno. Mi riferisco, per esempio, ai regolamenti relativi alle libere professioni, tanti e tutti sotto l'egida del Ministero. Inoltre, voglio richiamare il regolamento del dipartimento penitenziario; quello per la disciplina del corpo di polizia e simili; il regolamento relativo all'attività di cancelleria e di gestione degli uffici giudiziari (materia che al profano sembrerà mi-

nima, ma chi frequenta gli uffici giudiziari sa che la documentazione degli atti e delle attività è fondamentale); il regolamento per la protezione dei collaboranti con gli organi di polizia e con la pubblica accusa; il regolamento per la protezione dei detenuti affetti da HIV; il regolamento di attuazione della legge n. 241 del 7 agosto 1990 che, come è noto, reca nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Ricordo altresì il regolamento in tema di adozione internazionale: in una parola, esiste un'autorità centrale delle adozioni, che è il giudice minorile, che deve operare in molti casi tenendo conto dei trattati e degli accordi internazionali, taluni ratificati ed altri in via di recepimento; si sta cercando di sistemare l'intera penosa e inestricabile questione dei minori senza famiglia o in qualche modo in difetto di situazioni familiari normali.

Non è una vanteria quella per la quale vi ho informati dell'attività del Ministero, e credo non annoiati, se la vostra attenzione, come spero, è stata adeguata.

Riservo infine una particolare parola all'ordinamento e al sistema penitenziario...

PRESIDENTE. Sicuramente, signor Ministro, lei ha avuto da parte della Commissione la massima attenzione, per un atto di cortesia ed anche per l'interesse che suscitano le sue osservazioni.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Ho lasciato da parte il settore penitenziario perchè la prima commissione che pensai di istituire appena giunsi a via Arenula fu quella che si interessò - e sta finendo i suoi lavori - del riordino dell'intero sistema penitenziario italiano (personale, discipline, rimedi processuali); essa è presieduta dal magistrato Capriotti, ex direttore generale del DAP. Questo problema investe anche le sedi penitenziarie. È stato programmato uno sforzo su un duplice fronte: quello delle carceri vere e proprie e quello delle carceri mandamentali; ciò sottintende una duplice problematica, essendo le prime sotto l'amministrazione della giustizia e le altre di proprietà dei comuni.

Non vi dico che cosa è il reticolo di difficoltà che si dipana tra le buone intenzioni e la possibilità di concretizzarne almeno una parte. La ragione fondamentale sta nel fatto che i fondi relativi all'edilizia penitenziaria sono attestati su un altro bilancio, quello dei lavori pubblici: vi è grande disponibilità, grande collaborazione anche effettiva; ma altro è poter disporre singolarmente di una decisione, altro è doverla coordinare con altri. Tanto per dirne una, vi sono carceri già esistenti nelle quali stiamo facendo o intenderemmo predisporre una struttura interna dedicata a un certo tipo di detenuti. Ad esempio, in quello di Pagliarelli a Palermo questa struttura in realtà già esiste ma non si può inaugurare perchè - e ciò sarebbe ancora più grave in avvenire - non c'è il personale che la possa presiedere.

Per quanto riguarda, poi, il sistema detentivo dei malati c'è in Italia una grande clinica nella quale teoricamente potrebbero essere effettuati anche trapianti di cuore: è quella di Opera. Non abbiamo però i paramedici nè siamo in grado di stipulare convenzioni perchè il bilancio non

è tale da remunerare adeguatamente chi potrebbe prestare il proprio lavoro. Sto mandando in giro colleghi e medici penitenziari, ma anche persone estranee all'amministrazione, per vedere come stanno le cose. Ad Opera c'è la macchina per la TAC ma non serve. Potremmo assumere personale penitenziario - sempre che ce ne venga data la possibilità materiale - ma non c'è alcuna disposizione che ci consenta di assumere personale paramedico in grado di far lavorare una clinica penitenziaria nella quale, lo ripeto, si potrebbero effettuare pure i trapianti. Per ora è chiusa e numerose sono le personalità che sono andate a visitarla.

GUALTIERI. Sono due anni che dico che la clinica di Opera è meglio degli ospedali di Milano.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Mi riprometto anch'io di visitarla personalmente.

È imminente poi la soluzione dei problemi dell'istituto dell'Asinara in cui confliggono due questioni: quella paesistica, naturalistica e turistica e il fatto che non si vede la possibilità di sistemazioni penitenziarie alternative per la popolazione lì detenuta, che non è certo tra le più affidabili. Il tema è continuamente alla nostra attenzione ed entrambi i miei colleghi ed amici Sottosegretari se ne stanno occupando. Comunque, mi appresto a fare anche questo viaggio: non credo che troverò la soluzione ma non mi bastano più i *dépliants* del senatore Tamponi.

Per quanto concerne la giustizia minorile, vi è un aspetto che ci coinvolge tutti anche nel dissenso: la pietà verso questa parte sventurata e forse condannata dell'umanità. In collaborazione con alcuni colleghi e con l'associazione tra i magistrati minorili ho personalmente individuato una decina di punti particolarmente delicati in questo ambito. Non ve li leggo; sono intuitivi e riguardano la materia penale, quella penitenziaria, quella processuale, quella assistenziale, il coordinamento con le altre autorità italiane, il coordinamento con le autorità estere, il coordinamento con le legislazioni estere, la prassi. Tutti questi aspetti sono stati messi a fuoco; confiderei che almeno alcuni di essi principiasse ad essere risolto.

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringrazio per la limpida e lucida esposizione che la Commissione terrà nella dovuta considerazione.

BELLONI. Signor Ministro, ho avuto notizia - e spero che ciò non sia vero - che nelle pieghe della finanziaria si annida un provvedimento che prevede il raddoppio del costo della carta bollata e l'elevazione dei depositi giudiziari civili nella misura di 260.000 lire per soggetto rappresentato. Se ciò fosse vero, sarebbe di una gravità assoluta e preoccupante.

MANCUSO, ministro di grazia e giustizia. Sappiamo della questione.

BELLONI. Quindi è vero.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. La cosa mi saltò agli occhi in Consiglio dei Ministri e ne feci menzione. Mi saltò agli occhi sotto un profilo diverso da quello da lei sottolineato: non vi era alcuna diversificazione di trattamento tra gli atti processuali appartenenti alla competenza di giudici che invece erano di livello diverso. Poi, avendo sempre rapporto con gli avvocati, come è giusto, mi venne fatto rilevare anche l'aspetto da lei sollevato.

Al riguardo, comunque, il sottosegretario Ricciardi le potrà dare qualche chiarimento in più.

RICCIARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Si tratta del disegno di legge sul riordino delle imposte di bollo. Si prevede una tassa di iscrizione a ruolo di 320.000 lire per tutte le cause, dal giudice di pace alla Corte di cassazione.

BELLONI. Per ogni soggetto rappresentato?

RICCIARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Non per ogni parte rappresentata ma per ogni iscrizione a ruolo. Comunque si tratta di un disegno di legge di iniziativa del Ministro delle finanze.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Va contro la tradizione della nostra legislazione fiscale che per il bollo, per il registro e per le stesse tasse successorie non scinde mai nella parte plurima le entità di cui essa è composta.

La parte sostanziale, anche plurisoggettiva, è sempre soggetto dell'imposizione. Dovrebbe essere una delle tante norme per ricavare denaro e quindi non escludo che possa essere stata proposta; però, secondo il mio ricordo, avendomi segnalato il sottosegretario Ricciardi proprio la questione, non è inserita nei documenti finanziari.

RUSSO. Quindi si esclude che la norma sia inserita nel disegno di legge n. 2157, collegato alla manovra finanziaria, all'articolo 38, laddove si parla di modifiche alla disciplina dell'imposta di bollo?

RICCIARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ripeto, la norma è contenuta in un disegno di legge specifico, di iniziativa del Ministro delle finanze, relativo all'imposta di bollo.

BELLONI. Mi dicono che si trova invece nel disegno di legge finanziaria.

RICCIARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Confesso la mia ignoranza in materia, ma a me non risulta.

FABRIS Giovanni. Non sarebbe più semplice eliminare i bolli come questo?

RICCIARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Si tratta del deposito che oggi varia dal 20 all'80 per cento e che si propone di rimodulare in un'unica entità.

PREIONI. Vorrei soddisfare una mia curiosità. Qual è il criterio in base al quale il Governo decide di proporre un disegno di legge alla Camera piuttosto che al Senato?

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. I criteri possono essere i più diversi, a cominciare dalla casualità, per passare all'affollamento di provvedimenti presso l'uno o l'altro ramo del Parlamento, per finire con la presenza di altre iniziative in materia, più o meno omogenee.

GUALTIERI. Signor Ministro, volevo solo chiedere se tra le materie che mette allo studio, eventualmente per la presentazione di specifici disegni di legge, può inserire la questione sanitario-carceraria. Lei ha parlato di Opera come struttura che è stata costruita, ma che è ancora non completata; e ci sono altre strutture analoghe in Italia che sono state soltanto previste e mai realizzate.

Volevo anche segnalare che nella passata legislatura la senatrice Salvato ed io presentammo, insieme ad altri senatori, un disegno di legge perchè la sanità penitenziaria passasse nella sanità generale. Questa è la sola strada praticabile perchè, di fronte alla complessità delle competenze che sono necessarie nella cura di un malato grave in stato di detenzione, non può essere previsto il medico unico, ma - come in tutti gli ospedali - ci devono essere i diversi medici competenti; e questo vale anche per gli infermieri. Il passaggio dalla sanità speciale alla sanità generale consentirà proprio questa modifica.

Le faccio un esempio. In questi giorni è emerso il caso di San Patrignano, dove c'è un ospedale di 50 letti con 35 malati di AIDS nella fase terminale, ma non vi è neanche un medico o un infermiere abilitato perchè le convenzioni non sono state stipulate. Pertanto, esiste una situazione di effettivo disagio, anche dal punto di vista della pietà umana; e allora, o si rafforza la sanità penitenziaria, con tutto quello che ciò vuol dire, o si passa alla sanità generale.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore Gualtieri, si tratta di una questione che si sta affrontando, sia pure in parte, con la disciplina del trattamento dei detenuti affetti da AIDS allo stadio terminale o anche tossicodipendenti, nel senso che è prevista nella nuova sistemazione l'utilizzazione dei cosiddetti repartini e, nello stesso tempo, delle case di accoglienza (quelle strutture anomale che a me paiono molto fantastiche). Potrebbe essere questo il momento per accostare la sanità penitenziaria alla sanità generale, tenendo però conto che il progetto elaborato da lei e dalla senatrice signora Salvato non venne accolto molto bene dal Ministero. È una soluzione che offre vantaggi, che sono quelli che lei sottolineava, ma anche svantaggi, rappresentati soprattutto dalla necessità di stabilire quale dei due elementi, quello punitivo e quello sanitario, deve prevalere. Se dovessi decidere io, sarei per la prevalenza della misura detentiva, cioè quella penitenziaria, che si deve però accompagnare ad una misura sanitaria efficace.

RUSSO. Signor Ministro, desidero un chiarimento sul progetto relativo alle sezioni stralcio per l'arretrato civile. Vorrei sapere qualcosa di più sullo stato dei progetti e sulle linee che si intendono seguire, dato

che si tratta di un tema che stiamo discutendo anche qui in Commissione.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Anche nella progettualità esistono diversi gradi. In questo caso non siamo al grado iniziale, ma a quello che può essere definitivo di approfondimento.

A questo fine, siccome grande interesse ha manifestato la classe forense, si è costituita una sorta di commissione informale per lo studio e lo scambio di vedute, in quanto anche in questo caso non si tratta di un problema di sicura soluzione secondo una sola direttiva. Quello che sarà della questione delle sezioni stralcio per l'arretrato civile, in ordine al personale, alla competenza, al coordinamento di questi nuovi giudici con gli altri giudici (quelli preesistenti ed anche quello di pace), si può dire solo in via ipotetica. Inoltre, nell'ambito di tale questione, occorre considerare se un ordinamento giudiziario, in questo caso civile, debba avere una così diversificata categoria di magistrati o se invece convenga contenere i magistrati in un'unica categoria (vedo tra gli avvocati un grande interesse), come per i magistrati di altre competenze (quelle dei tribunali o delle corti circondariali). Si tratta di sovrastrutture rispetto al nostro ordinamento, alle quali si guarda con interesse; in tal senso ho affidato alle categorie interessate l'esame della questione, perchè è di grande delicatezza.

BELLONI. Signor Presidente, in via breve e in un intervento non molto bene organizzato ieri ho fatto cenno alla costituzione di un fondo annuale di 150 miliardi per il triennio 1995-1997 destinato al gratuito patrocinio delle parti offese dal reato di violenza sessuale. Il tema mi offre lo spunto per chiederle un chiarimento. Quali sono le linee di politica giudiziaria del Governo con riferimento alla difesa d'ufficio, istituto che in Italia è previsto sulla carta ma che in sostanza viene disapplicato?

Chiedendole questo chiarimento, mi permetto di segnalarle quello che a me sembra un problema dei tempi odierni. Il gratuito patrocinio, ossia l'intervento dello Stato, attualmente è previsto e risolto in maniera risibile con riferimento ai non abbienti: esso fa leva sulla condizione economica dell'imputato che, appunto, deve essere non abbiente. Tuttavia questo criterio, a mio avviso, subisce oggi una relativizzazione perchè quando il processo ha dimensioni eccezionali (centinaia di migliaia di pagine di incarto processuale, durata di anni) come potrà mai affrontare l'onere della difesa di fiducia un cittadino qualsiasi che, a torto o a ragione, nel bene o nel male, si trovi coinvolto in una tale vicenda? Se la legge è uguale per tutti vuol dire che tutti possono attingere alla migliore espressione del foro.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Ci sono gli elenchi, senatore.

BELLONI. Certo, dei difensori d'ufficio; ma è difficile poter trovare un difensore d'ufficio che segua un processo per due o tre anni, e allora in questo caso si può verificare una lesione del diritto alla

difesa. Ritengo pertanto che la questione del gratuito patrocinio vada affrontata anche in riferimento ai cosiddetti maxiprocessi.

PREIONI. Perché non affrontiamo la questione del gratuito patrocinio come si è fatto per la sanità, in cui il *ticket* viene pagato solo da chi ha possibilità economiche?

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Siamo in un ambito nel quale il discorso tecnico finisce con il trasformarsi in un discorso sociologico. Comprendo la sua preoccupazione ma comincio con l'obiettarle che lo stesso nostro codice di procedura penale è configurato in termini classisti, laddove, ad esempio, concede la possibilità dell'assistenza alle indagini private, strumento processuale che ad alcuni è consentito e ad altri no. Di conseguenza, il problema si sposta ad un livello nel quale qualsiasi prestazione pubblica deve essere commisurata alla ragione per la quale esiste l'istituto di cui si tratta.

Se parliamo di sanità tutti abbiamo i medesimi diritti, così come tutti abbiamo il medesimo diritto alla difesa. Se poi le disposizioni concrete che attuano questi diritti non sono all'altezza di rispondere a tutti parimenti, ciò dipende dall'organizzazione, dalla mentalità e dalla strutturazione della nostra società. Ciò vale anche per l'usura, per l'AIDS, per il gratuito patrocinio che il nostro sistema non ha mai visto come un istituto glorioso: è sempre stata una cosa da «poveracci».

Mi misurerei con questo compito, ma dove attingere oltre che dalle norme - che sono un *posterius* - per far sì che il godimento dei beni essenziali sia da tutti parimenti goduto o comunque, se non parimenti, con una tollerabile oscillazione?

Senatore Belloni, ho subito un atroce intervento al cuore in condizioni per le quali mi mortificavo di non avere la possibilità di ricorrere ad una grande clinica, ma ho dovuto farlo perché appartengo ad una certa fascia. Questo è un problema che non riguarda le leggi, bensì la concezione che noi abbiamo di come si deve vivere in un mondo in cui si onorino i valori essenziali della vita.

SENESE. Signor Presidente, vorrei rivolgere una domanda alla cortesia del Ministro che ci ha fatto un quadro molto ampio dell'attività progettuale del suo Dicastero, peraltro su molti punti indicando soltanto il tema senza dilungarsi - probabilmente la sede non glielo consentiva - sulle linee ispiratrici delle soluzioni via via allo studio o in corso di elaborazione.

Tra i vari provvedimenti di cui ha rammentato la messa in cantiere ve ne è uno sul quale si è soffermato anche con una certa autoironia, e cioè quello relativo a un diverso assetto normativo del potere ispettivo.

Si tratta - è appena il caso di dirlo - di un tema che oggi è al centro dei dibattiti e delle tensioni che attraversano il mondo della giustizia. Allora sarei grato al Ministro se potesse comunicarci quali sono le linee ispiratrici di codesto progetto di riforma, verso quali aggiustamenti si muove questa edificanda nuova disciplina. Non è senza interesse, infatti, in questo momento conoscere l'opinione del titolare del Dicastero su ciò che a suo avviso va mantenuto, su ciò che va modificato, su ciò che va precisato di un potere così delicato e in qualche modo dirompente.

PREIONI. Che cosa c'entra con la finanziaria?

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Rispondo non solo doverosamente ma con piacere.

SENESE. Fa piacere anche a me arrecarle piacere.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Il problema ispettivo è un problema generale. Ho visto soltanto un caso nella nostra legislazione – ed è il famigerato decreto-legge sul cosiddetto SIS – in cui il concetto ispettivo, che è un concetto giuridicamente e praticamente strumentale alla tutela del bene pubblico o privato cui accede la materia, era vincolato da una precisa funzione.

Il potere ispettivo del Ministro di grazia e giustizia è dalla Costituzione predisposto a servizio di un particolare bene pubblico genericamente definibile servizio di giustizia: nel caso del testo sul SIS, nella vecchia formulazione, vi era un servizio ispettivo riferito al generico bene della correttezza. Contro questa improba costruzione mi sono duramente battuto in Consiglio dei Ministri perchè ho della ispezione un concetto strumentale. In quel disegno di legge erano contenute delle enormità: l'idea ispettiva era un'idea assoluta, essa stessa si custodiva attraverso gli strumenti. Non esiste nel nostro ordinamento, se non nel codice penale per qualche tipo di aggravante, l'idea della correttezza e comunque sempre come concetto indiretto.

Ad ogni modo questo premetto per dire che anche la funzione ispettiva, che va in qualche modo ammodernata ma non soppressa e soprattutto non impedita, ha un riferimento concreto ad un'esigenza di pubblico interesse.

La modifica, anzi lo studio, è all'inizio, ma nel mio concetto avrebbe questi capisaldi: mantenimento dell'attività ispettiva, ma sua articolazione per ipotesi diverse, secondo le evenienze storiche che nei vari casi si possono verificare in rapporto alla singola fattispecie, all'istruttoria di primo o di secondo grado. Nell'ambito poi degli ambiti accessibili per l'ispezione e di quelli non accessibili, segnalo in questo senso anche la necessità di alterare quelli che sono gli stessi tempi di prescrizione dell'azione disciplinare, strettissimi, per consentire eventualmente la sospensione di tali termini proprio per preservare il bene della regolarità dei processi.

Questa materia, se la legislazione fosse veramente ubbidiente alla regola del coordinamento, potrebbe avere – e finirà per averla – anche una qualche attinenza con la disciplina dei magistrati. È questa l'idea liberale, ma al tempo stesso altamente tecnica, ugualmente e ancora una volta sul presupposto che il personale della magistratura abbia la capacità di acquisire consapevolezza del suo ruolo pubblico per autolimitarsi, che costituisce un dovere – come lei ha ribadito – fondamentale anche nell'ambito della ispezione. Se dovessero perdurare nella stesura definitiva della disciplina di modifica, queste sarebbero le linee da me proposte. Di più non le dico perchè vorrei riservare ulteriori considerazioni per la seduta del 18 ottobre.

STAJANO. Lei ha parlato come una sorta di giudice per le indagini preliminari nei confronti del Governo di cui fa parte e nei confronti della giustizia, intendendola come entità astratta, ma qui assolutamente concreta. A me pare che lei sia una sorta di ispettore generale anche nei confronti della manovra finanziaria. Lei ha detto: «Ho messo gli occhi su...» (ha usato questa espressione); ma perchè non ha messo le mani? Quando parlava di problemi specifici, signor Ministro, sembrava riferirsi a qualcosa di lontano, di astratto, non come un Ministro che era presente nel Consiglio dei Ministri, ma come qualcuno che ne era fuori, forse persino all'opposizione.

Lei ci ha parlato - e non ho difficoltà a crederle - di una sorta di gran ribollire di commissioni che in via Arenula devono incrociarsi l'un l'altra. Io non so se questo sia...

PRESIDENTE. Qual è la domanda, senatore Stajano?

BELLONI. Questo è un intervento politico.

STAJANO. Arrivo rapidamente alla domanda, signor Presidente.

Signor Ministro, la situazione della giustizia è spesso di grave difficoltà, come sa bene. Lei non è certo una persona che non dica le sue verità. Nella sua spiegazione, chiamiamola così, lei ha usato la tecnica della sineddoche, della parte per il tutto. Vorrei allora chiederle qual è la sua opinione sulla esiguità degli stanziamenti complessivi previsti all'interno del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria per il settore della giustizia. Le cifre che ritroviamo nella tabella non corrispondono a quanto si è letto sui giornali e soprattutto a quanto sappiamo per esperienza diretta, in ordine alla grande, penosa, difficile crisi della giustizia. Rispetto alle soluzioni della manovra finanziaria di quest'anno, di cui stiamo parlando, perchè lei non ha manifestato - e sono convinto che lei la pensa come me - un disagio di fronte a esiguità e alla povertà degli interventi a proposito della giustizia? Ripeto, esiste uno scarto tra ciò che si sa del comparto della giustizia e l'esiguità, ripeto, dell'interesse, della preoccupazione e dell'attività del Governo che lei rappresenta.

E concludo. Non vorrei che lei fosse stato troppo impegnato, come un personaggio gogoliano, nelle sue continue ispezioni generali e abbia finito per dimenticare un poco i problemi contabili, rispetto ai quali mi è parso lei abbia un certo fastidio.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore, innanzi tutto, il personaggio di Gogol era un uomo disonesto...

STAJANO. Non intendevo dire questo.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. L'evocazione è sbagliata sotto questo aspetto, oltre che per il tono improprio, atteso quello che io mi sono dato per riferirle con il massimo riguardo. Quindi cancello a suo vantaggio tutta la parte polemica e le rispondo.

Non ho neanche il diritto di dirle ciò che ho scritto al Presidente del Consiglio, ciò che ho detto personalmente e di cui mi sono reso respon-

sabile nell'ambito di questa rilevanza del *deficit* tra il dovuto e il necessario. Parimenti, devo respingere l'idea che lei si può essere fatta - e non la contesto solo in lei - circa la mia attitudine a mettere mani e occhi: io metto l'intelligenza.

STAJANO. Ho ripetuto una sua espressione.

MANCUSO, *ministro di grazia e giustizia*. Io metto l'intelligenza che ancora possiedo e la gran massa di rispetto verso i miei doveri. Il risultato del bilancio certo non è soddisfacente, ma io assumo la responsabilità o la corresponsabilità di questa situazione, non rimediata, perchè mi rendo consapevole che lo Stato ha tutta una serie di problemi di cui questo è uno dei massimi ma con i quali deve fare i conti.

BUCCIERO. Ben detto!

SCOPELLITI. Davanti a queste provocazioni faziose...

RICCIARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Posso confermare che la questione dell'imposta di bollo rientra nel disegno di legge sul riordino e la semplificazione tributaria, di iniziativa del Ministro delle finanze, e non nella manovra finanziaria, attualmente in esame.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame congiunto dai disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11.

GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1995
(Pomeridiana)

Presidenza del presidente GUARRA
indi del vice presidente SENESE

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

Presidenza del presidente GUARRA

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019, 2019-bis (tabelle 5 e 5-bis) e 2156.

Riprendiamo l'esame rinviato nella seduta antimeridiana al termine delle repliche del relatore e del Ministro.

Avverto che sono stati presentati i seguenti ordini del giorno:

«La 2^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1996;

riaffermata la centralità del problema della giustizia e la urgente necessità di uno sforzo di carattere straordinario, anche finanziario, per porre rimedio alle gravi disfunzioni esistenti per carenza di mezzi e risorse;

rilevato che nel settore della giustizia civile occorre approntare rimedi efficaci per lo smaltimento dell'arretrato, anche con l'utilizzazione di magistrati onorari, e che ciò richiede finanziamenti adeguati;

ricordata la urgente necessità, anche nel settore della giustizia penale, della destinazione di risorse adeguate per la accelerazione dei processi;

ricordata altresì la necessità di rendere effettiva la difesa dei non abbienti, in campo civile e penale, prevedendo adeguati finanziamenti al riguardo;

rilevato che il modesto incremento degli stanziamenti per l'Amministrazione della giustizia, previsto nella legge finanziaria 1996, pur da apprezzarsi come indicazione di tendenza, è tuttavia del tutto inadeguato in rapporto alle esigenze sopra richiamate, specie se non accompagnato da incisive riforme strutturali,

invita il Governo:

a utilizzare al meglio le risorse disponibili anche attraverso una verifica della produttività dei vari settori dell'Amministrazione, ad approntare tutte le riforme normative (di diritto sostanziale e processuale, ordinamentali e organizzatorie) che consentano la migliore utilizzazione delle professionalità e, al tempo stesso, ad assumere tutte le iniziative necessarie per reperire e destinare al servizio della Giustizia ulteriori finanziamenti, in misura almeno pari al 2 per cento del bilancio dello Stato».

0/2019/1/2-Tab.5

LAFORGIA, RUSSO, SENESE, PALUMBO, BECCHELLI, LUBRANO DI RICCO, BUCCIERO, BELLONI

«La 2ª Commissione permanente del Senato,

premesso che numerosi uffici giudiziari risultano fortemente penalizzati nella dotazione degli organici e negli strumenti idonei al perseguimento delle proprie finalità istituzionali;

premesso che in alcune realtà territoriali si è giunti a dichiarare una sostanziale condizione di paralisi degli uffici giudiziari (questa situazione si sta profilando fra l'altro a Reggio Calabria);

premesso infine che risultano penalizzati, fra gli altri, uffici a cui sono affidate delicatissime inchieste contro la criminalità organizzata e presso cui sono pendenti importanti procedimenti penali che rischiano di non poter essere celebrati, con la conseguenza di scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare di pericolosi mafiosi,

impegna il Governo:

ad adeguare gli organici, sia in termini di magistrati applicati che di personale amministrativo, nonchè i mezzi e gli strumenti necessari affinché sia resa certa e celere giustizia, assumendo come criterio a cui informare le proprie decisioni amministrative quello della considerazione della mole di lavoro pendente presso ciascun ufficio giudiziario».

0/2019/2/2-Tab.5

TRIPODI, BECCHELLI

LAFORGIA. Signor Presidente, do per illustrato l'ordine del giorno n. 1.

TRIPODI. Signor Presidente, l'ordine del giorno da me presentato contiene una parte delle considerazioni svolte nel mio intervento di ieri relativamente agli organici e soprattutto a quelle sedi giudiziarie in cui vi è una maggiore carenza con il rischio di paralisi totale dell'attività giudiziaria.

Si sottolinea in modo particolare la situazione drammatica di alcuni distretti in cui, proprio a causa del numero insufficiente di magistrati, sono pendenti decine e decine di processi che rischiano addirittura di saltare. Il problema riguarda Reggio Calabria, ma anche altri uffici. In queste sedi la mancata celebrazione dei processi contrasta la credibilità delle istituzioni, aumentando quindi la sfiducia della gente, ma rischia anche di provocare conseguenze più gravi, in quanto alla scadenza dei termini della custodia cautelare pericolosi malviventi potranno riacquistare la libertà solo in virtù di tale situazione.

Chiediamo quindi di dare priorità alla soluzione di simile problema e di trovare tutti i mezzi possibili per aumentare il numero dei magistrati applicati, in modo che si possa dar corso agli adempimenti processuali.

Contemporaneamente si impegna il Governo ad adeguare gli organici e a procedere a una ristrutturazione degli uffici modificando l'attuale procedura di assegnazione del personale, assumendo quindi come criterio non la quantità della popolazione bensì la mole di lavoro pendente presso ciascun ufficio giudiziario.

Ritengo che tali problemi dovrebbero interessare tutti i componenti di questa Commissione; si tratta di un'esigenza reale perchè, se le cose continuano ad andare così, rischiamo di danneggiare la collettività e quindi la democrazia. Pertanto invito la Commissione ad approvare questo ordine del giorno.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole su entrambi gli ordini del giorno.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente, il Governo accoglie positivamente l'invito contenuto nel primo ordine del giorno, anche se il reperimento di fondi monetari pari al 2 per cento del bilancio dello Stato richiederà del tempo. Esprimo, poi, parere ugualmente favorevole al secondo ordine del giorno.

A tale proposito voglio ricordare che il ministro Biondi istituì una commissione presieduta dal presidente dell'Istat e formata da tre rappresentanti, rispettivamente, del Ministero di grazia e giustizia, del Consiglio superiore della magistratura e dell'Istat per la revisione degli organici degli uffici giudiziari in relazione ai flussi di lavoro. Questa commissione sta per concludere i propri lavori e, sulla base delle conclusioni a cui perverrà, il Ministro adotterà le proprie decisioni che sottoporrà, comunque, al parere del Consiglio superiore della magistratura.

BUCCIERO. Signor Presidente, essendo tra i presentatori del primo ordine del giorno concordo ovviamente con quanto in esso contenuto.

Per quanto riguarda invece l'ordine del giorno presentato dal senatore Tripodi, dichiaro il mio voto favorevole qualora venga eliminata la specificazione relativa alla paralisi che si sta profilando a Reggio Calabria. Infatti vi sono situazioni simili in numerosissimi uffici giudiziari italiani. Pertanto o togliamo il riferimento a Reggio Calabria o dobbiamo aggiungere tutti i casi presenti in Italia.

TRIPODI. Possiamo fare riferimento ad altri casi analoghi.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. C'è già scritto «fra l'altro a Reggio Calabria».

BUCCIERO. Cogliendo l'occasione della precisazione fatta prima dal Sottosegretario, dopo il dispositivo «impegna il Governo», si potrebbe allora aggiungere un riferimento alla commissione dianzi citata dal dottor Marra.

PRESIDENTE. Il nostro interlocutore è il Governo e non le commissioni che esso istituisce.

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Se la commissione non dovesse finire i suoi lavori in tempo utile il Governo dovrebbe comunque operare per conto proprio.

PRESIDENTE. È il Governo ad essere responsabile, non la commissione.

BUCCIERO. Infatti mi rivolgo al Governo e propongo di inserire le parole: «a sollecitare la commissione». È un impegno del Governo quello di sollecitare la commissione da lui istituita.

PRESIDENTE. Infatti noi impegniamo il Governo; che poi questo chieda l'ausilio tecnico di una commissione è affar suo: il nostro interlocutore rimane il Governo.

BUCCIERO. Questa mattina il Governo per bocca del Ministro ci ha fatto sapere che sta procedendo nella sua attività avvalendosi dell'ausilio di numerose commissioni.

PRESIDENTE. Però è sempre il Governo a rispondere al Parlamento.

BUCCIERO. Abbiamo appreso che certi studi vengono affidati dal Governo a varie commissioni: noi chiediamo che il Governo solleciti tali commissioni perchè i lavori a volte si protraggono per anni.

PRESIDENTE. Non capisco perchè volete complicare la procedura parlamentare.

BUCCIERO. È una problema di ordine generale. Se il Governo ci ha voluto rendere partecipi del fatto che lo studio che sta portando avanti dipende dal lavoro di una commissione, è responsabile per l'attività da essa svolta.

GUALTIERI. Signor Presidente, con rammarico, data la posizione dello schieramento a cui appartengo, sono costretto a dichiarare il mio voto contrario sull'ordine del giorno presentato dal senatore Laforgia e da altri senatori. Infatti ritengo del tutto sbagliate la sua costruzione e la sua destinazione.

Facciamo parte di una Commissione parlamentare che, in quanto tale, deve esaminare le proposte del Governo in materia di legge finanziaria: possiamo anche correggerle. Esse verranno poi sottoposte all'esame della Commissione bilancio e quindi dell'Aula e quando saranno votate diventeranno legge dello Stato. Le disposizioni che noi votiamo a quel punto saranno obbligatorie e vincolanti per il Governo.

Presentare un ordine del giorno che invita il Governo ad utilizzare meglio le risorse disponibili, ad approntare tutte le riforme normative necessarie e soprattutto ad assumere tutte le iniziative volte a reperire e destinare alla giustizia ulteriori finanziamenti, in misura almeno pari al 2 per cento del bilancio dello Stato, è anche possibile. Però la Commissione ha la facoltà di proporre tale aumento e quindi può anche non limitarsi soltanto ad invitare il Governo a provvedere in prima persona. Se riteniamo che lo stanziamento è insufficiente lo dobbiamo dire chiaramente. Il Governo ci ha prospettato quali sono le risorse a disposizione e quali le sue proposte: non possiamo ora invitarlo ad un ulteriore reperimento di fondi, lo dobbiamo obbligare attraverso il nostro voto perchè gli ordini del giorno in materia finanziaria sono del tutto inutili.

Devo aggiungere che, quando ho sentito il Ministro riferire che il blocco triennale delle assunzioni avrebbe paralizzato l'intero settore della giustizia, mi sono immediatamente attivato. Così, ho partecipato alle riunioni dei Capigruppo della maggioranza proprio per far presente che non possiamo applicare tale blocco al Ministero di grazia e giustizia. Ho avuto la soddisfazione di verificare un accordo sostanziale al riguardo. È questo che possiamo fare. Che significa, invece, invitare il Governo?

Ripeto: non sono d'accordo con il primo ordine del giorno e voterò contro. Al contrario, l'ordine del giorno presentato dal senatore Tripodi, pur essendo piuttosto generico, sottolinea l'insufficienza degli stanziamenti ed evidenzia le difficoltà dell'Amministrazione della giustizia proprio nelle zone in cui c'è più bisogno che operi in maniera efficace.

La giustizia è in crisi in tutti i settori e non vorrei dividere l'Italia in parti.

Però, è vero che con il blocco delle assunzioni, con l'insufficienza degli stanziamenti, con la mancata approvazione delle leggi, con le spese correnti così eccessive (96 per cento) rispetto a quelle per investimenti, non siamo in grado di fronteggiare le zone di maggiore rischio di infiltrazione mafiosa.

Per questi motivi, ripeto, non voterò a favore dell'ordine del giorno n. 0/2019/1/2-Tab.5.

SCOPELLITI. Signor Presidente, devo confessare che ho letto e riletto tante volte l'ordine del giorno presentato dai senatori Laforgia ed altri, perchè ne condivido il contenuto per buona parte, ma presenta alcuni aspetti che pongono un ostacolo per l'apposizione della mia firma. Ed effettivamente, approvandolo in buona parte e disapprovandolo in minima parte, sono ancora indecisa sulla mia espressione finale in merito al voto.

Amo ribadire – e sottolineo la mia soddisfazione per aver avuto anche il conforto della conferma nelle parole del signor Ministro – che i problemi della giustizia in Italia non riguardano solo una questione di investimenti o solo un problema quantitativo degli uomini, ma anche una questione di qualità; e per la qualità non credo che ci siano stanziamenti straordinari che possano sopperire a quella che io definisco la mancanza di cultura illuminata. Questo aspetto nell'ordine del giorno di cui stiamo discutendo non è minimamente evidenziato.

L'altro punto sul quale forse l'intervento del Sottosegretario potrà un po' chiarirmi le idee è quello che attiene alla necessità di rendere effettiva la difesa dei non abbienti. Capisco che tale richiesta è scaturita dopo la discussione concernente il gratuito patrocinio relativamente alla violenza sessuale, provvedimento che vede un grande dissenso all'interno di questa Commissione (e infatti, tenendo conto di alcune obiezioni, si è pensato di allargare l'accesso al gratuito patrocinio per i non abbienti); però, anzichè sottoscrivere una dichiarazione di buoni intenti, bisognerebbe andare al cuore del problema. È ovvio che a questo punto si chiede di provvedere alla concreta attuazione della legge n. 217 del 1990, però forse quella stessa legge meriterebbe un maggiore approfondimento da parte nostra. Infatti, pur non rinunciando al mio garantismo, quindi alla difesa del diritto alla difesa, non posso ignorare qualche perplessità. Mi chiedo: se noi ci troviamo di fronte ad un imputato per fatti di criminalità organizzata e la sua denuncia dei redditi risulta molto bassa, perchè l'affare malavitoso chiaramente non viene denunciato nella dichiarazione fiscale annuale, noi rischiamo di provvedere alla difesa di chi poi può essersi macchiato di reati legati alla mafia, alla camorra o a qualsiasi criminalità organizzata. E allora questo aspetto andrebbe forse un po' approfondito e chiarito.

La prima domanda allora è questa: noi parliamo della difesa dei non abbienti soltanto in relazione a chi risulti successivamente innocente?

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La difesa avviene in una fase in cui non si sa ancora se l'imputato è colpevole o innocente. Peraltro, lei stessa ha sottolineato la presunzione di innocenza per l'ordinamento italiano.

PRESIDENTE. Per ogni singolo caso ci sarà sempre una valutazione.

SCOPELLITI. È questo l'elemento che mi preoccupa molto. Non solo credo alla presunzione di innocenza fino a prova contraria, ma questo principio dovrebbe rimanere invariato dal giudizio di primo grado fino all'ultima istanza. Tuttavia, cosa succede se lo Stato anticipa

le spese per la difesa di imputati di determinati reati e poi accerta che sono colpevoli ma nascondono i beni che avrebbero permesso loro di garantirsi una difesa?

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. La legge prevede dei meccanismi per accertare le effettive condizioni economiche dell'imputato.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la dichiarazione di voto non deve servire a riaprire un dibattito.

SCOPELLITI. Signor Presidente, vorrei avanzare una proposta ai presentatori dell'ordine del giorno che mi permetterebbe di votare a favore dello stesso.

Propongo di aggiungere, nella premessa, dopo la frase: «prevedendo adeguati finanziamenti al riguardo», le seguenti parole: «per dare concreta attuazione alla legge n. 217 del 1990». Io stessa mi farò poi parte diligente per stimolare un approfondimento su tale legge di riferimento.

PRESIDENTE. Senatore Laforgia, accetta la proposta della senatrice Scopelliti?

LAFORGIA. Nell'attuale formulazione dell'ordine del giorno in esame mi pare chiaro il riferimento al principio della effettiva difesa.

SCOPELLITI. E allora non potrò che votare contro.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*. Signor Presidente, vorrei fare una considerazione relativamente alla richiesta della senatrice Scopelliti, essendo peraltro uno dei firmatari dell'ordine del giorno.

Richiamo l'attenzione dei colleghi Russo e Senese sull'integrazione proposta dalla senatrice Scopelliti, per la quale ella darebbe il suo voto favorevole al documento. E in proposito, laddove, nella premessa, si fa riferimento alla problematica dell'effettiva difesa dei non abbienti a spese dello Stato, dopo le parole: «ricordata altresì la necessità di rendere effettiva la difesa dei non abbienti, in campo civile e penale», suggerirei di aggiungere: «anche attraverso la modifica della legge 30 luglio 1990, n. 217».

Questa norma, che è poi la legge di riferimento, tra l'altro è già implicitamente richiamata.

LAFORGIA. L'ho già detto prima: tutti abbiamo sottolineato che i limiti di reddito considerati in tale normativa sono troppo esigui.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*.

Quindi il richiamo potrebbe servire a rendere ancora più incisiva la difesa per i non abbienti.

LAFORGIA. Non si tratta di una questione nominale, ma del concetto relativo al diritto di difesa.

SENESE. Signor Presidente, innanzitutto voglio ringraziare il senatore Gualtieri per le sue critiche, le quali non soltanto sono sempre da considerare con la massima attenzione, ma dimostrano con evidenza che ci si muove secondo una logica di contenuto e di valutazioni autonome e non secondo una logica di preconcetti, di faziosità, di schieramenti.

Detto questo, pur avendo prestato la dovuta attenzione al merito delle critiche, non mi sembra che l'ordine del giorno le meriti, e ciò per una considerazione molto semplice. È vero che noi, come membri del Parlamento, sia pure in astratto, siamo i «padroni» del bilancio e quindi potremmo modificarlo o addirittura riscriverlo; tuttavia ciò incontra dei palesi limiti di natura contabile. Sarebbe certamente poco serio, per lo meno da parte mia, tentare di immaginare in questo momento una serie di spostamenti di risorse tale da portare il bilancio della giustizia al limite del 2 per cento del bilancio complessivo dello Stato, individuando contemporaneamente, come pure occorrerebbe fare, le relative corrispondenti poste di bilancio suscettibili di diminuzione. Oltretutto, era lo stesso senatore Gualtieri - ma credo che tutta la Commissione ne abbia convenuto - a sottolineare il disappunto per aver ricevuto i documenti in titolo solo pochi giorni fa, cosicché l'esame complessivo degli stessi è potuto avvenire in modo assai affrettato.

Ritengo che si possa concordare che abbiamo individuato un profilo di insoddisfazione politica (ci attendevamo molto di più e constatiamo che c'è molto di meno), ma che apprezziamo obiettivamente la linea di tendenza che pure è da trarre dai documenti in esame: in un periodo di generale restrizione, il bilancio della giustizia - grazie al Cielo - non solo non fa un passo indietro, ma fa un piccolissimo passo avanti, anche se del tutto insufficiente rispetto a quello che ci aspettavamo ed a quello di cui avvertiamo la necessità.

Ciò nonostante, non abbiamo mancato in un certo senso di individuare alcuni specifici punti di carenza sui quali intervenire già in sede di discussione generale, che concernono innanzitutto il famoso articolo del disegno di legge collegato relativo al blocco delle assunzioni e poi quello sul dimezzamento delle indennità di missione per i magistrati. Su tali punti specifici abbiamo predisposto alcuni emendamenti (che, come ognuno sa, non vengono formalizzati in questa sede ma saranno presentati in Commissione bilancio), preoccupandoci anche di reperire le opportune poste compensative. Abbiamo fatto anche di più: abbiamo individuato - lo dico per notizia - alcune sfasature di cui suggeriamo la correzione: mi riferisco, ad esempio, ad un eccesso di accantonamenti a disposizione del Tesoro per leggi a venire su poste relative all'edilizia giudiziaria e penitenziaria, per il quale abbiamo predisposto un emendamento che tende ad alleggerire tali accantonamenti e, corrispondentemente, ad aumentare invece le previsioni di spesa per leggi già approvate nei relativi settori dell'edilizia

giudiziaria e penitenziaria. Quindi c'è un intervento attivo che si muove in questo senso.

A cosa serve allora l'ordine del giorno su cui stiamo dibattendo? Il risultato è del tutto evidente dalla discussione che si è svolta, ma anche da tutte le discussioni che si aprono in sede di espressione del parere sul bilancio dello Stato e sul disegno di legge finanziaria. Questa, infatti, è anche l'occasione per esprimere un giudizio sulla politica complessiva del settore della giustizia, andando un pochino al di là della mera allocazione delle poste finanziarie. E tale giudizio, onorevoli colleghi, è contenuto nel nostro ordine del giorno, che esplicita un concetto basilare ma molto semplice.

È vero, ci vogliono più mezzi e noi invitiamo il Governo a predisporre, nell'ambito della politica generale di cui ha la responsabilità, in primo luogo gli adempimenti necessari per destinare maggiori mezzi al settore; però i maggiori mezzi da soli non bastano se contestualmente non c'è un'oculata utilizzazione delle risorse e se non si creano le condizioni - che noi indichiamo come condizioni ordinamentali, organizzatorie, strutturali - perchè le risorse esistenti possano essere utilizzate al meglio. L'ordine del giorno richiama pertanto gli aspetti essenziali della discussione che si è svolta e quindi fa riferimento, ad esempio, al dibattito tema dell'aumento degli organici dei magistrati ed all'esigenza preliminare della migliore utilizzazione degli stessi e della dotazione non soltanto di strumenti materiali ma anche di personale ausiliario ed amministrativo, che consenta di valorizzare al meglio la risorsa della professionalità. Noi facciamo queste valutazioni e, al tempo stesso, individuiamo due o tre punti che riteniamo fondamentali nell'attuale contingenza.

Uno di questi si riferisce allo smaltimento dell'arretrato nel processo civile, per il quale sono necessari gli opportuni mezzi e per il quale anche da parte del Ministro - come abbiamo appreso - sono allo studio alcuni provvedimenti. Sono già al nostro esame varie proposte articolate, alcune da noi stessi presentate, e non c'è dubbio che vogliamo arrivare quanto prima a introdurre delle norme che consentano in via transitoria soluzioni atte ad eliminare i 2 milioni e 800.000 procedimenti civili in corso. Abbiamo anche affermato che occorre accelerare il procedimento penale e abbiamo accennato infine al problema della effettività del diritto alla difesa.

Con riguardo a quest'ultimo punto, per quanto attiene al suggerimento della senatrice Scopelliti, osservo che fare puramente e semplicemente riferimento alla legge n. 217 del 1990 significherebbe non dire nulla. Ciò che noi lamentiamo, infatti, è che nella citata legge del 1990 lo stato di non abbienza viene collegato a presupposti di reddito tali che in realtà corrispondono non già ad uno stato di limitate disponibilità economiche, ma ad uno stato di povertà, di miseria. Attualmente, secondo quei limiti di reddito, avrebbero diritto all'assistenza a spese dello Stato solo il barbone, cioè colui che rispetto alla giustizia è del tutto indifferente, ovvero frazioni minime della popolazione.

Noi, invece, pensiamo ai milioni di italiani che lavorano, che hanno un reddito con il quale riescono appena a sbarcare il lunario e per ciascuno dei quali l'evenienza di una causa civile o penale rappresenta un dramma enorme al quale non riescono a rispondere adeguatamente. Ci

sono casi – ce ne occuperemo in maniera più approfondita in futuro – di persone costrette a ricorrere all'usura per poter far fronte a questa improvvisa evenienza. Questo è il senso del capoverso relativo alla effettività del diritto di difesa dei non abbienti che forse, però, si poteva formulare meglio.

Concludendo, ritengo che l'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab.5 esprima, per quel tanto che onestà impone, un modesto apprezzamento per l'inversione della linea di tendenza del bilancio del Ministero di grazia e giustizia; esso però esprime anche l'insoddisfazione per ciò che non si è fatto e soprattutto per l'assenza di un piano organico che consenta di verificare chiaramente come utilizzare al meglio queste maggiori risorse delle quali pure – lo ribadiamo – vi è necessità. Invitiamo il Governo, come il Parlamento deve fare in questa sede, visto che in questa sede non possiamo fare altro, ad agire a tale scopo.

Per quanto riguarda la parte dispositiva ricordo che presenteremo emendamenti presso la Commissione bilancio. Invito tutti coloro che li condividono – il senatore Gualtieri lo ha già fatto, adoperandosi addirittura presso i Capigruppo della maggioranza – ad appoggiarli perchè si tratta di modifiche puntuali e precise che pongono rimedio a gravi disfunzioni. Ecco la ragione per la quale, pur essendo tutto perfettibile, ritengo che il primo ordine del giorno abbia una sua giustificazione, una sua plausibilità e costituisca la sintesi del dibattito che qui si è svolto, naturalmente filtrato attraverso la nostra sensibilità e la nostra attenzione.

Credo, poi, che l'ordine del giorno presentato dal senatore Tripodi sia condivisibile e non in contrasto con quanto è stato detto; pertanto anche su di esso annuncio senz'altro il mio favorevole.

LAFORGIA. Signor Presidente, una brevissima annotazione: voglio solo far presente al senatore Gualtieri che l'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab. 5 intende essere programmatico per l'azione futura del Governo.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/2019/2/2-Tab.5, presentato dai senatori Tripodi e Becchelli.

È approvato.

BELLONI. Signor Presidente, annuncio il ritiro della mia firma dall'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab.5.

RUSSO. Signor Presidente, per cercare di trovare il maggior consenso possibile su questo ordine del giorno, propongo una breve sospensione dei nostri lavori al fine di rimeditarne il testo.

PRESIDENTE. Poichè non ci sono osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori, sospesi alle ore 16,20, sono ripresi alle ore 16,35.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n.2156*. Signor Presidente, do lettura dell'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab.5, nel nuovo testo presentato dai senatori Laforgia, Russo, Senese, Palumbo, Lubrano di Ricco, Bucciero e Garatti:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1996;

riafferma la centralità del problema della giustizia e la urgente necessità di uno sforzo di carattere straordinario, anche finanziario, per porre rimedio alle gravi disfunzioni esistenti per carenza di mezzi e risorse;

rilevato che nel settore della giustizia civile occorre approntare rimedi efficaci per lo smaltimento dell'arretrato, anche con l'utilizzazione di magistrati onorari, e che ciò richiede finanziamenti adeguati;

ricordata la urgente necessità, anche nel settore della giustizia penale, della destinazione di risorse adeguate per la accelerazione dei processi;

ricordata altresì la necessità di rendere effettiva la difesa dei non abbienti, in campo civile e penale, anche attraverso la modifica della legge 30 luglio 1990, n. 217, prevedendo adeguati finanziamenti al riguardo;

rilevato che il modesto incremento degli stanziamenti per l'amministrazione della giustizia, previsto nella legge finanziaria 1996, pur da apprezzarsi come indicazione di tendenza, è tuttavia del tutto inadeguato in rapporto alle esigenze sopra richiamate, specie se non accompagnato da incisive riforme strutturali;

preso atto che anche il Ministro della giustizia ha riconosciuto l'esiguità dei finanziamenti destinati alla Giustizia,

invita il Governo:

a utilizzare al meglio le risorse disponibili anche attraverso una verifica della produttività dei vari settori dell'amministrazione e una revisione della geografia degli uffici giudiziari, ad approntare tutte le riforme normative (di diritto sostanziale e processuale, ordinamentali e organizzatorie) che consentano la migliore utilizzazione delle professionalità e, al tempo stesso, ad assumere tutte le iniziative necessarie per reperire e destinare al servizio della Giustizia ulteriori finanziamenti;

ad accogliere infine gli emendamenti che saranno presentati nelle competenti commissioni volti a incrementare gli stanziamenti a favore della Giustizia».

0/2019/1/2-Tab. 5 (nuovo testo) LAFORGIA, RUSSO, SENESE, PALUMBO, LUBRANO DI RICCO

MARRA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Poichè gli emendamenti a cui l'ordine del giorno fa riferimento non sono stati ancora presentati, il Governo potrà esprimere il proprio parere solo dopo aver letto il testo di questi ultimi. In caso contrario, accogliendo l'ordine del giorno, accoglierei anche gli emendamenti.

PRESIDENTE. I presentatori dell'ordine del giorno originariamente presentato mantengono tutti la loro firma rispetto alla nuova formulazione?

LAFORGIA. Mantengo la mia firma.

RUSSO. Anch'io.

SENESE. Sì.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n.2156*. Io l'ho letto.

BECHELLI. Signor Presidente, mi dispiace di parlare per monosillabi, ma ritiro la mia firma.

PRESIDENTE. Senatore Becchelli, non posso consentire di riaprire la discussione.

LUBRANO DI RICCO. Signor Presidente, io sono d'accordo sulla riformulazione del documento.

BELLONI. Io ritiro la mia firma, come già preannunciato.

BUCCIERO. Anch'io, signor Presidente, ma vorrei aggiungere, all'ultima frase, un riferimento al blocco delle assunzioni. Non capisco perchè un riferimento al vero fatto politico, che è quello relativo al blocco delle assunzioni, non sia stato inserito. Pertanto, dopo le parole: «ad accogliere gli emendamenti che saranno presentati nella competente Commissione volti ad incrementare gli stanziamenti del settore della giustizia», propongo di aggiungere l'espressione: «ed in particolare a rimuovere il blocco delle assunzioni nel settore della giustizia».

GARATTI. Signor Presidente, vorrei annunciare il mio voto, diverso da quello dell'altro rappresentante del Gruppo Forza Italia, e dare anch'io un contributo alla formulazione dell'ordine del giorno in esame, che intendo approvare e, se possibile, sottoscrivere.

Nella prima parte, dopo le parole: «risorse» vorrei che si aggiungesse la frase: «tenuto altresì conto della necessità di una revisione della geografia giudiziaria».

GUALTIERI. Sono d'accordo.

RUSSO. L'espressione potrebbe anche essere inserita nel dispositivo.

PRESIDENTE. Se nessun altro chiede di intervenire sul testo dell'ordine del giorno, prego il senatore Palumbo di darne nuovamente lettura.

PALUMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.*

La 2ª Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1996;

riaffermata la centralità del problema della giustizia e la urgente necessità di uno sforzo di carattere straordinario, anche finanziario, per porre rimedio alle gravi disfunzioni esistenti per carenza di mezzi e risorse;

rilevato che nel settore della giustizia civile occorre approntare rimedi efficaci per lo smaltimento dell'arretrato, anche con l'utilizzazione di magistrati onorari, e che ciò richiede finanziamenti adeguati;

ricordata la urgente necessità, anche nel settore della giustizia penale, della destinazione di risorse adeguate per la accelerazione dei processi;

ricordata altresì la necessità di rendere effettiva la difesa dei non abbienti, in campo civile e penale, anche attraverso la modifica della legge 30 luglio 1990, n. 217, prevedendo adeguati finanziamenti al riguardo;

rilevato che il modesto incremento degli stanziamenti per l'amministrazione della giustizia, previsto nella legge finanziaria 1996, pur da apprezzarsi come indicazione di tendenza, è tuttavia del tutto inadeguato in rapporto alle esigenze sopra richiamate, specie se non accompagnato da incisive riforme strutturali;

preso atto che anche il Ministro della giustizia ha riconosciuto l'esiguità dei finanziamenti destinati alla Giustizia,

invita il Governo:

a utilizzare al meglio le risorse disponibili anche attraverso una verifica della produttività dei vari settori dell'amministrazione e una revisione della geografia degli uffici giudiziari, ad approntare tutte le riforme normative (di diritto sostanziale e processuale, ordinamentali e organizzatorie) che consentano la migliore utilizzazione delle professionalità e, al tempo stesso, ad assumere tutte le iniziative necessarie per reperire e destinare al servizio della Giustizia ulteriori finanziamenti;

ad accogliere infine gli emendamenti che saranno presentati nelle competenti commissioni volti a incrementare gli stanziamenti a favore della Giustizia e in particolare quelli volti alla rimozione del blocco delle assunzioni nel settore».

0/2019/1/2-Tab. 5 (nuovo testo) LAFORGIA, RUSSO, SENESE, PALUMBO, LUBRANO DI RICCO, GARATTI

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione.

TRIPODI. Signor Presidente, ritengo che l'ordine del giorno contenga alcune indicazioni e considerazioni - che a mio avviso possono essere condivise - che si pongono certamente in contraddizione con le finalità del documento stesso. Da una parte si sottolinea la necessità di

riaffermare la questione della giustizia nella sua centralità e come prioritaria nell'impegno politico del Governo e del Parlamento, ma dall'altra si indicano alcune questioni che in qualche modo non sono coerenti con tale affermazione.

Infatti, mi sembra un po' azzardato esprimere un apprezzamento sull'incremento degli stanziamenti, sia pure come un fatto di tendenza; io ritengo forzato un simile giudizio sul bilancio della giustizia che ci viene presentato. Questa tabella non è avulsa dall'impostazione complessiva del bilancio dello Stato, tant'è che lo stesso ordine del giorno propone alcuni punti importanti, che del resto anch'io ieri ho sottolineato. Signor Presidente, ciò che voglio ribadire - e del resto sarà sostenuto dalla mia parte politica nell'ambito della discussione in Aula, quando saremo chiamati ad approvare la manovra finanziaria - è che, per quanto riguarda il problema della giustizia, occorre riproporre uno stanziamento pari al 2 per cento del bilancio complessivo dello Stato.

Questo è il punto centrale che mi induce ad esprimermi a favore dell'ordine del giorno in votazione, perchè ritengo che, pur con tutti questi vincoli e contraddizioni, in questa formulazione *soft* (c'è anche un'altra considerazione da fare, infatti: piuttosto che «invitare» il Governo, se fossimo stati d'accordo, sarebbe stato più giusto «impegnare» il Governo, perchè gli inviti possono sempre essere accettati, in quanto non costringono la parte governativa ad accogliere la proposta in essi contenuta) c'è anche qualche elemento forte, seppure nascosto da un testo «diplomatico». D'altra parte, comprendo pure che i presentatori, e soprattutto una parte di essi, fanno parte della maggioranza che sostiene il Governo, e certamente, magari non contenti e con qualche sofferenza, a questo punto cercheranno di esprimere un voto di sostegno.

Rinnovando il mio pronunciamento favorevole, sottolineo i due punti fondamentali della questione: la gestione politica della giustizia, che deve essere riportata al centro del dibattito nazionale, e la richiesta di uno stanziamento di «un *tot* per cento» del bilancio complessivo dello Stato a sostegno del settore della giustizia.

GUALTIERI. Interverrò brevemente.

In precedenza avevo annunciato un orientamento contrario all'ordine del giorno in votazione, ma trovo che la riformulazione effettuata dai colleghi - che ringrazio - vada anche nel senso di rispondere ad alcune delle preoccupazioni che avevo espresso: sono dell'idea, infatti, che sia sempre opportuna la ricerca del massimo consenso. Rilevo, inoltre, che sono decadute le preoccupazioni che in questa Commissione avevamo tutti sollevato: la debolezza degli stanziamenti e la destinazione per le grandi poste che erano state danneggiate (prima quella relativa al blocco del personale, ma anche la modificazione della cosiddetta «geografia giudiziaria») saranno corrette e ci siamo impegnati tutti a presentare presso la Commissione bilancio emendamenti coerenti a questi principi.

Ritengo quindi di poter modificare la mia precedente decisione, annunciando il mio voto favorevole all'ordine del giorno nel testo di cui è stata data ultimamente lettura.

BELLONI. Signor Presidente, colleghi, ho ritirato la mia firma dall'ordine del giorno in votazione non perchè nei miei voti non ci sia quello di determinare un aumento dello stanziamento o un miglioramento del servizio della giustizia: assolutamente no; penso infatti di poter ben richiamare precedenti e plurimi interventi che possono avvalorare la mia posizione in merito. Ho ritirato la mia firma, invece, perchè la manovra finanziaria, così come è stata impostata e presentata, nella sostanza non consentirà assolutamente di poter attingere al 2 per cento del bilancio dello Stato, da destinare alle necessità del settore della giustizia.

Questo ordine del giorno rappresenta quindi soltanto «una pastarella», un modo per scaricare la propria coscienza, potendo anche affermare, alla fine, di aver fatto tutto quel che si poteva, salvando le rispettive posizioni politiche. Non posso assolutamente accodarmi ad una simile posizione, in quanto il mio giudizio su questa manovra finanziaria è, invece, critico.

PRESIDENTE. L'istituto dell'ordine del giorno ha una sua precisa funzione!

BELLONI. Il mio giudizio su tale manovra, come dicevo, è fermamente e fortissimamente critico, perchè con essa si è creata l'illusione nel paese di aver avviato un risanamento, mentre invece comporterà un peggioramento della situazione dello Stato. Mi riservo di illustrare in sede di dichiarazione di voto finale i motivi e le ragioni tecniche che mi spingono ad esprimere un giudizio convintamente negativo su questa manovra finanziaria e sul modo con il quale è stata presentata al popolo italiano.

Termino qui il mio intervento, ricordando che queste sono le ragioni che mi hanno spinto al ritiro della mia firma dall'ordine del giorno: illustrerò poi meglio tali principi - ripeto - in sede di dichiarazione di voto finale.

SCOPELLITI. Signor Presidente, intervengo brevemente per riaffermare il mio voto contrario all'ordine del giorno in votazione, ma soprattutto - considerate le modifiche effettuate al testo originale - per sollevare una questione di improponibilità dello stesso, per la forma con la quale è stato predisposto.

La parte relativa all'accoglimento degli emendamenti che saranno presentati...

PRESIDENTE. Senatrice Scopelliti, le ricordo che la questione di improponibilità dell'ordine del giorno non può essere posta in questa fase procedurale, perchè siamo in sede di dichiarazione di voto.

SCOPELLITI. Non si può votare un documento che non consiste in un ordine del giorno, ma in un atto di fiducia, di fede, su emendamenti di cui non si conosce il contenuto: questo non succedeva nemmeno nel *Soviet*. Non è accettabile questo ordine del giorno. Faccio quindi un appello...

PRESIDENTE. Senatrice Scopelliti, le ripeto che in questa fase procedurale, e cioè in sede di dichiarazione di voto, non è più sollevabile una questione di improponibilità: lei potrà legittimamente votare contro di esso, ma – ripeto – non può sollevare una questione di improponibilità.

SCOPELLITI. Io lo ritengo improponibile!

PRESIDENTE. In sede di dichiarazione di voto non possono essere sollevate questioni di improponibilità: nella mia esperienza di otto legislature è la prima volta che accade una cosa del genere!

SCOPELLITI. Faccio appello ai colleghi del Polo, affinché almeno alcuni di essi rivedano le rispettive posizioni di voto. A mio avviso, infatti, non si può proporre - mettendo peraltro in difficoltà lo stesso Governo - un'accettazione cieca, a scatola chiusa, di emendamenti di cui ancora non si conosce il contenuto.

PRESIDENTE. Senatrice Scopelliti, non potendo sollevare in questa sede procedurale - come ho ripetuto più volte - una questione di improponibilità dell'ordine del giorno in votazione, intenderò questo suo intervento come una dichiarazione di voto contrario allo stesso.

BECHELLI. Signor Presidente, posso considerarmi - tutto sommato - contento dell'evoluzione di questa vicenda che poi, alla fine, mi ha costretto a ritirare la firma dall'ordine del giorno in votazione.

Avevo presentato un ordine del giorno piuttosto critico nei confronti della previsione di spesa per la Giustizia, ma avevo poi creduto di dover aderire all'esortazione di concorrere a formare un documento comune, perchè ho sempre ritenuto - e lo penso ancora - che sia giusto esaminare i problemi della giustizia non nell'ottica degli schieramenti e delle contrapposizioni, ma con la volontà di pervenire ad una soluzione. Sicchè, quello che per me doveva rappresentare un ordine del giorno fortemente critico, alla fine, si è trasformato in una semplice esortazione al Governo, quasi in un encomio. Mi sarei dichiarato disponibile ad una modifica dell'ordine del giorno se si fosse passati dalla critica all'esortazione, ma non mi sento proprio di concordare - ripeto - con questa trasformazione del testo da un'esortazione ad un encomio.

Effettivamente queste previsioni di bilancio vanno nel senso consueto: sono anni ormai che il Dicastero di grazia e giustizia imposta così i suoi bilanci, sono anni che ci troviamo di fronte a problemi che sono ormai diventati cronici, sono anni che ci aspettiamo dei rimedi risolutivi che invece non arrivano mai.

Sicchè con tutto il rammarico di non aver potuto aderire alla formulazione di un documento comune e pur apprezzando gli indirizzi che questo ordine del giorno esprime (perchè naturalmente sono quasi del tutto condivisibili, al contrario del tono e di un certo modo di procedere attraverso il quale si è arrivati alla formulazione finale), preferisco separare la mia responsabilità politica da quella degli autori del nuovo testo dell'ordine del giorno alla cui redazione - ripeto - non ho potuto partecipare per circostanze contingenti. Preferisco rimanere sulla mia posi-

zione più critica che propositiva e di esortazione, quasi di encomio al Governo. Dobbiamo infatti riconoscere che l'Esecutivo ha proposto una manovra finanziaria - ed è un discorso che poi riprenderemo - che non soddisfa alcune esigenze basilari e che, per quanto riguarda la giustizia, le soddisfa ancora meno.

Naturalmente questo non mi impedirà di adoperarmi affinché passino gli emendamenti destinati a migliorare la situazione, in particolare quelli che dovrebbero aumentare le risorse dell'Amministrazione della giustizia, in funzione prima di tutto dello sblocco delle assunzioni del personale. A tale riguardo devo però aggiungere che non condivido in pieno l'impostazione adottata e che sarebbe preferibile stanziare piuttosto dei fondi per l'arruolamento di magistrati onorari che - continuo ancora a sostenerlo - rappresentano l'unico vero rimedio per superare la crisi acuta della giustizia di fronte alla quale ci troviamo. Pertanto esprimo il mio voto contrario sull'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab.5 nel nuovo testo.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/2019/1/2-Tab.5 (Nuovo testo), presentato dal senatore Laforgia e da altri senatori.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'unico emendamento presentato allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Ne do lettura:

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

CAPITOLO		VARIAZIONI	
N.	Denominazione		
2098	Spese di propaganda per il reclutamento nel Corpo di polizia penitenziaria	CP	- 169.200.000
		CS	- 169.200.000

Conseguentemente, nello stesso stato di previsione, al capitolo sottolencato, apportare la seguente variazione:

CAPITOLO		VARIAZIONI	
N.	Denominazione		
2091	Servizio delle industrie degli istituti di prevenzione e di pena	CP	+ 169.200.000
		CS	+ 169.200.000

6.Tab.5.1

SENESE, RUSSO

SENESE. Signor Presidente, l'emendamento presentato tende a sopprimere il capitolo 2098 (Spese di propaganda per il reclutamento nel Corpo di polizia penitenziaria) e a spostare la somma in esso contenuta nel capitolo 2091 (Servizio delle industrie degli istituti di prevenzione e di pena). La ragione è del tutto evidente.

Nel momento in cui alle prove di concorso affluiscono decine di migliaia di candidati, e contemporaneamente si bloccano le assunzioni, mi sembra inutile spendere 169 milioni per ricevere ulteriori richieste di migliaia di candidati a partecipare a concorsi che poi non verranno espletati. È molto meglio allora prendere questi pochi quattrini e destinarli ad una finalità che, invece, può avere una sua concreta attuazione.

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. Vorrei sapere se con questa variazione si impedirà poi all'amministrazione di sostenere gli oneri finanziari della pubblicità di eventuali concorsi già in programma. In altre parole, se sono previsti dei concorsi, non vorrei che essi rimanessero una sorta di *interna corporis* senza pubblicità all'esterno.

SENESE. Il capitolo che proponiamo di sopprimere non riguarda le spese di pubblicità, ma le spese di propaganda. Si tratta di fondi destinati alla stampa di quei bei manifesti che poi troviamo nelle stazioni e nei luoghi pubblici, quelli in cui si dice: «Entra a far parte del Corpo di polizia penitenziaria: imparerai un mestiere, renderai un utile servizio alla società». Vi sono già 30.000 domande di candidati ai concorsi, c'è il blocco delle assunzioni e poi prevediamo una spesa simile?

PALUMBO, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156. La ringrazio per il chiarimento, a seguito del quale esprimo senz'altro parere favorevole sull'emendamento presentato.

MARRA, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sullo spostamento delle risorse dal capitolo 2098 al capitolo 2091, ma non sulla soppressione del capitolo

che è opportuno che rimanga per memoria nell'eventualità che questa esigenza possa sopravvenire nuovamente in futuro.

Certamente nel momento attuale la necessità di questa disponibilità non si avverte; tra l'altro, il concorso per il Corpo di polizia penitenziaria è in via di espletamento e non se ne prevedono altri imminenti. Comunque, il numero di domande pervenute è tale da far convenire sul fatto che non occorrono forme particolari di propaganda al di là delle forme di pubblicità realizzate a carico di altri capitoli del bilancio. Inoltre il capitolo 2091 è importante perchè si tratta di somme destinate al lavoro svolto negli istituti di prevenzione e di pena, e quindi la finalità è apprezzabile.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione.

BELLONI. Signor Presidente, dichiaro la mia astensione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.1, presentato dai senatori Senese e Russo.

È approvato.

L'esame degli emendamenti è così esaurito.

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

Propongo di conferire allo stesso relatore il mandato a redigere rapporto favorevole con osservazioni.

TRIPODI. Signor Presidente, voterò contro tale proposta perchè il bilancio in esame si inquadra in una manovra finanziaria che condurrà certamente ad un aggravamento della situazione economica e sociale del paese. Anche se qualcuno si permette di dire che questa manovra non ricade sui lavoratori e i ceti meno abbienti, va sottolineato che, al contrario, essa colpisce oltre che i lavoratori in generale alcune zone del Mezzogiorno, soprattutto per quanto riguarda i tagli dei fondi destinati agli enti locali (comuni, province e regioni). Guarda caso, sono colpite duramente proprio le regioni più povere.

Ritengo che occorrerà riprendere questo discorso perchè, se dovesse passare la manovra che è stata presentata, occorrerà affrontare le varie questioni sollevate, non solo i nodi della giustizia che pure oggi è investita da una profonda crisi. Anche per il settore che ci interessa le aree più povere e i ceti meno abbienti saranno quelli che subiranno le conseguenze della situazione attuale.

Quindi anche questo bilancio di previsione dello Stato, per la parte che riguarda il settore della giustizia, è avulso da un progetto politico teso ad affrontare i problemi del comparto.

Lo stesso Ministro, questa mattina, è venuto a presentarci l'elenco delle «leggine» che ha presentato, ma non ha detto una parola sui gravi problemi della giustizia, a parte la lamentela svolta sul blocco delle assunzioni; ma per quanto riguarda lo stato della giustizia non sono stati assolutamente affrontati i problemi rappresentati dalla rottura fra il principio di giustizia e coloro che desiderano poter risolvere le loro con-

troversie in essere, o quelli relativi al funzionamento delle strutture giudiziarie, incapaci di affrontare tutta la mole di lavoro pendente.

Riteniamo quindi che non manchino soltanto le risorse al comparto e poc'anzi abbiamo infatti approvato un ordine del giorno che sollecita una diversa politica finanziaria e di bilancio per l'intero settore.

Questo bilancio, insomma, non fornisce comunque concrete risposte ai problemi che abbiamo di fronte e non mi sembra possa essere accettato, perchè a mio avviso non basta affermare di voler utilizzare al meglio le risorse esistenti: annuncio sin d'ora che condurremo una battaglia, in Aula, per modificare questo bilancio, nel più vasto ambito della manovra finanziaria.

In questa sede annunciamo un voto contrario, perchè facendo altrimenti avalleremmo una scelta sbagliata e grave, oltrechè pericolosa.

LUBRANO DI RICCO. Signor Presidente, visto che ieri non ho fatto dichiarazioni, prima di esprimere il mio voto, vorrei sollevare due questioni inerenti quanto è stato detto finora.

Lamento anzitutto che nello spazio di 10 giorni questa Commissione ha dovuto esprimere due pareri su due decreti-legge i quali, entrambi, fanno derivare i propri finanziamenti dalle risorse riservate al Ministero di grazia e giustizia: uno porta la mia firma; l'altro quella del presidente Guarra.

PRESIDENTE. Abbiamo già detto di no! Abbiamo già votato contro.

LUBRANO DI RICCO. Do semplicemente lettura del parere, a firma del presidente Antonio Guarra, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 9 agosto 1995, n. 346, recante istituzione di uffici scolastici provinciali del Ministero della pubblica istruzione nelle nuove province: «La Commissione giustizia, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere contrario alla riduzione dello stanziamento iscritto al Fondo speciale di parte corrente (Ministero della giustizia), giacchè appare incomprensibile la scelta del Governo di depauperare le già scarse dotazioni finanziarie della giustizia. Tale scelta va in contrasto, tra l'altro, con le reiterate assicurazioni fornite dal Governo nel senso di favorire un maggiore impegno per ovviare alle note disfunzioni nel settore». Il mio parere, in realtà, è analogo.

L'altro provvedimento, invece, reca «Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia». Per queste due funzioni, che ovviamente non hanno nulla a che fare con l'amministrazione della giustizia, si utilizzerebbero i fondi relativi ai residui passivi del Ministero di grazia e giustizia. Mentre noi insistiamo ripetutamente, da anni, sulla necessità di aumentare gli stanziamenti per il settore giudiziario, effettivamente quest'ultimo non riesce a mostrare una capacità di spesa tale non solo da poter esaurire, ma nemmeno assorbire nella massima parte i finanziamenti correnti.

È quindi gravissimo che, mentre auspichiamo un aumento dei finanziamenti, lo stesso Ministero è incapace di spendere, per cui questi

fondi (su cui noi oggi ci scontriamo) vengono poi destinati ad attività che non hanno nulla a che vedere con quelle del Ministero di grazia e giustizia. Dobbiamo sottolineare la gravità di questo stato di cose, perchè – ripeto – nello spazio di 10 giorni si è attinto alle risorse del Ministero di grazia e giustizia, costringendoci ad esprimere questo parere critico. È bene, quindi, che questa nota giunga a tale Ministero, e vorrei che anche i colleghi si associassero, al riguardo.

Vi è poi un'altra problematica importante, quella relativa alle circoscrizioni giudiziarie. Si sostiene spesso che i magistrati «producono poco», ma si deve individuare dove ciò avviene: si produce poco quando c'è una grande concentrazione di domanda di giustizia. I grandissimi tribunali – come quello di Napoli – producono poco, in proporzione; fino a poco tempo fa, prima che si istituissero i due tribunali di Torre Annunziata e di Nola, la provincia di Napoli (che ha una domanda di giustizia relativa a 4 milioni di abitanti) aveva un solo tribunale. Che la provincia di Napoli avesse un solo tribunale in presenza – ripeto – di 4 milioni di possibili utenti del settore della giustizia è da ritenersi veramente grave, quando nella provincia di Avellino (che è molto più piccola) ne sono dislocati tre: in tale area, a mio avviso, due tribunali andrebbero accorpati con quello di Avellino, considerata anche la breve distanza intercorrente.

Con un gruppo di giudici, professori ed avvocati abbiamo condotto una vera e propria battaglia: ci sono voluti 10 anni per produrre il risultato voluto, cioè l'istituzione di due ulteriori tribunali (Nola e Torre Annunziata) in una zona, come quella di Napoli, che rappresentava l'unica grande provincia servita da un solo tribunale.

Le grosse concentrazioni di domanda di giustizia ne rallentano il corso. Si sfugge al controllo dei capi degli uffici. Stranamente, la domanda di giustizia è minore in corte d'appello, mentre invece è ottimale presso la cassazione. Bisogna conoscere queste cose per poter individuare i rimedi volti a determinare una maggiore produzione con la consapevolezza – ad esempio – che in sostanza i piccoli tribunali funzionano meglio.

Neppure l'istituzione del pretore ha funzionato in maniera adeguata, perchè tale figura è stata caricata di competenze che prima non aveva: basti pensare a tutti i reati (tra cui l'omicidio colposo e altri del genere) che prima erano di competenza del tribunale ed ora sono passati al pretore il quale, quindi, «stenta a prendere fiato».

Quando si sostiene che vi è scarsa produzione o si discute della cosiddetta «geografia giudiziaria», delle circoscrizioni giudiziarie, ci si dimentica a chi sia in carico il compito di ovviare al problema: questa funzione, invece, è nostra, è del Parlamento, poichè i tribunali sono istituiti o soppressi proprio dal Parlamento italiano. Non comprendo, allora, a chi rivolgiamo una critica quando ci lamentiamo della geografia giudiziaria, perchè penso che in sostanza ci autocritichiamo: le iniziative al riguardo – ripeto – spettano a noi, che possiamo proporre l'istituzione o la soppressione dei rami secchi dell'amministrazione giudiziaria; evidentemente solo ragioni politiche ed elettoralistiche hanno finora impedito che ciò accadesse.

E ci sono voluti quarant'anni per giungere alla soppressione delle preture inutili, attraverso però un sotterfugio. Si è stabilito che le pre-

ture coincidono con il circondario del tribunale, dopo di che le altre preture sono diventate sezioni distaccate. Nessuno aveva il coraggio in Italia di sopprimere una qualsiasi pretura che non producesse più di tanto.

C'è poi il settore civile. Ma come si può ottenere una buona produzione giuridica nel capo civile se tutta l'istruttoria sfugge alla gestione e al controllo del giudice? Questi prende cognizione delle risultanze istruttorie soltanto quando il processo arriva all'emanazione della sentenza. Il giudice civile non ha alcun potere, o ha scarsissimi poteri, nella conduzione dell'istruttoria e il processo si sostanzia in una serie innumerevole di rinvii (è noto a tutti che il processo civile non è altro che un continuo rinvio); poi ci lamentiamo se un processo dura dieci o vent'anni. Diamo al giudice la direzione effettiva del processo civile e le cose sicuramente cambieranno, altrimenti il processo civile continuerà ad essere un mero verbale di rinvio.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, devo sottolineare che io provengo da una splendida isola, quella di Procida, dove il vecchio castello o carcere funzionava benissimo e dove il lavoro dei detenuti si svolgeva con grande ritmo. Si producevano le famose tele e i famosi mobili di Procida. Il castello, o la rocca, come noi la chiamiamo, è ancora di proprietà demaniale e potrebbe essere ripristinato il penitenziario. Non si capisce perchè in Italia si segue sempre la politica del nuovo per il nuovo, soprattutto in materia di urbanistica e di edilizia, anzichè utilizzare il vecchio quando questo può essere ancora funzionalmente utile. Altrimenti, è inutile lamentarsi che si devono ancora costruire le nuove carceri oppure che queste sono vuote perchè non c'è il personale per rendere le strutture operative, come ha detto ancora il Ministro.

È necessario approvare la manovra finanziaria, per cui non posso che dichiarare il mio voto favorevole; però vorrei che si affrontasse sul serio la crisi della giustizia. Sempre in materia carceraria, ho sentito ieri dalla collega Scopelliti auspicare il ritorno delle carceri mandamentali. Quando facevo il pretore ero anche direttore, *ex officio*, del carcere mandamentale di Aversa, con 40 detenuti, che ho diretto per anni perchè così mi imponeva la legge. C'era un regolamento che prevedeva che nel carcere mandamentale venissero rinchiusi i detenuti con pene di scarsa entità: ma era stato escogitato un sotterfugio per utilizzarlo anche per i detenuti con grosse condanne (anche per omicidio), purchè questi dovessero espiare ancora sei mesi di carcere.

PRESIDENTE. Data la funzione riabilitativa della pena, ormai per quel che avevano fatto avevano quasi pagato.

LUBRANO DI RICCO. Non è la stessa cosa: la reclusione e l'arresto sono due pene diverse che devono essere scontate in stabilimenti separati e distinti. Mi domando se in Italia questo avviene ancora o se coloro che subiscono un arresto per una contravvenzione siano costretti a espiare la pena negli stessi stabilimenti dove si trovano coloro che devono espiare una condanna di reclusione. È inutile varare le leggi se poi nella pratica le ignoriamo, rischiamo di recitare solamente un rito e di ripetere le stesse cose che sappiamo ormai da venti anni. Se non si cambia la situazione, possiamo approvare ordini del giorno in occasione del

dibattito sul bilancio dello Stato, possiamo fare tutto quello che volete, però alla fine staremo ancora qui a parlare di crisi della giustizia! Solo se viene affrontata nei termini giusti, solo se lo si vuole veramente, si può superare la crisi della giustizia.

Faccio un esempio. Il Governo ha presentato un disegno di legge che determina la creazione di un nuovo tribunale per una provincia (e mi spiace che il collega che sostiene questo disegno di legge sia andato via), il quale include quattro comuni che non fanno parte di quella provincia; e il 28 ottobre si terrà un convegno, con il consiglio dell'Ordine degli avvocati, proprio perchè si enucleano quattro comuni di Napoli per includerli nella provincia di Caserta. Si tratta di una mancata coincidenza di circoscrizione amministrativa con quella giudiziaria che creerà non pochi disagi agli utenti della giustizia.

In conclusione, per le prossime iniziative legislative invito a fare veramente l'interesse della popolazione coinvolta e non l'interesse di carattere elettorale. Comunque, sia pure con queste osservazioni, voterò a favore del rapporto sui documenti contabili proposto dal senatore Palumbo.

BUCCIERO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non credo che la conclusione del mio precedente intervento svolto in discussione generale possa essere modificata in seguito a ciò che ho sentito affermare dai colleghi nel corso del dibattito e dal Ministro in sede di replica; il mio intervento è stato oltremodo critico e tale rimane. D'altro canto, quanto ho affermato in relazione alla crisi della giustizia è stato ribadito anche da altri colleghi; la differenza è che io ne traggo conclusioni diverse.

Dichiaro subito che il voto mio e del Gruppo Alleanza Nazionale sarà contrario alla tabella 5 e alla complessiva manovra finanziaria. Il ministro Mancuso nella sua replica - e di ciò gli do atto -, ci ha messo a conoscenza del fatto che, pur avendo egli chiesto al Governo uno sforzo notevole per il bilancio del Ministero di grazia e giustizia con l'obiettivo di far fronte ad una emergenza che ormai non credo sia più tale per la giustizia, perchè ormai la situazione è cronica, questa crisi non è stata tenuta in alcun conto dal Governo. Il Gruppo Alleanza Nazionale, nel votare contro la tabella in esame, si propone invece l'obiettivo di riportare la crisi della giustizia al giusto livello del dibattito politico.

Credo che il Ministro abbia fatto bene - e di ciò lo ringrazio - a dirci qual è stato il comportamento del Governo. Noi non possiamo che prenderne atto e quindi votare conseguentemente.

GARATTI. Signor Presidente, colleghi, a nome del Gruppo Forza Italia dichiaro il voto contrario alla tabella 5 e alla parte del disegno di legge finanziaria concernente il Ministero di grazia e giustizia.

Non posso che ricollegarmi alle dichiarazioni fatte l'anno scorso perchè in un anno di legislatura l'Esecutivo ha dimostrato di non avere la volontà di dare un colpo d'ala all'amministrazione della giustizia in Italia: in particolare, i problemi del settore civile sono rimasti irrisolti nonostante il tempo trascorso. La nostra legislazione va avanti a forza di reiterazioni di decreti-legge e quindi, sebbene il singolo Dicastero si sia adoperato in campo legislativo per giungere ad una migliore organizzazione dell'amministrazione, la situazione è peggiorata anche per la

provvisorieta' nell'organizzazione dei vari uffici giudiziari e per la mancanza di certezza del diritto.

Qualche passo positivo è stato fatto, ma lo ha fatto il Parlamento. Mi riferisco in particolare all'approvazione della legge sulla custodia cautelare, risultato del lavoro di Camera e Senato.

Ciò nonostante, lo ripeto, punto il dito sull'Esecutivo inteso nella sua collegialità perchè con questa manovra finanziaria non si è voluto dare quel colpo d'ala necessario a risolvere veramente i problemi della giustizia.

È indispensabile una disponibilità maggiore se non doppia rispetto agli anni precedenti per poter dare finalmente soluzione anche ai problemi dell'edilizia carceraria, viste le condizioni penose di chi si trova in stato di detenzione (basta leggere i giornali degli ultimi giorni per constatare il grado di inciviltà delle nostre carceri). Di questo dobbiamo farci carico.

Per quanto concerne poi la geografia giudiziaria, mi rifaccio alle critiche testè sollevate dal senatore Lubrano di Ricco. In materia sono stati compiuti vari studi, ma sono rimasti inutilizzati. Non si registra una volontà forte di cambiare tale stato di cose che, se non vado errato, risale al 1860: oggi la competenza degli uffici giudiziari è legata ancora ad un indice demografico che risale al secolo scorso. Se si riuscisse a risolvere immediatamente questo problema, potremmo affrontare alla radice ogni questione attinente l'organizzazione della giustizia, proprio modificando le competenze territoriali dei vari uffici giudiziari. Vi sono preture nel Nord che hanno carichi di lavoro notevolissimi e preture nel Meridione, in determinate regioni, dotate di un numero maggiore di uffici giudiziari ma con un carico di lavoro meno pesante. In Lombardia, con una popolazione di oltre 10 milioni di abitanti, vi sono tuttora due sole corti d'appello; in Sicilia, se non vado errato, con un indice demografico di circa 6 milioni di abitanti, ve ne sono quattro: questi dati da soli bastano a dimostrare come è disorganizzata l'amministrazione della giustizia.

Lo ripeto, se ci occuperemo in modo razionale della ripartizione geografica degli uffici giudiziari potremo risolvere tanti problemi. È una critica - lo voglio sottolineare - che non rivolgo al Ministro attualmente in carica ma all'intero Governo e ai Ministri finanziari perchè sono loro a predisporre gli stanziamenti per il Dicastero di grazia e giustizia.

In conclusione, l'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab.5 approvato oggi a forte maggioranza, è un indice del malcontento dell'intera Commissione anche di quelle forze che attualmente sostengono il Governo. Chi ha approvato quell'ordine del giorno, a meno che ritenga di dover sostenere l'attuale maggioranza solo per partito preso, dovrebbe votare contro il rapporto favorevole alla 5^a Commissione perchè in quell'ordine del giorno in pochi punti vengono lamentate l'attuale situazione della geografia giudiziaria, la mancanza di personale, la mancanza di effettività del diritto alla difesa dei non abbienti. Ebbene, ritengo quasi incompatibile che chi ha approvato quell'ordine del giorno voti a favore della tabella 5. Naturalmente confermo il mio voto contrario.

RUSSO. Signor Presidente, voteremo a favore della proposta di rapporto favorevole con osservazioni alla 5^a Commissione permanente. In

questo giudizio positivo pesa naturalmente la valutazione complessiva che noi diamo dell'intera manovra finanziaria in rapporto alla situazione del paese. È un voto favorevole che tuttavia non nasconde motivi di insoddisfazione per quanto riguarda specificamente il settore della giustizia, motivi di insoddisfazione che sono espressi nell'ordine del giorno 0/2019/1/2-Tab.5 che abbiamo approvato e che sono stati ricordati anche negli interventi svolti dal collega Senese e da me nel corso della discussione generale.

Vi è un giudizio critico di alcune disfunzioni specifiche del Ministero di grazia e giustizia che rimarrà: sarà l'occasione per ritornare su questo argomento con proposte costruttive.

Nonostante tutto - lo ribadisco - il nostro voto sarà favorevole in considerazione della manovra finanziaria nel suo complesso e anche per l'incremento, sia pure modesto, dei fondi a disposizione del Ministero di grazia e giustizia, che esprime comunque una linea di tendenza positiva. Infatti in una situazione nella quale tutti i settori dell'amministrazione dello Stato vengono penalizzati, gli stanziamenti destinati alla giustizia conoscono per lo meno un lieve aumento. È un dato da sottolineare positivamente pur nella valutazione dell'assoluta inadeguatezza di questo modesto incremento in rapporto alle esigenze che sono state sottolineate nella discussione generale anche dal nostro Gruppo.

FABRIS Giovanni. Signor Presidente, illustrissimo rappresentante del Governo, già in sede di discussione generale ho avuto modo di anticipare ed esprimere la posizione della Lega Nord sullo specifico problema. È con rammarico che noi constatiamo come sia stata dispersa, per finalità non prioritarie, ma pur sempre nel settore della giustizia, una quantità enorme di risorse la cui destinazione non porterà alcun giovamento ai cronici problemi della giustizia (e, quando parlo di questioni croniche, mi riferisco soprattutto all'enorme mole di arretrato).

Presidenza del vice presidente SENESE

(Segue FABRIS Giovanni). Abbiamo dunque assistito ad una dispersione di enormi risorse per l'istituzione del giudice di pace e per altri istituti che non meritavano assolutamente alcun interesse e alcuna spesa, invece di concentrarci sulle questioni fondamentali. Piange il cuore apprendere oggi qui, dalla voce del Ministro, che le risorse disponibili per la soluzione delle questioni strategiche sono scarse e probabilmente insufficienti.

Ciò nonostante, il Gruppo Lega Nord voterà a favore dei documenti contabili perchè si rende conto che le scelte di oggi sono obbligate e sono comunque connesse alle scelte parlamentari e governative che ci hanno preceduto. Quindi, in buona parte, si tratta di scelte che non sono a noi imputabili e che non possono comunque essere diverse. Tuttavia, l'auspicio è che si cambi registro e che si abbia il coraggio, o la forza, in una situazione economica disastrosa come quella italiana, di

destinare maggiori risorse ad un settore, come quello della giustizia, che è uno dei punti cardine dello Stato.

Ho avuto modo di sottolineare in sede di discussione generale che la Lega Nord non è contraria all'esistenza di uno Stato unitario, ma è contro questo tipo di Stato. Infatti, anche nella forma di Stato federalista come noi la intendiamo, un'organizzazione statale deve comunque esistere e quello della giustizia è un settore cardine dello Stato. Quindi, non vogliamo in alcun modo che venga meno questa funzione fondamentale dello Stato, nè che venga parcellizzata, nè che venga delegata. La giustizia è uno degli elementi federali di primaria importanza e comunque deve continuare ad esistere, quindi deve funzionare.

In conclusione, il nostro auspicio è che con il nostro voto favorevole alla manovra finanziaria proposta dal Governo si dia un segnale di coerenza da parte della Lega Nord e soprattutto un invito per il futuro a reperire risorse sufficienti, nonchè a non disperdere quelle esistenti.

BELLONI. Signor Presidente, preannuncio il voto contrario alla manovra finanziaria che ci è stata presentata e illustrata: non ci sono i presupposti perchè il Gruppo del Centro cristiano democratico esprima un voto favorevole o un voto di astensione.

Signor Presidente, signor rappresentante del Governo e colleghi, la legge finanziaria, come disegnata dal legislatore, era un qualcosa di assolutamente diverso dal documento che stiamo discutendo. Questo disegno di legge non serve assolutamente a niente, tant'è che anche il Governatore della Banca d'Italia, nella sua autonomia (io non sempre condivido le scelte della Banca d'Italia, però difendo la sua autonomia, che costituisce uno dei punti cardine della nostra democrazia), ha già espresso il proprio pensiero e le proprie riserve, beccandosi una reprimenda da parte del Presidente del Consiglio. Secondo il governatore Fazio, tra pochi giorni, e cioè entro la fine dell'anno, occorrerà un altro intervento, che non si chiamerà legge finanziaria, ma manovra o manovrina, è avrà dimensioni che supereranno probabilmente il 50 per cento di quella che stiamo discutendo. Allora, questa manovra finanziaria - lo ripeto - è inutile.

Tuttavia, a parte il giudizio di inutilità, devo dire che a mio avviso il disegno di legge finanziaria in esame è addirittura dannoso: è questo il versante sul quale il mio pensiero è estremamente critico e negativo. La manovra è stata presentata come un toccasana, un intervento miracoloso, che avrebbe la potenzialità di traghettare l'Italia verso il rientro nello Sistema monetario europeo. Ricordo bene questo passaggio dell'intervento del presidente Dini, il quale ha messo sull'avviso il Parlamento perchè non si verifici che, magari per mezzo punto, la lira non possa rientrare nello SME. Rimasi sorpreso allora e successivamente deluso da affermazioni fatte con tanta distanza dalla realtà.

I parametri di Maastricht sono tali per cui, se confrontati con la realtà italiana di oggi, non ci sono assolutamente, neanche in maniera remota, i presupposti per un nostro prossimo, oppure a medio termine, rientro nello SME. Basti considerare la banda di oscillazione che su alcuni *mass media* (specie su ispirazione del Centrosinistra) è definita del 15 per cento; si tratta di un falso giuridico, oltre che politico, perchè il parametro per il rientro nello SME è di poco superiore al 2 per cento,

ossia è del 2,05 per cento. Ora, penso che chiunque abbia una cognizione minima dell'attuale situazione della lira italiana, capisca come sia impossibile immaginare un'oscillazione che non superi il 5 per cento come traguardo ragionevole. E, ove si dovesse rientrare nello SME con una situazione quale quella attuale, per evitare prevedibili oscillazioni, la Banca d'Italia dovrebbe impegnare le proprie risorse auree, in una maniera e in una quantità tali da depauperare in modo pericoloso le nostre riserve. Spero che non si ripeta quello che avvenne con il governo Ciampi quando, per sostenere la lira, fummo costretti a una svalutazione del 6 o 7 per cento bruciando migliaia e migliaia di miliardi di valuta pregiata.

Un altro parametro che non ci può consentire il rientro nello SME, neanche approvando la manovra finanziaria presentata, è quello relativo alla svalutazione. In ogni caso, il giudizio complessivo sul governo Dini deve essere negativo perchè non ha raggiunto alcun risultato positivo. Basti considerare che la lira perde quotidianamente sul marco e sul dollaro e che la svalutazione aumenta. Dove sono i risultati miracolosi di questo Governo e i frutti dell'appoggio politico di coloro che prima erano all'opposizione? Sono soltanto nelle distorsioni informative della grande stampa, della grande informazione.

E poi, come si fa a votare una manovra finanziaria che non presenta alcun elemento di novità sul piano degli interventi strutturali? Ma dove sono le grandi scelte strutturali per ridurre le spese e per aumentare le entrate? Non ci sono. Le scelte coraggiose necessitano di una forte base parlamentare e non sono state fatte perchè ovviamente il governo Dini - prescindendo dalle qualità personali dei componenti l'Esecutivo - non ha la forza politica per fare le auspiccate riforme strutturali. Tanto per fare un esempio, le entrate sono affidate al «gratta e vinci», perchè il concordato di massa può essere equiparato, senza tema di offensivi confronti, a questo gioco.

È notizia di questa mattina l'estensione del concordato al 1994. Mi sembra allora che questo Governo si muova nella direzione opposta rispetto a quella che io invece ritengo debba seguire: non bisogna premiare l'evasione, ma è necessario combatterla in maniera efficace, senza premiare chi si sottrae al dovere di solidarietà, che in questo caso si esprime attraverso la «fedeltà fiscale». Non si può quindi premiare un Governo che basa le proprie fortune, prossime o remote, su forme di entrata aleatorie e, per quanto mi riguarda, anche immorali, quali il condono fiscale o qualsiasi altra forma di condono.

RUSSO. Che però è stato approvato dal precedente Governo, non da quello in carica!

BELLONI. Ho sempre dichiarato le stesse cose: non mi identifico coi Governi, ma mi confronto con le mie opinioni e con la mia coscienza e ho detto le stesse cose anche durante il governo Berlusconi.

Ci troviamo di fronte a scelte politiche che non risolvono nessuno dei problemi fondamentali, economici e finanziari della nostra nazione.

Nel settore che ci compete, quello della giustizia, mancano scelte dirette a determinare una migliore utilizzazione dei magistrati in servizio, fatta salva l'espressione dell'esigenza di un aumento del loro numero;

quelli che sono a disposizione, peraltro, sono male utilizzati, perchè non si vuole procedere alla soppressione di sedi giudiziarie inutili e non si ha il coraggio di effettuare scelte impopolari. Seppur indubbiamente volte a tutelare l'interesse pubblico e generale, tali scelte non sono state fatte. Lo sostenni anche lo scorso anno, all'indirizzo del governo Berlusconi: era, ed è ancora necessario abolire le procure circondariali presso le preture, che determinano un immenso dispendio di uomini e mezzi, e producono soltanto un risultato, quello di far fare molto spesso la navetta ai processi tra la pretura e il tribunale. Basterebbe invece un solo procuratore della Repubblica, con i suoi sostituti, presso ogni tribunale: dovrebbe essere lui a stabilire la competenza del giudicante, e se i vari procedimenti debbano essere assegnati alla pretura, al tribunale o alla corte d'assise.

Si tratta, quindi, di soluzioni che non costerebbero nulla, ma che produrrebbero grandi risparmi; sinora non sono state adottate - e non si vuole ancora farlo - per motivi clientelari, in quanto fa comodo che certe persone, a torto o a ragione, mantengano certe poltrone.

Ugualmente per motivi clientelari, di basso profilo, si sono mantenute le scelte inerenti il giudice di pace mandamentale, mentre si sarebbero potute risparmiare migliaia di miliardi istituendoli come uffici circondariali.

PREIONI. Ringrazi il Guardasigilli Biondi!

BELLONI. Non ha alcun senso riaprire - come è stato fatto - le vecchie preture chiuse dal 1989, dovendo sostenere grossi impegni finanziari relativi alle sedi, al personale, alle attrezzature, che determinano soprattutto costi insostenibili per i cittadini.

PRESIDENTE. Senatore Belloni, credo che tutti l'ascoltino con grande attenzione, ma ci tenevo ad informarla che è terminato il tempo a disposizione per il suo intervento; le dico questo, affinché nella sua sintesi finale possa non trascurare nessuna argomentazione.

BELLONI. Sto arrivando alla conclusione, signor Presidente, perchè non voglio travalicare i tempi assegnatimi.

Siamo in presenza di una manovra finanziaria che invece di creare nuovi posti di lavoro determina notevolissimi tagli, soprattutto nel settore della scuola poichè, se dovessero passare i parametri da essa previsti, potrebbero essere posti «in discussione» per il prossimo anno 20.000 posti di lavoro; per non parlare poi di altri profili, che saranno illustrati in Aula, e che esulano dalle competenze di questa Commissione.

Per queste motivate e convinte ragioni, annuncio il mio voto contrario.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, passiamo alla votazione della proposta che venga conferito al relatore, senatore Palumbo, il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis, limitatamente a quanto di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156, con le osservazioni emerse nel corso del dibattito odierno.

La metto ai voti.

È approvata.

I lavori terminano alle ore 18,15.