

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

RESOCONTO STENOGRAFICO

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1994 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 1994-1996 (n. 1450)

NOTA DI VARIAZIONI AL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1994 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 1994-1996 E BILANCIO PROGRAMMATICO
PER GLI ANNI FINANZIARI 1994-1996 (n. 1450-*bis*)

**Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia
per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni
(Tabelle 5 e 5-*bis*)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1994) (n. 1507)

IN SEDE CONSULTIVA

INDICE

MERCOLEDÌ 22 SETTEMBRE 1993

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Riz - Misto-SVP) Pag. 5, 16

DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507 5

GIOVEDÌ 23 SETTEMBRE 1993

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Riz - Misto-SVP) 17, 31

BRUTTI (PDS) 23, 26

COVI (Repubb.) 19

DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507 Pag. 26

FILETTI (MSI-DN) 17

PREIONI (Lega Nord) 29

MARTEDÌ 28 SETTEMBRE 1993

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Di Lembo - DC), relatore 32, 37, 42 e passim

BINETTI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia 36, 45

MASIELLO (PDS) 44, 45, 46 e passim

PINTO (DC) 32, 36, 38

PREIONI (Lega Nord) 47

SALVATO (Rifond. Com.) 39

MERCOLEDÌ 29 SETTEMBRE 1993

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis)

2^a COMMISSIONE

1450, 1450-bis, 1507 - Tabella 5

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Rapporto contrario, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento)

PRESIDENTE (Riz - Misto-SVP) Pag. 49, 57,
71 e *passim*
CONSO, ministro di grazia e giustizia 57, 60,
61 e *passim*

COVI (Repubb.) Pag. 60, 73, 76 e *passim*
DI LEMBO (DC), relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e
sulle parti ad esse relative del disegno di legge
n. 1507 49, 57, 61 e *passim*
FILETTI (MSI-DN) 74, 75, 82
MASIELLO (PDS) 73, 76, 78 e *passim*
PINTO (DC) 77, 81, 83
PREIONI (Lega Nord) 73, 76, 78 e *passim*
SALVATO (Rifond. Com.) 81, 82, 101 e *passim*

MERCOLEDÌ 22 SETTEMBRE 1992

Presidenza del Presidente RIZ

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1993 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione permanente, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996»; «Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis); «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)».

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 1507.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507.* Signor Presidente, come tutti sanno non sono avvocato, però in qualità di membro della Commissione giustizia ho appreso molte cose, in particolare che rimettendosi alla clemenza della Corte qualche volta qualcosa si ottiene, oltretutto, se si fa la valutazione del dolo e della colpa, bisogna arrivare alla conclusione che da parte mia non vi è dolo e che di colpe ne ho poche. Non avevo infatti alcuna volontà di svolgere una brutta relazione, ma questo purtroppo succede, e non solo a me, quando si ricevono gli atti relativi al bilancio il giorno precedente, perchè non si

riesce nemmeno a districarsi facilmente tra tutte quelle cifre. Ieri sera ho studiato il bilancio ma non sono riuscito a comprenderlo fino in fondo. D'altra parte, questa volta nella relazione che accompagna la tabella n. 5 non vengono nemmeno richiamati i fondi speciali presenti nei bilanci del Ministero del tesoro e di altri Ministeri, per cui diviene ancora più difficile un discorso complessivo sulle cifre. Noto subito con enorme preoccupazione che, se si tiene conto dei fondi stanziati per il Ministero della giustizia nella tabella n. 5, questi scendono al di sotto dell'1 per cento. Non so a quanto si arriverà sommando complessivamente anche tutti i fondi impegnati per la Giustizia nei bilanci di altre amministrazioni.

Al di là delle cifre, l'esame dei documenti finanziari rappresenta un'occasione importante e da non perdere per discutere dei problemi della giustizia, anche se non è trascorso molto tempo da quando affrontammo un dibattito a seguito delle dichiarazioni del Ministro in ordine agli obiettivi che il Ministero della giustizia si poneva in questa legislatura.

Bisogna tener conto che, nella loro complessità, il bilancio e la legge finanziaria sono espressione di una scelta politica che attualmente punta, come è noto, a ridurre il disavanzo pubblico per il rilancio della produzione e dell'occupazione in un quadro di crisi recessiva che interessa tutto il mondo industrializzato. Il bilancio della giustizia va inquadrato giustamente nel quadro di questa scelta, tenendo conto però che il settore giustizia, pur costituendo come tutti gli altri settori il presupposto e la condizione per l'evoluzione di tutta la società, assomma problemi di primaria importanza, forse quanto quelli del risanamento economico e della crescita dell'occupazione. Se non si risolvono i problemi della giustizia non è possibile una pacifica evoluzione della società e, quindi, che anche altri settori importanti raggiungano gli obiettivi che la manovra si propone. Ecco perchè è necessario uno sforzo maggiore per questo settore che è alla base, ripeto, di ogni evoluzione pacifica e corretta della società.

Il bilancio dello Stato e il disegno di legge finanziaria non hanno solo una mera portata contabile, ma acquistano un rilevante e prevalente carattere politico, perchè implicano scelte politiche nei settori di competenza. Il loro esame non può ridursi ad una valutazione, anch'essa molto importante, delle cifre, ma deve rappresentare l'occasione per affrontare temi più generali, trascendendo il mero esame degli stanziamenti per ogni singolo capitolo, di politica giudiziaria, relativi allo stato delle riforme, ai problemi del personale e delle strutture. Tutto questo comporta una duplice valutazione: una relativa all'entità degli stanziamenti per il settore della giustizia, l'altra relativa all'utilizzazione degli stanziamenti stessi.

Dobbiamo tener conto anche delle innovazioni legislative, perchè la domanda di giustizia purtroppo si orienta in modo precipuo verso interventi legislativi piuttosto che verso la realizzazione di opere. È vero che le carceri scoppiano, che gli uffici del giudice di pace non sono tutti pronti e quelli giudiziari non rispondono più alle esigenze del settore, però accanto al problema delle strutture sono necessari anche interventi legislativi che adeguino la giustizia alle esigenze dettate dal loro corso.

Non è inutile perciò il dibattito, anche se appare per molti versi ripetizione di cose già dette altre volte, soprattutto in occasione dell'approvazione di precedenti bilanci. Quando si affrontano problemi importanti, il dibattito può anche essere ripetitivo, perchè è necessario che tutti si convincano che il settore della giustizia non può essere trattato come gli altri.

Una ricorrente critica è quella dell'esiguità degli stanziamenti in relazione al necessario processo di ammodernamento del settore giustizia. Il Comitato pareri della Commissione giustizia, in ordine al documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1994-1996, ha sottolineato tra l'altro l'opportunità di non frenare l'esigenza di garantire assoluta celerità nella realizzazione dei programmi per l'edilizia carceraria: ha espresso parimenti il timore che il criterio dell'invarianza delle politiche nell'acquisto di beni e servizi - attualmente le cose sono andate anche peggiorando - potesse determinare un congelamento nell'operazione di acquisto di beni, con danni irrimediabili nell'azione quotidiana della giustizia, rilevando che non è possibile congelare operazioni di acquisto di beni perchè si produrrebbero danni irrimediabili all'azione quotidiana della giustizia. Pur condividendo gli obiettivi per il triennio 1994-1996, esso ha auspicato che la riallocazione delle somme - allora si parlava di questo - tenesse conto della peculiare situazione e dell'antica emergenza in cui si dibatteva l'ordinamento giudiziario, rilevando che nell'ultimo anno è cresciuta l'esigenza di offrire risposte concrete alla forte domanda di giustizia sostanziale.

Un fatto sembra positivo (dico «sembra», perchè probabilmente non sono a conoscenza delle cifre esatte): rispetto al bilancio assestato del 1993, il bilancio di previsione 1994 per il settore della giustizia, a differenza della gran parte degli altri Ministeri, registra un aumento di circa 472 miliardi di lire, di cui circa 337 miliardi per la parte corrente e circa 135 miliardi per la parte in conto capitale. Va peraltro posto in evidenza che le variazioni sopra esposte non tengono conto degli accantonamenti riportati negli appositi fondi spesa speciali del Ministero del tesoro, i quali ammontano a circa 200 miliardi: 100 miliardi per le spese in conto corrente e 100 miliardi per le spese in conto capitale.

Con riferimento ai provvedimenti legislativi di competenza del Ministero di grazia e giustizia, la valutazione, comunque, è soltanto parzialmente positiva, perchè, come dicevo prima, resta l'insufficienza degli stanziamenti. Infatti, senza le aggiunte, le somme stanziare per la giustizia scendono al di sotto dell'1 per cento del totale della spesa globale. Esse sono esigue soprattutto in relazione alla produttività in termini di progresso sociale, considerando che la giustizia investe tutti i gangli del vivere civile ed è alla base dell'evoluzione della società.

Apparentemente positiva è anche la diminuzione dei residui passivi. Va precisato che quando parliamo di residui passivi ci riferiamo a somme impegnate e non spese: non sono avanzi di amministrazione. Qualche tempo fa, prorogammo di un mese un provvedimento che prevedeva la possibilità di spendere per eliminare i residui passivi, ma quest'ultimi, probabilmente, non riusciranno mai ad essere eliminati. Essi concorrono, insieme alla somma prevista per la competenza, a

determinare la massa spendibile ai fini della valutazione delle autorizzazioni di cassa iscritte nello stato di previsione per l'anno 1994. La diminuzione dei residui passivi viene valutata da molti studiosi come indice di miglioramento e di efficienza della pubblica amministrazione. Altre volte (e questo era anche il parere della Corte dei conti), dal raffronto tra le masse spendibili per spese in conto capitale e per spese in parte corrente nasce la solita obiezione che il bilancio della giustizia, per la sua grande maggioranza, si riferisce a spese correnti e che quindi in esso vengono privilegiate quest'ultime e non quelle in conto capitale. Va innanzitutto precisato che il Ministero di grazia e giustizia non dispone di uffici tecnici; inoltre, come anche rilevato dalla Corte dei conti, le spese relative all'acquisto di beni e servizi dovrebbero essere considerate spese di investimento e non spese di parte corrente (si pensi all'acquisto di libri, di attrezzature e simili). Non è quindi vero che tutte le spese di parte corrente sono relative a stipendi e ad altre indennità. Già questo comporta una diversa valutazione della sproporzione tra spese in conto capitale e spese di parte corrente. Va poi precisato in modo particolare che i servizi che la giustizia rende ai cittadini sono forniti da personale qualificato, come ad esempio i magistrati, le cui retribuzioni sono di notevole consistenza se rapportate con quelle di altri settori statali. Occorre poi tener conto degli ultimi incrementi di ruolo nella magistratura. Abbiamo approvato una legge che prevede l'aumento di 600 unità. Nel settore pubblico la produttività si deve basare sull'efficienza, che indica la misura dei servizi forniti dall'amministrazione tenendo conto del minimo uso possibile di risorse, e sull'efficacia, che indica invece il servizio prestato tenendo conto della sua qualità; ma il settore giustizia si esprime con sentenze per cui è difficile valutare l'efficienza e l'efficacia. Esso, oltre tutto, richiede un certo numero di addetti che non possono essere valutati tutti allo stesso modo per stabilire i carichi di lavoro e quindi l'efficienza e l'efficacia.

Come ho detto all'inizio, mi sembra che si sia in presenza di un *trend* di aumento della spesa, nonostante le scelte di contenimento adottate. Ma questo aumento, come dicevo prima, non supera la soglia dell'1 per cento, che ha costituito una costante in questi ultimi anni. Ricordo che il presidente Vassalli, in una delle ultime legislature, disse che quando lui era giovane ci si lamentava perchè il bilancio della giustizia arrivava a toccare il 2 per cento dell'intero bilancio dello Stato. Arrivare alla soglia dell'1 per cento dovrebbe significare aumentare non solo le lamentele ma anche lo sforzo per cercare di correggere questo *trend*.

Ai previsti 6.845.309,5 milioni di lire di spesa complessiva, vanno aggiunti: 100 miliardi per parte corrente della Tabella A allegata alla legge finanziaria; 100 miliardi in conto capitale di cui alla Tabella B; 20 miliardi della Tabella C per programmi finalizzati alla prevenzione e alla cura dell'AIDS, al trattamento socio-sanitario, al recupero e al successivo reinserimento dei tossicodipendenti detenuti; 50 miliardi per il completamento degli istituti di prevenzione e pena (capitolo 8404, Lavori pubblici). L'accantonamento di cui alla Tabella B mira a consentire la soddisfazione delle diverse esigenze della giustizia per quanto riguarda infrastrutture amministrative, giudiziarie e penitenziarie, mentre l'accantonamento di cui alla Tabella A ha riguardo al

sistema di documentazione degli atti, alla giustizia minorile ed agli organici della magistratura e della polizia penitenziaria. A questo riguardo vanno aggiunti anche i 120 milioni della nota di variazione per il contributo al centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano. Non sono stato in grado inoltre di quantificare le somme a carico del Tesoro per l'aumento della tredicesima mensilità, dell'indennità integrativa speciale da corrispondere al personale statale in quiescenza, per il cumulo delle indennità integrative speciali per i pensionati pubblici, per il ripiano dei disavanzi della Cassa pensioni ufficiali giudiziari, per l'indennità integrativa speciale nella liquidazione dell'indennità di buonuscita e per la tredicesima mensilità ai pensionati che prestano opera retribuita. Ripeto, sono somme di competenza del Tesoro anche se in parte si riferiscono alla giustizia.

Al di là delle cifre, è positivo che nel documento di bilancio vengano illustrate le linee guida della politica del Ministero in ordine alle diverse problematiche.

Le critiche che sono sempre state mosse ai bilanci riguardanti la giustizia si sono sempre incentrate sulla mancanza di un progetto di ammodernamento complessivo dell'amministrazione, la mancanza cioè di una strategia del bilancio di fronte alla crisi della giustizia, di cui si ha palese evidenza soprattutto nella lentezza dei processi. Sappiamo che la crisi della giustizia esiste e che crea rilassamenti nei comportamenti con una notevole riduzione di produttività nell'adempimento degli impegni. È necessario però comprenderne motivi, senza generalizzazioni, per studiare i mezzi ed i modi per farvi fronte. Come disse Hegel: «Confutare è più facile che giustificare, cioè riconoscere e mettere in luce in qualcosa l'affermativo... Nulla è più facile che mostrare il negativo. Si ha la soddisfazione di prendere coscienza di essere più in alto di ciò che si giudica, se in esso si riconosce il negativo. Ciò lusinga la vanità». Lusinga la vanità ma non risolve i problemi. Nessuno nega che vi sia la crisi della giustizia, ma essa dipende anche da una profonda quanto rapida trasformazione della società, che ha influenzato anche il modo di essere della criminalità, la quale ha affinato il suo modo di operare e di essere presente, assumendo sempre più dimensioni sovranazionali e disponendo di mezzi sempre più tecnologicamente raffinati.

Dobbiamo anche dire che sul settore giustizia si sono abbattuti tali e tanti problemi, che solo qualche anno fa sarebbe stato difficile o impossibile ipotizzare. Abbiamo una criminalità che attacca lo Stato, che uccide magistrati di prima linea, che punta ad effettuare azioni eclatanti, quali gli attentati di Firenze e Roma e le bombe collocate presso le caserme dei carabinieri. Lo Stato reagisce e ottiene successi, ma il «cancro» della criminalità organizzata non riesce ad essere estirpato. La criminalità ricrea le sue teste quasi come l'Idra. In questo quadro di crisi non può non essere incluso per la sua carica dirompente, che incrina le istituzioni oltre che la credibilità della politica, il fenomeno di «Tangentopoli», con tutto il carico di lavoro che ha riversato sulla magistratura e che non poteva essere previsto qualche anno fa come posta da valutare in un programma per la giustizia.

Va notato però che non si ridà fiducia alla gente affrontando il problema con la molteplice reiterazione di decreti relativi alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione o annunciando a

giorni alterni da parte di studiosi, magistrati, politici - questa è colpa anche dei magistrati amanti delle telecamere e delle interviste giornalistiche - la necessità di una soluzione politica del problema di Tangentopoli. Sembra quasi si voglia seguire il comportamento che il Governo qualche volta ha manifestato in materia di imposizione fiscale: le imposte venivano annunciate molto tempo prima quasi a voler minacciare i produttori e i cittadini. Certe cose si studiano e si fanno, non si annunziano, perchè in questo caso riescono soltanto ad avvelenare maggiormente l'ambiente e a determinare reazioni contrastanti.

Non si rende un buon servizio alla giustizia nemmeno rimanendo impassibili di fronte alle accuse di uso distorto della custodia cautelare o di danni provocati dall'avviso di garanzia, e alle richieste di modificazione dell'attuale normativa in tema di impugnativa della custodia cautelare. Queste sono chieste anche del Consiglio dell'ordine degli avvocati lombardi, il quale ha rilevato più volte tutta una serie di abusi. So che non è opportuno modificare i sistemi in corso d'opera, cioè quando i contrasti sociali sono più violenti, ma queste modifiche erano state già annunciate dal Ministero di grazia e giustizia come contenute nel pacchetto predisposto dalla Commissione ministeriale presieduta dal professor Pisapia.

Non credo nemmeno che vada incontro alla giustizia un'apparente faida interna alla magistratura, che mi auguro solo frutto di una mia immaginazione. Non accuso la magistratura, che anzi sta rendendo in questo momento un ottimo servizio al Paese, però il mio terrore è che essa, che non ha il compito di modificare il sistema politico, ma solo quello di amministrare la giustizia, possa provocare un'ondata reattiva in termini negativi, come quella che accompagnò il *referendum* per la responsabilità civile, i cui effetti non furono devastanti solo per la prudenza di un legislatore quella volta oculato. Nel Talmud, complesso di regole e di tradizioni ebraiche del II secolo dopo Cristo, si legge: «Povere quelle generazioni che hanno dei giudici che debbono essere a loro volta giudicati».

La crisi, inoltre, ha trovato occasione di aggravio anche nella criminalizzazione di tutti i comportamenti illegittimi. Ma intanto, fino ad adesso, non siamo riusciti a provvedere. La criminalizzazione di tutti i comportamenti illegittimi fa crescere il numero dei processi e cozza con il criterio della residualità del diritto penale nel sistema sanzionatorio moderno, che dovrebbe considerare la sanzione penale, in quanto limitativa della libertà, come *extrema ratio*, da prevedere quando nessun'altra sanzione abbia efficacia. Di qui la necessità, da un lato, di una vasta depenalizzazione, accompagnata dall'estensione della procedibilità a querela, che ridia forza alla sanzione amministrativa e, dall'altro, di una maggiore prudenza del legislatore (perchè questa situazione si è creata soprattutto per sua colpa) nella scelta della qualità della sanzione.

Occorre percorrere la strada della deflazione, sia in campo penale che civile, la quale si accompagna ad interventi di rafforzamento delle strutture e del personale.

Per quanto riguarda il problema del personale, consideriamo per primi i magistrati. La magistratura italiana è forse la più numerosa

magistratura professionale d'Europa. I posti in organico sono 8.645, con 8.230 posti coperti e una vacanza di sole 415 unità; un organico che *ictu oculi* appare più che sufficiente anche per far fronte al contenzioso sul pubblico impiego, affidato al giudice ordinario con una norma probabilmente incostituzionale visto lo stretto confine tra interesse legittimo e diritto soggettivo e visto che la Costituzione affida espressamente al giudice amministrativo la tutela dei diritti soggettivi. I Costituenti prevedero la giurisdizione esclusiva dei magistrati amministrativi perchè era difficile individuare il confine tra interesse legittimo e diritto soggettivo e avevano stabilito che il giudice amministrativo potesse anche decidere in materia di diritti soggettivi, per alcuni settori; ma non fu previsto l'inverso.

Per tali ragioni, sono convinto che quelle norme siano di dubbia costituzionalità. In ogni caso, l'organico della magistratura appare sufficiente anche per far fronte a queste nuove esigenze.

Per quanto riguarda la giustizia civile, questa è ormai al collasso. Abbiamo l'esempio del tribunale di Campobasso, che poi è un tribunale tranquillo, dove si rinviano le udienze al 1998-1999; i processi durano in eterno, con una crescente sfiducia nei confronti della giustizia e con la gente che non adisce più il giudice perchè lo ritiene assolutamente inutile. Credo siano da apprezzare i rimedi proposti dal Ministro di individuare procedure di conciliazione e arbitrato in materia di consumi, coinvolgendo le camere di commercio, di favorire l'accesso all'istituto arbitrale contenendone i costi, di incoraggiare la conciliazione stragiudiziale, di utilizzare i notai per le operazioni di vendita immobiliare e, soprattutto, secondo quanto consiglia un'autorevole dottrina, di avvalersi a termine degli avvocati anziani per lo smaltimento del pesantissimo arretrato accumulato negli uffici di pretura.

Credo che questi obiettivi siano da perseguire con forza, anche se sono del parere che essi non siano sufficienti; a mio avviso, occorre anche compiere un passo definitivo verso il giudice unico di primo grado, sia in materia civile che penale, e per il superamento dell'assurda ripartizione tra preture e tribunali.

È necessaria l'unità della giurisdizione; se ne sta discutendo in sede di Commissione bicamerale, come se ne discusse nell'Assemblea costituente, anche se in quella sede il progetto non ebbe fortuna. Occorre superare la ripartizione tra pretura e tribunale, anche perchè, nel momento in cui si crea il giudice di pace, non vi è più necessità di questa suddivisione.

Infine, occorre far decollare - il ministro Cassese ce lo consenta - l'istituto del giudice di pace, modificando, anche in un momento successivo, le modalità di reclutamento, ampliando e creando una tale funzione ovunque vi era prima una pretura. Si ritornerebbe così allo spirito della legge istitutiva, che prevedeva la eccezionalità degli accorpamenti, divenuti regola in sede di attuazione della norma. È necessario, cioè, potenziare la magistratura onoraria, chiedendoci anche se non abbiamo fatto un errore quando abbiamo previsto la soppressione del giudice conciliatore, quale giudice di equità.

Se non vado errato, nel 1983, o nel 1984, il professor Picardi ricordò che tra il 1881 e il 1890 gravava sul giudice conciliatore un carico di procedimenti civili pari al 72,9 per cento del totale, mentre

gravava sul pretore un carico del 22,3 per cento e sul tribunale un carico del 5,1 per cento. All'inizio del secolo - rilevava sempre il professor Picardi - la situazione non era sostanzialmente diversa; il lavoro si ripartiva come segue: l'83 per cento per il conciliatore; l'11 per cento per il pretore e il 4,6 per cento per il tribunale. Non dico che dobbiamo ritornare a questa situazione, però allora la giustizia funzionava meglio, perchè non vi erano gli intasamenti che si registrano oggi nelle preture e nei tribunali. Nemmeno con il giudice di pace riusciremo a tornare a quei livelli se non si rende questo istituto più presente sul territorio.

Il Ministro, nella sua esposizione alla Commissione giustizia, ha rilevato alcune linee guida; ad esempio: gli aumenti di organico, lo snellimento del concorso in magistratura, eccetera. Si tratta di cose delle quali parliamo da tempo, anche se il problema della giustizia non si risolve solo con gli aumenti di organico. Abbiamo poi affrontato più volte il problema della professionalità del magistrato. Ricordo che l'onorevole Casoli, in una delle ultime discussioni sul bilancio, affrontò il problema del ripristino dell'esame ad aggiunto giudiziario. Non so se ciò sia opportuno, credo però che siano necessari dei sistemi di controllo per valutare l'idoneità - e non solo questa -, intesa come preparazione giuridica dei magistrati a svolgere una funzione così delicata. Il problema della formazione permanente è stato più volte affrontato dall'Associazione nazionale magistrati, oltre che dal Consiglio superiore della magistratura. Non credo che si possa pensare che tutte le tappe della carriera si raggiungano per anzianità, senza verifiche di capacità, che nemmeno i Consigli giudiziari e il Consiglio superiore della magistratura possono operare con efficacia poichè non dispongono di elementi valutativi a carattere diffuso.

Il Ministro giustamente rilevava che è necessario snellire i concorsi. Devo dire che si è fatto molto, però, come ho prima detto, gli organici della magistratura non registrano molte carenze.

Dico subito che non si possono prevedere assunzioni diverse da quelle del concorso, perchè l'articolo 74 della Costituzione non lo consente. Il concorso, come gara per occupare posti, può essere svolto per titoli ed esami; tale modalità permette, a mio parere, la valutazione della preparazione e della capacità dei partecipanti.

Riguardo il collocamento dei magistrati fuori ruolo, il Ministro ci ha parlato della riforma del Ministero che ha trovato un fermo nell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Per quanto riguarda gli ausiliari dei giudici è necessario che i magistrati non rimangano in eterno fuori ruolo. Il magistrato non può fare per sempre l'amministrativo e credo sia il meno indicato a svolgere questo compito, perchè porta con sé un bagaglio di esperienze, una professionalità ed un «vizio d'origine» che lo porta ad essere magistrato anche quando fa l'amministrativo, fermo restando che in alcuni uffici, quali ad esempio quelli legislativi, devono rimanere i magistrati (siamo stati accusati più volte di approvare leggi illegittime). All'epoca dello Statuto albertino un docente universitario controllava la stesura del testo della legge. Adesso questo ausilio nel formulare le proposte di legge non c'è ed è giusto che i magistrati siano presenti in alcuni ambienti. Non vedo però perchè debbano, una volta intrapresa una determinata attività, rimanere in quel

ruolo per sempre. A mio parere, un magistrato, che per vent'anni fa l'amministrativo, una volta che viene restituito alla magistratura non riesce più a rendere come dovrebbe.

C'è il problema degli incarichi extragiudiziari. Bisognerebbe porre subito mano alla legge sulla responsabilità disciplinare del magistrato e sulle incompatibilità. Un progetto di legge era stato già approvato nel corso della scorsa legislatura dall'altro ramo del Parlamento; ne fui relatore, qui in Senato, ma non è più stato riproposto in questa legislatura.

Le incompatibilità sono un problema importante e dovremo stabilire il principio che i magistrati, siano essi amministrativi, militari, contabili, ordinari, e gli avvocati dello Stato, quando svolgano incarichi consentiti, non debbano percepire alcuna retribuzione. I contratti che furono stipulati - la norma c'è, ma poi non viene rispettata - per i dipendenti regionali, prevedevano che ogni volta che un dipendente regionale svolgesse funzioni diverse, cioè avesse incarichi per conto della regione o di altri, dovesse versare alla cassa della regione tutti gli emolumenti che percepiva. Gli competevano soltanto le indennità di trasferta ed i rimborsi straordinari. Era possibile alcune volte avere un grosso canale di guadagno con attività che non sono proprie della carriera intrapresa. Questo vale anche per la temporaneità degli incarichi direttivi e per i conferimenti.

Vi è un altro nodo da sciogliere: i trasferimenti a richiesta dei magistrati, concessi senza previa sostituzione, che lasciano vuoti i posti nelle sedi meno desiderate, coperti successivamente destinando ad esse uditori al momento della prima assegnazione delle funzioni giudiziarie, quando cioè non hanno alcuna esperienza professionale. E va bene quando gli uditori entrano nei collegi; va male quando diventano sostituti procuratori, senza essere dotati di alcun equilibrio perchè posseggono solo l'esperienza appresa dai libri. Questi giovani, inoltre, assegnati a sedi sgradite, appena possibile si trasferiscono per avvicinarsi al paese d'origine.

Tutto questo ha come evidente conseguenza il disporre sempre di personale alle prime armi ed un avvicendamento di magistrati nella trattazione dei provvedimenti, che rende l'andamento della giustizia ancora più lento ed incerto. Siamo riusciti ad aumentare a 4 anni, sempre con le ire dell'Associazione nazionale magistrati, il periodo di permanenza in una sede. Non vedo il motivo per cui per gli altri dipendenti dello Stato si elevi questo periodo da 7 a 10 anni e per i magistrati, invece, esso debba essere di 4 anni, considerando che svolgono una funzione più delicata di qualsiasi altro funzionario dello Stato.

È necessario prevedere per tutto il personale, e non solo per quello di magistratura che presta servizio in dette sedi, incentivi economici e di carriera, così come avveniva una volta, e così come suggeriva il rapporto Giannini sulla pubblica amministrazione (che noi abbiamo sempre citato, che volevamo incorniciare in un quadro, ma i cui suggerimenti non abbiamo mai seguito).

Per quanto riguarda le strutture, va bene l'informatizzazione. Negli uffici periferici funziona adesso il casellario giudiziario. Con i nuovi sistemi si riesce ad avere subito i certificati ed a conoscere la situazione,

però nei tribunali, soprattutto in materia civile, ci sono ancora per ogni processo quattro registri da riempire a penna. La meccanizzazione era necessaria e per quanto riguarda le strutture anche l'informatizzazione deve essere necessaria. Pare però, ed è anche stato reso pubblico, che il denaro in questo settore sia stato speso male e senza conseguire miglioramenti effettivi di efficienza. Mi riferisco al libro scritto da Ezio Lombardi in cui venivano mosse delle accuse: o era lui responsabile, o aveva ragione ed erano responsabili gli altri. L'interrogativo è rimasto senza risposta, ma in effetti anche l'eccessività dei costi, denunciati senza risultato, è un problema molto importante.

Bisogna ancora verificare le proposte riguardanti la giustizia penale. Mi riferisco al provvedimento per il riciclaggio, ma potrebbero portarsi altri numerosi esempi.

Sempre riferendoci al personale del settore giustizia, ci troviamo di fronte ad un provvedimento di accompagnamento al bilancio e al disegno di legge finanziaria veramente sconvolgente. Come ho già detto ci troviamo di fronte ad un organico quasi completo per quanto riguarda i magistrati, le attuali vacanze possono essere coperte, in quanto non vi è alcun divieto; invece la situazione è preoccupante per quanto concerne il personale dell'amministrazione della giustizia, finanziaria e giudiziaria. Sono scoperti 4.019 posti di personale di cancelleria, 1.754 posti di collaboratore giudiziario, 2.923 posti di assistente giudiziario, 4.289 posti di operatore amministrativo, 1.704 posti di coadiutore, per un totale di 14.689 posti. Sono poi scoperti 186 posti di conducente di automezzi e di ausiliario, i quali non vengono assegnati per concorso ma in modo diretto, attingendo agli elenchi inviati dagli uffici di collocamento.

La situazione è grave anche per quanto riguarda l'amministrazione penitenziaria. Vi sono 2.809 unità in meno per il personale civile e 5.491 unità in meno per il personale di polizia penitenziaria. A quest'ultimo sono affidati, dal luglio 1991, i compiti previsti dalle nuove normative inerenti il servizio di piantonamenti e di traduzioni che siano finalizzate ai primi.

Il provvedimento di accompagnamento dei disegni di legge finanziaria e di bilancio prevede il blocco delle assunzioni; esso stabilisce infatti che le piante organiche debbono essere rideterminate in misura pari ai posti coperti, non tenendo più conto delle vacanze. Per il prosieguo si stabilisce che fino al 31 dicembre 1997 i posti che si renderanno vacanti per collocamento a riposo potranno essere coperti solo per il 70 per cento. Tutto ciò paralizzerebbe il settore della giustizia. Inoltre, alcune norme contenute nell'articolo 25 dello stesso provvedimento paralizzano l'entrata in vigore del giudice di pace. Infatti, gli organici degli addetti a tale nuovo ufficio sono ancora da prevedere. Con la riduzione del trattamento pensionistico che si opera nel caso che si vada in pensione prima del raggiungimento del 60 o del 65 anno di età, si decurta la pensione in proporzione dell'anticipato godimento. La legge istitutiva del giudice di pace prevedeva che potevano fare domanda i soggetti di età superiore ai 50 anni e inferiore ai 70. In questo caso, tutti costoro dovrebbero rinunciare a tale nomina e tornare a svolgere la loro attività, perchè non possono vedersi decurtata la pensione senza un notevole corrispettivo per contropartita, che però in

questo caso non c'è. Ciò anche perchè la nomina a giudice di pace è temporanea; non si tratta di un'attività definitiva.

Oltretutto, sempre nello stesso provvedimento, si prevede il blocco dei concorsi per i quali non sia ancora intervenuta l'approvazione o per i quali non abbia avuto inizio l'esecuzione, in quanto essi devono essere sottoposti a giudizio di congruità. Tali disposizioni si applicano anche a tutti i contratti dell'amministrazione pubblica e, quindi, giustamente, come faceva rilevare il senatore Pinto, le cooperative che hanno stipulato convenzioni con i tribunali per la trascrizione dei verbali non vedranno più confermate le stesse, con un danno enorme che si andrebbe ad aggiungere ai già numerosi ritardi. Abbiamo espresso parere contrario su tale questione, perchè non ci potevamo limitare a fare semplici osservazioni.

Dobbiamo renderci conto del fatto che con un provvedimento di questo genere si paralizza la giustizia.

Vorrei, infine, svolgere alcune osservazioni sulla sempre invocata revisione delle circoscrizioni giudiziarie. La prima considerazione è che la giustizia non si può scindere, per cui anche se la società riuscisse ad essere completamente protetta dagli attentati, dalla criminalità organizzata, dalla corruzione, dall'inquinamento della vita amministrativa e degli affari non per questo diverrebbe più giusta se non si proteggessero, nel contempo, tutti i diritti che la Costituzione e la legge ordinaria garantiscono ai cittadini. La paura dei furti negli appartamenti, degli scippi, il timore di uscire di casa non riguardano soltanto le donne ma anche gli uomini; basta andare alla stazione Termini di sera per rendersene conto. Il fatto che bisogna avere le porte blindate e che si ha paura a restare soli in casa non sono circostanze da relegare alla giustizia minore. Rispondere alla domanda di giustizia non significa combattere solo la mafia e la camorra, pur se ciò è necessario trattandosi di fenomeni che attaccano lo Stato; vi è tutta un'altra giustizia, che non può essere posta in secondo piano.

Non si può valutare il problema del piccolo tribunale tenendo conto dei problemi del grande. Il Consiglio superiore della magistratura più volte ha sottolineato che i grandi uffici non funzionano, che i ritardi sono più numerosi e che i tempi di un processo sono diversi a seconda che si tratti di piccolo, medio o grande tribunale. Nè si può riportare il piccolo al grande: non si può dire che poichè nei grandi uffici vi è un enorme arretrato occorre sopprimere i piccoli uffici; la rapidità della risposta giudiziaria deve essere la regola.

Se con l'entrata in vigore delle nuove norme del codice di procedura civile arriveremo all'introduzione del giudice monocratico di primo grado, e sparirà così la differenza tra tribunale e pretura, e se con l'introduzione del giudice di pace verranno affidate a quest'ultimo sostanzialmente le competenze del pretore, sia civile che penale, ci saremo incamminati sulla strada che porta ad uffici giudiziari semplificati, come quelli francesi, con un giudice di pace, un giudice di primo grado, uno di secondo grado e uno di legittimità. Come si può allora di fronte a questo quadro, che dobbiamo creare e che siamo intenzionati a creare, parlare di revisione delle circoscrizioni giudiziarie avendo a modello un ordinamento da superare? Come si può ragionare sullo schema di una separazione strutturale degli uffici, quando sarà

necessario avviare un massiccio decentramento degli uffici giudiziari, non più governabili per la loro ampiezza?

Ecco, noi non possiamo iniziare dalla sommità: dobbiamo tener conto di tutti i problemi per poter poi inquadrare ogni discorso nell'ambito della stessa cornice, se vogliamo arrivare a realizzare la giustizia che intendiamo.

Vi chiedo umilmente scusa, come ho già fatto all'inizio della mia relazione, per non essere riuscito a penetrare del tutto nelle qualità e nei difetti di questo bilancio; è difficile valutare tutte le cifre di un bilancio e di un disegno di legge finanziaria non avendo il necessario tempo a disposizione. Spero, però, di poter essere assolto perchè, ripeto, da parte mia non c'è colpa nè tanto meno dolo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Di Lembo per l'ottima relazione svolta.

Ricordo agli onorevoli colleghi che nelle Commissioni chiamate a pronunciarsi in sede consultiva sul bilancio e sulle parti di competenza del disegno di legge finanziaria al fine di redigere il previsto rapporto alla Commissione bilancio, sono proponibili esclusivamente gli ordini del giorno relativi alle tabelle assegnate ed alle parti del disegno di legge finanziaria ad esse afferenti. Ogni altro ordine del giorno deve essere presentato e discusso presso la 5^a Commissione.

Inoltre, per quanto riguarda gli emendamenti, le Commissioni sono sede per la trattazione di quelli concernenti le tabelle di bilancio deferite, a condizione che si tratti di proposte di modifica prive di conseguenze finanziarie, o che operino variazioni compensate all'interno della stessa tabella o, infine, che siano riduttive nette e circoscritte alla tabella di competenza.

Ogni altro emendamento - ivi compresi tutti quei disegni di legge finanziaria, anche con riferimento alle parti di competenza di ogni singola Commissione - può essere proposto solo di fronte alla Commissione bilancio.

Stante i concomitanti lavori d'Aula, per dar modo ai componenti della Commissione di prendervi parte, non facendosi osservazioni, il seguito dell'esame dei documenti di bilancio è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 10,25.

GIOVEDÌ 23 SETTEMBRE 1993

Presidenza del Presidente RIZ

Intervengono il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Mazzuconi.

I lavori hanno inizio alle ore 9,05.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993 e bilancio pluriennale per il triennio 1993-1995» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

– Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1993 e relative Note di variazioni (Tabelle 5, 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996»; «Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» – Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relativa Nota di variazione (Tabelle 5 e 5-bis); «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)».

Riprendiamo l'esame rinviato nella seduta di ieri, dopo la relazione svolta dal relatore, senatore Di Lembo.

Dichiaro aperta la discussione generale.

FILETTI. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, intervengo per la ventiduesima volta sul bilancio della giustizia, nell'illusorio convincimento della validità del detto latino: «*repetita iuvant*».

Poichè la giustizia permane nel nostro Paese nello stato di crisi a tutti noto e sempre più aggravantesi, potrei *sic et simpliciter* – come è

prassi nell'espletamento della professione forense - richiamarmi a quanto nei precedenti critici interventi detto, eccetto e proposto, limitandomi ad attendere, per prenderne indi atto, l'oculato parere che questa Commissione è chiamata ad apprestare in esito ai lavori che da ieri abbiamo intrapreso.

La crisi irreversibile sembra essere stata acquisita *ad usucapionem* e destinata ancora per lungo tempo ad anchilosare e rendere inefficienti e persino insussistenti la funzionalità e la funzione della giustizia italiana.

Per il ripristino o, meglio, la ricreazione dell'efficienza e della valenza sono necessari ed indilazionabili provvedimenti innovativi, coraggiosi e ponderosi; ma all'adozione di tali provvedimenti ostano le «cabale» del bilancio dello Stato annuale e triennale, sicchè, sotto il riflesso della *necessitatis causa*, il Governo propone soltanto il ricorso a qualche marginale, disorganico e labile accorgimento, a qualche toppa contingente e nulla più.

Il senatore Di Lembo, nella completa, particolareggiata e dotta relazione offertaci, ha proceduto ad un approfondito *excursus* illustrativo delle incancrenite carenze della «nostra» giustizia ed ha formulato numerosi suggerimenti, nel tentativo di contribuire alla eliminazione od, almeno, alla attenuazione di alcune deficienze; ma è stato costretto, trattandosi di bilanci, a dare criticamente il dovuto peso alle cifre, ai numeri.

Le cifre ed i numeri sono veramente avvilenti e per nulla rassicuranti.

Come si può insistere, tuttora, nel divisamento di attribuire in sede di previsione, meno dell'1 per cento del bilancio dello Stato al Ministero di grazia e giustizia?

In effetti i documenti di ordine finanziario al nostro esame non ignorano ed, anzi, pongono in reiterata evidenza i problemi della giustizia in profonda crisi, già responsabilmente avvertiti e denunciati nelle comunicazioni offerte a questa Commissione immediatamente prima della sosta feriale dall'illustre professore Conso, ministro di grazia e giustizia.

Allora (sono decorsi oltre due mesi) furono evidenziati i ritardi e le carenze antiche divenute croniche, le sopraggiunte difficoltà di sovraccarico degli uffici, le attese deluse e preoccupate della collettività; le enunciate prospettive di una politica della giustizia purtroppo non si sono concretizzate nella proposizione di una strategia articolata ed organica proiettata nel presente e nell'immediato futuro, ma sono state circoscritte ad alcuni obiettivi risolvibili con interventi da realizzare a breve o medio termine.

Lo stato previsionale per il 1994 ed il bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 appaiono, a nostro avviso, erroneamente ancorati a tali minime prospettive.

È però di tutta evidenza che i temi della giustizia non possono essere affrontati e risolti con il «contagocce»; occorrono il bisturi, gli interventi tempestivi, le necessarie medicine e le conseguenti congrue risorse finanziarie (che lo Stato non può denegare) per curare l'ammalato grave e per evitare che esso continui a versare in uno stato di mera agonia.

Certamente a tal fine, nel quadro di alcune esigenze indifferibili – così come ho avuto occasione di dire in sede di intervento sulle predette comunicazioni del Ministro – deve essere interrotto il continuo succedersi di novelle legislative che negli anni scorsi e per molti anni hanno progressivamente contribuito ad alterare, con stratificazioni successive ed in modo frammentario, tutti i codici, sostanziali e di rito.

Non può ulteriormente ritardarsi la riforma della professione forense, nel senso di invertire la continua tendenza alla crescita della categoria, così come, senza altre remore, deve essere riconsiderato e radicalmente innovato il sistema di progressione automatica in carriera dei magistrati, deve essere ridimensionata l'applicazione di questi ultimi ad incarichi amministrativi presso il Ministero e deve essere tradotta in legge la riforma concernente la responsabilità disciplinare dei magistrati.

Parimenti, necessita un provvedimento immediato per ridurre i tempi assolutamente abnormi della giustizia civile e riportare ad udienza collegiale vicina i processi civili già rinviati alla fine del secolo e persino oltre.

Sotto il riflesso penalistico, vanno esaminati e risolti in tempi brevi i problemi concernenti la depenalizzazione dei reati minori, la sollecita trattazione dei processi a sfondo mafioso e la celere definizione dei procedimenti relativi ai delitti contro la pubblica amministrazione.

A sua volta il personale ausiliario va fortemente aumentato, perchè non è ammissibile che le «minute» delle sentenze e dei provvedimenti rimangano a giacere anche per anni per difetto di dattilografi e di adeguati mezzi tecnici.

Ed, infine, per assicurare celerità, competenza e funzionalità all'intera «azienda giustizia» è preminente ed irrinunciabile che ciascuno operatore di essa (magistrato, avvocato, ausiliario) riacquisti o sia posto nella condizione di riacquistare il senso del dovere, della correttezza e della responsabilità.

Per il regolare funzionamento della giustizia non bastano soltanto i mezzi, ma abbisogna anche e viepiù l'operosità di quanti in essa e per essa sono chiamati a prestare le relative incombenze.

COVI. Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghi, desidero innanzi tutto esprimere un vivo ringraziamento al senatore Di Lembo, che ci ha messo nelle condizioni, svolgendo un'ampia e molto precisa relazione sui documenti di bilancio, come sempre abbastanza complessi, di conoscere realmente la situazione in cui versa la giustizia. Egli ha iniziato facendo riferimento alla *querelle*, cui siamo ormai abituati – per me, a differenza del senatore Filetti non si tratta della ventiduesima ma della decima volta che intervengo in una sessione di bilancio relativa alla giustizia – concernente la scarsità dei fondi attribuiti all'amministrazione giudiziaria. Si tratta di un tema molto ricorrente in tutti gli interventi dei membri della Commissione. Il senatore Di Lembo ha affermato che lo stanziamento per la giustizia si attesta al di sotto dell'1 per cento di quella globale; in realtà siamo un po' al di sopra dell'1 per cento. Infatti, se si analizzano le spese indicate nel disegno di legge di bilancio, si può rilevare come le spese di competenza per il 1994

ammontino a 6.729 miliardi di lire, contro una spesa totale di 650.131 miliardi di lire; per quanto riguarda la cassa, si registrano 6.873 miliardi di lire contro un totale di 668.440 miliardi di lire: siamo quindi al di sopra dell'1 per cento.

Ciò nonostante, queste somme mi sembrano esigue. Non tanto se si fa riferimento ad altri paesi. In occasione di qualche mio viaggio all'estero ho riscontrato che, per esempio negli Stati Uniti, la spesa per la giustizia si attesta intorno all'1 per cento del bilancio federale, così come dei bilanci dei singoli Stati. Questo dato è pressochè ricorrente anche nei paesi europei. Noi avevamo un *gap* molto duro da recuperare e quindi la necessità di mettere a disposizione della giustizia congrui finanziamenti, di cui il senatore Di Lembo ha già sottolineato l'importanza per una pacifica evoluzione della società.

Al di là della carenza dei mezzi, il problema di fondo, sul quale spesso mi sono soffermato, è che esiste anche un forte difetto di amministrazione da parte del Ministero: i soldi sono pochi, ma sono anche spesi male. Un esempio in tal senso è proprio l'istituzione del giudice di pace. Quando ai primi di luglio il Ministro si è presentato in Commissione per le comunicazioni dopo la costituzione del Governo Ciampi, in ordine all'avanzamento dei lavori per l'istituzione del giudice di pace ci ha esposto gli stessi dati che sono riportati nella tabella n. 5. In essa si legge: «Relativamente alla sistemazione locativa degli uffici dei giudici di pace, a tutt'oggi, ed a seguito dei ripetuti e continui contatti con i comuni interessati, risultano 615 soluzioni positive (sul totale di 850 sedi)». Spero che nella replica il Ministro ci potrà riferire circa le eventuali novità verificatesi durante i due mesi e mezzo appena trascorsi, perchè si tratta del problema più grave che l'amministrazione della giustizia deve affrontare.

Qualche giorno fa si è tenuto il congresso forense, conclusosi con una mozione in cui si chiede preliminarmente addirittura l'abbandono dell'istituto del giudice di pace, in subordine un rinvio. Se la situazione locativa degli uffici fosse ancora a settembre quella che risulta dai dati compresi nella tabella n. 5, comunicata il 31 luglio scorso (615 soluzioni positive su un totale di 850 sedi). Bisogna anche vedere se si tratta di piccoli o grandi uffici. A Milano, per esempio, non è stata ancora trovata una soluzione per i locali del giudice di pace anche per le prese di posizione contro questo istituto.

Voglio ricordare in proposito la posizione che ho tenuto durante la legislatura passata, quando ho condotto una battaglia isolata sulle qualità soggettive richieste per diventare giudice di pace. Sostenevo che non si poteva stabilire un'età minima così elevata (50 anni) ed escludere gli avvocati dalla funzione. Inoltre, a mio parere, era un atto del tutto impolitico varare un provvedimento in un ambiente che era sostanzialmente contrario ad accoglierlo come l'ambiente degli avvocati che si sentiva ingiustamente escluso dalla possibilità pratica di esercizio delle funzioni. Tali perplessità le ho espresse durante le due letture del provvedimento, ma non c'è stato verso, l'indirizzo era di istituire questo cosiddetto «giudice della terza età», senza ascoltare considerazioni del tutto piane in ordine alla pericolosità di affidare la funzione esclusivamente ai giudici inesperti, dotati solo di una laurea conseguita 35 anni prima di andare in pensione.

Da tutto questo traggo la convinzione che il primo impegno del Ministro sia di affrontare la riforma del Ministero di grazia e giustizia, che oramai può essere avviata in virtù del decreto legislativo 3 febbraio 1993, emanato a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sulla razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche. Mi sembra un atto veramente urgente perchè, se si continua così, non credo che le cose possano migliorare.

Ritornando alla giustizia civile, bisogna ricordare che il 2 gennaio 1994 deve entrare in attività anche il completamento della riforma del codice di procedura civile e del processo di cognizione, intimamente legati - credo sia convinzione di tutti - con l'entrata in vigore dell'istituto del giudice di pace. Mi attendo allora che nella replica, il Ministro precisi lo stato dei lavori in ordine all'istituzione degli uffici, nella speranza che nei circa tre mesi che ci restano sia possibile arrivare ad una quasi completa maturazione. Se i miei sospetti sono fondati, cioè che proprio nei grandi uffici c'è carenza di strutture necessarie, il termine del 1° gennaio 1994 dovrà slittare ulteriormente, perchè non si può far cadere la riforma della procedura civile in una situazione che potrebbe portare al disastro, come è già avvenuto per l'avvio del nuovo codice di procedura penale.

A questo proposito, nelle dichiarazioni del luglio scorso pedissequamente ripetute nei documenti di bilancio - ho apprezzato la proposta di avvalersi a termine di avvocati «anziani» per lo smaltimento del pesantissimo arretrato accumulatosi negli uffici di pretura e di tribunale: una sorta di «giudici dell'emergenza» da nominarsi dal Consiglio superiore della magistratura secondo l'articolo 105 della Costituzione quali giudici onorari. Credo sia un'idea brillantissima per fronteggiare l'arretrato della giustizia civile ed accelerare le norme transitorie, previste nella legge di riforma del codice di procedura civile, riguardo al passaggio dal vecchio al nuovo processo. Tali avvocati possono sicuramente essere nominati giudici onorari per uffici monocratici, cioè come quello del pretore, dal momento che la loro attività è riconducibile proprio al giudice monocratico. Qualche dubbio, ai sensi dell'articolo 105 della Costituzione, mi sorge per il tribunale, cioè per il giudice collegiale. Il problema non è stato però preso in considerazione, se nella tabella n. 5 sono ripetute le dichiarazioni di luglio. Pregherei il Ministro di proporci con urgenza un provvedimento legislativo che affronti questo problema fondato su una idea, ripeto, molto utile e brillante per favorire la fase di avvio della riforma.

Un altro punto su cui mi vorrei soffermare attiene alla magistratura e alla necessità che qui si pervenga sollecitamente ad affrontare i nodi che da tempo sono sul tappeto. In particolare va affrontato il problema relativo alla responsabilità disciplinare, in ordine al quale nella passata legislatura l'altro ramo del Parlamento aveva approvato un disegno di legge che il Senato aveva iniziato a discutere in Comitato ristretto, relatore il senatore Di Lembo; poi, è sopravvenuta la fine della legislatura e non si è riusciti a farlo arrivare in porto, anche perchè il Ministero non lo ha ripresentato (la qual cosa ci lascia assai perplessi, soprattutto in presenza di un'approvazione da parte di un ramo del Parlamento nella precedente legislatura).

Capisco che vi sono alcuni aspetti di seria difficoltà, soprattutto non molto apprezzati da parte dei magistrati, ma si tratta di punti nodali che vanno affrontati. Innanzitutto, occorre limitare al massimo gli incarichi al di fuori della magistratura, cioè gli incarichi non temporanei per assegnazioni di altri Ministeri, al di fuori del lavoro giudiziario, e del Ministero di grazia e giustizia. Si tratta di mansioni che a volte non richiedono la presenza di un magistrato; ce ne sono troppe di tali assegnazioni, sparse nei vari uffici legislativi dei Ministeri e anche presso altre istituzioni. Questi incarichi vanno sicuramente recuperati.

Dobbiamo poi affrontare il problema degli incarichi direttivi. Anche ciò che sta accadendo in questi giorni è indicativo del fatto che su questo punto occorre prendere posizione, perchè bisogna assolutamente arrivare alla temporaneità e alla rotazione degli incarichi direttivi.

Va poi affrontata la questione degli incarichi extragiudiziari, assumendo una normativa di ordine generale che interessi tutti i magistrati, ordinari, contabili e amministrativi.

Un ulteriore punto che vorrei esaminare è quello relativo alle circoscrizioni giudiziarie, sulle quali vi è un certo contrasto rispetto a ciò che è stato rilevato dal senatore Di Lembo. Quando noi abbiamo iniziato nella scorsa legislatura a prendere in esame, nel corso di poche sedute del Comitato ristretto, il provvedimento per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, utilizzando anche l'importante lavoro svolto dal Consiglio superiore della magistratura, in particolare dalla Commissione presieduta dal professor Pizzorusso, l'aspetto sul quale mi sembra vi fosse un generale consenso era che la revisione delle circoscrizioni giudiziarie non andava necessariamente indirizzata all'eliminazione dei piccoli tribunali, ma invece rivolta a ridistribuire gli uffici sul territorio; quindi, un'operazione che riguardava anche le grandi sedi. Chi viene da una grande sede giudiziaria sa che in essa l'organizzazione del lavoro è assai più difficile e complessa che nelle piccole sedi; è proprio nelle grandi sedi che si determinano nicchie, qualche volta, di negligenza, anche perchè in esse si riesce a nascondere meglio la scarsa diligenza. A questo processo si accompagna anche un'evidente necessità. Faccio l'esempio del tribunale di Mistretta, dove, a non grande distanza è stato creato il tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto. Ebbene, il tribunale di Mistretta non ha materia sufficiente per tenere «in vita» tre magistrati; occorre quindi intervenire.

È vero quello che ha rilevato il senatore Di Lembo, che cioè occorre valutare il passaggio al giudice unico di primo grado, ma a mio avviso occorre che questo sia realizzato in modo omogeneo.

Fino a questo momento mi sono limitato a svolgere alcune considerazioni, per non portare via troppo spazio alla discussione generale e anche perchè si tratta degli argomenti che conosco meglio e posso quindi portare un piccolo contributo, ma tornando al discorso iniziale, onorevole Sottosegretario, la cosa più importante, è cercare di arrivare ad una migliore organizzazione rispetto a quella che abbiamo avuto fino adesso. Per fare ciò abbiamo bisogno di funzionari caratterizzati da capacità organizzativa più che dalla tendenza a «spaccare il capello in quattro», che è propria dei magistrati e degli avvocati nell'affrontare le questioni di interpretazione della legge. Abbiamo bisogno di altri tipi di professionalità, con tutto un *background*

di capacità organizzative; la cura dell'organizzazione, e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia è il compito essenziale che il Ministero di grazia e giustizia deve svolgere secondo l'articolo 110 della Costituzione.

BRUTTI. Signor Presidente, il mio intervento si soffermerà soprattutto sui risultati di un'analisi che finora ho tentato di condurre e che si riferisce a tutti i testi che in vario modo influiscono sullo stanziamento di spese per la giustizia. Questa discussione, come altre volte è accaduto e come è giusto che sia, è occasione per una riflessione di carattere generale sulla politica della giustizia. Mi sembra che anche la relazione pregevole e seria del senatore Di Lembo, avesse questo respiro, perchè il bilancio dello Stato è come un patto che il Governo stringe coi cittadini. È in occasione di questo patto che le scelte, le priorità, gli indirizzi politici sono più chiari e trasparenti e su di essi si può riflettere e discutere per capire dove sta andando il Paese e dove le forze governanti intendono condurlo.

Nelle previsioni di bilancio relative all'amministrazione della giustizia devo rilevare un mutamento rispetto al passato, che balza subito agli occhi: un certo passo avanti nella destinazione delle risorse, che sfonda per la prima volta la barriera dell'1 per cento. Poi vedremo come a questo mutamento corrispondono una serie di elementi che sono invece negativi e preoccupanti.

Altro mutamento, che credo sia giusto sottolineare, è una svolta di stile e di contenuti nella direzione politica del Ministero di grazia e giustizia. Un cambiamento di rapporti con i soggetti fondamentali dell'esperienza giudiziaria, una svolta nella politica istituzionale del Ministro di grazia e giustizia nei confronti della magistratura e dell'avvocatura in un momento difficile della vita del Paese, in cui anche l'equilibrio tra i poteri è sottoposto a forti tensioni.

Vi è prudenza, attenzione, serietà di intenti e di comportamenti. Basta citare, come esempio, il ricorso del ministro Conso ad attività ispettive e la serietà, ma anche il rigore, con il quale viene esercitata l'azione disciplinare. Chi ha esperienza dell'ultimo decennio, ricorda quanto criticabile e spesso non equilibrata è stata la linea di comportamento dei precedenti Ministri di grazia e giustizia, da Martinazzoli a Rognoni, da Vassalli a Martelli, nell'esercizio dell'azione disciplinare. Tante volte tale esercizio è stato utilizzato da quei Ministri come strumento di pressione nei confronti dei magistrati più scomodi e più coraggiosi. Anche nel caso delicatissimo delle richieste di sospensione particolare delle funzioni e dello stipendio noi non possiamo che apprezzare il rigore con il quale si è mosso l'attuale Ministro di grazia e giustizia.

Il problema della responsabilità disciplinare dei magistrati richiama alla nostra attenzione la necessità che si conduca al termine il lavoro legislativo di definizione di una nuova ed organica disciplina in materia. Dopo quanto è accaduto di recente alla Camera dei deputati, non so però se sarà realizzabile entro questa legislatura. A nostro giudizio, tuttavia, su questo terreno si rendono necessarie alcune innovazioni. Le sottoponiamo al Ministro di grazia e giustizia perchè crediamo siano urgenti. Si tratta di problemi che toccano la materia delle previsioni di

bilancio, la nuova regolamentazione riguardo alle incompatibilità, che vengono regolamentate unitariamente alla responsabilità disciplinare, dal momento che è assai verosimile che quel testo normativo non approdi al lido finale, che non diventi legge entro questa legislatura.

Chiediamo che, per mezzo di un intervento legislativo assai conciso e breve, si addivenga al divieto degli arbitrati e di tutte le attività extragiudiziarie, fatta eccezione per il servizio previsto presso il Ministero di grazia e giustizia, presso il Consiglio superiore della magistratura, presso la Corte costituzionale ed eventuali attività di consulenza, naturalmente autorizzate dal Consiglio superiore della magistratura, presso organi parlamentari. Tutto il resto deve essere vietato. Uno stralcio è possibile, una legge breve può essere approvata entro la fine di questo anno (che a nostro avviso sarà il termine entro cui ragionevolmente la legislatura dovrebbe terminare).

Un uguale equilibrio e serietà hanno indirizzato il Ministro in un altro settore importante dell'esperienza giudiziaria: il mondo dell'avvocatura. Egli ha fatto bene a sottolineare l'esigenza che non vi siano slittamenti nella partenza dell'istituto del giudice di pace. Con grande senso di responsabilità egli ha richiamato l'attenzione dell'avvocatura, ma anche del Paese tutto, sulla catastrofe in cui versa la giustizia civile in Italia. Anche lo stile degli interventi legislativi deve essere apprezzato, perchè quel che muove l'attuale Ministro di grazia e giustizia è l'esigenza, spesso anche l'assillo, di tener conto delle ragioni degli interlocutori, dei destinatari delle norme. Questo può comportare il rischio della non scelta o del ritardo nelle scelte. È in relazione alla consapevolezza più volte manifestata dei problemi e delle linee lungo le quali questi problemi vanno risolti, che chiediamo al Ministro di scegliere di operare, di agire.

Ci troviamo di fronte - come hanno detto anche altri colleghi in questa discussione - a problemi annosi e strutturali dell'amministrazione della giustizia, a quel che più volte abbiamo avuto modo di definire una vera e propria crisi giudiziaria dello Stato, un'incapacità a rendere giustizia. Rendere giustizia significa giungere a decisioni certe in tempi ragionevoli e ciò nell'esperienza italiana non avviene. C'è una pesante eredità del passato, ma vi sono anche in questa previsione di bilancio scelte assai discutibili, che non migliorano la situazione e che ci inducono ad un giudizio critico. L'opinione pubblica italiana manifesta fortemente una necessità, balzata negli ultimi mesi al primo posto mettendo in ombra tutte le altre. Sono in corso delicate e numerose indagini che riguardano fatti di corruzione e altri gravi reati, che coinvolgono larghi settori delle classi dirigenti. È proprio in relazione a questa indagine, a questi reati e procedimenti che l'opinione pubblica italiana, i cittadini, avanzano una richiesta assai semplice e legittima: che si facciano i processi in tempi ragionevoli e che si giunga a conclusioni certe con la condanna dei colpevoli e la loro estromissione dalla vita pubblica. Per fare questo non sono necessari interventi che rendano più veloce l'amministrazione della giustizia; noi esprimiamo oggi più che mai una netta contrarietà a qualsiasi norma di favore per coloro che sono indagati o sottoposti a indagine a qualsiasi titolo per fatti di corruzione, per reati contro la pubblica amministrazione, per violazione della legge sul finanziamento dei partiti. Non solo siamo

contro i colpi di spugna, ma anche contro qualsiasi norma che anche lontanamente possa apparire come una norma di favore, volta a dare respiro agli indagati.

A maggior ragione, in questo momento riteniamo che sia possibile una sola soluzione politica: le elezioni dopo la fine di dicembre o al più presto; e una sola soluzione giudiziaria: fare i processi.

Per raggiungere tale risultato è necessario l'impegno straordinario del Governo volto a dare risorse e mezzi per lo svolgimento dei processi. Ma su questo terreno gli strumenti che ci pervengono, secondo le previsioni di bilancio e di questa pluralità di testi normativi di cui parlavo, sono inefficaci e inadeguati. Sebbene gli stanziamenti per la giustizia si attestino intorno all'1,035 per cento del bilancio complessivo dello Stato, sebbene vi sia un aumento di 446 miliardi rispetto alle previsioni assestate del 1993, l'inadeguatezza appare evidente, salta agli occhi. Essa è dovuta ad una scarsità, ad una timidezza complessiva dell'aumento delle risorse. Se poi andiamo a guardare le cifre, vediamo che l'inadeguatezza è evidente non soltanto per il fatto che l'aumento non è rilevante - che, cioè, ci sarebbe bisogno di più risorse, come diceva il senatore Covi -, ma anche per altri numerosi elementi.

Ad esempio, l'analisi della consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1993, stimabili in 1.777 miliardi di lire, evidenzia ancora una volta l'incapacità del Ministero di grazia e giustizia di utilizzare le risorse economiche assegnate. In questo quadro la posizione del Ministero di grazia e giustizia spicca come quella di un'amministrazione che è tra le più inadeguate. La previsione del Governo di ridurre a circa 334 miliardi di lire i residui passivi al 1° gennaio 1994 appare non attuabile, poichè l'assestamento di bilancio rispetto alla previsione della legge di bilancio per l'anno finanziario 1993, presenta ben 79 capitoli con una variazione in aumento, 32 capitoli che producono nuovi residui, 19 capitoli che risultano senza variazione e solamente quattro capitoli in diminuzione. Ora, sulla base di questi dati, di questa tendenza, è molto difficile immaginare che la riduzione prevista possa trovare rispondenza nei fatti da qui ad un anno. Certo, sulle attuali previsioni di bilancio e sulla complessiva organizzazione del Ministero di grazia e giustizia grava una pesante eredità, determinata da una tradizionale sottovalutazione dei problemi della giustizia, che da decenni ha segnato l'azione dei Governi che si sono succeduti e questa pesante eredità è anche determinata da un'incapacità di spesa che abbiamo segnalato. Proprio per questo l'obiettivo della riforma del Ministero di grazia e giustizia è essenziale, ma, dico subito, non realizzabile, a mio avviso entro i termini stretti che ci separano dal momento in cui si dovrà votare. Non la metto in agenda come eredità, perchè ritengo che si debba votare presto e che non ci sia tempo per la riforma, ma non possiamo starcene con le mani in mano di fronte ai problemi immani che si ripropongono dinanzi ai nostri occhi.

C'è un altro aspetto, che a me sembra criticabile e grave, delle previsioni normative che ci vengono sottoposte, esso riguarda il disegno di legge riguardante gli interventi correttivi di finanza pubblica, collegato alla manovra finanziaria. L'applicazione dell'articolo 8 del disegno di legge in questione produrrebbe effetti disastrosi per il settore giustizia. In particolare, per quanto riguarda il personale della

magistratura noi avremmo, tenuto conto che l'organico è composto da 9.109 unità, una rideterminazione in 8.749 unità. Infatti, l'articolo 8 di quel disegno di legge prevede una rideterminazione dei posti in organico entro i limiti dei posti coperti o per i quali al 31 agosto 1993 siano in corso di espletamento concorsi.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n.1507*. Riguarda le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, tra le quali non rientra la magistratura.

BRUTTI. Allora si dica che i magistrati non sono ricompresi in questa previsione. Da come è formulato l'articolo, proprio con il rinvio all'articolo 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, si può legittimamente intendere che riguardi anche i magistrati. L'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 29 recita infatti: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato». Ma se questo provvedimento lo si applicasse alla magistratura, si otterrebbe il paradossale risultato di aver aumentato di 600 posti l'organico della magistratura mediante la legge n. 295 del 2 agosto 1993, numero che, successivamente, applicando la norma dell'articolo 8 del disegno di legge riguardante gli interventi di finanza pubblica, verrebbe decurtato di 360 posti rimasti vacanti al 31 agosto 1993. Quindi, i nuovi posti sarebbero 600 meno 360, cioè soltanto 240. Questo naturalmente non è accettabile. Noi rileviamo tale rischio e chiediamo quindi un'esplicita modificazione normativa che tenga fuori da quella previsione il personale della magistratura. Vi sono poi altri aspetti non applicabili al personale della magistratura, in particolare il meccanismo della mobilità per la copertura dei posti, in contrasto con l'articolo 106 della Costituzione.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, al quale indubbiamente si applica l'articolo 8 che abbiamo menzionato, il totale dei posti che verrebbero soppressi sarebbe di 9.808 unità. Con questa riduzione, di conseguenza, non sarà possibile coprire le piante organiche del personale amministrativo degli uffici del giudice di pace, se non riducendo di oltre 3.000 unità gli attuali organici degli uffici giudiziari, sui quali già pesa negativamente l'alto numero di posti vacanti, pari a circa il 20-25 per cento delle dotazioni organiche complessive.

Per quanto riguarda la giustizia minorile, si è di fronte ad una anomalia in quanto, la proposta di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alle dotazioni organiche è stata trasmessa al Dipartimento della funzione pubblica il 30 luglio 1993. Per tale ragione non è stato ancora possibile bandire i relativi concorsi.

Anche per il settore penitenziario in questo particolare momento di difficoltà e disagi presenti in quasi tutti gli istituti, il blocco delle assunzioni vanificherebbe qualsiasi intervento di decongestionamento. Inoltre l'impossibilità di completare gli organici di polizia penitenziaria previsti fino a tutto il 1995, non consentirebbe di svolgere efficacemente il servizio relativo alle traduzioni dei detenuti in base alla legge n. 395 del 1990, che assegna all'amministrazione penitenziaria tale servizio, in

concomitanza con il completamento del contingente di personale. Nel dettaglio, i concorsi interni (banditi ma non ancora pubblicati) per 2.000 posti per sovrintendenti, non potrebbero espletarsi. Così come non potrebbero essere banditi entro il 30 settembre del 1993 i concorsi per la copertura dei posti vacanti a tutto il 1994 nel ruolo degli agenti e degli assistenti (1.600 unità) e ispettori (745 unità). Gli stessi 382 allievi che stanno completando il corso di addestramento e di formazione non potrebbero essere assunti, nè arruolati i 350 agenti ausiliari già sottoposti a visite mediche e attitudinali. Anche il personale femminile non potrebbe essere assunto.

Analoghi gravissimi problemi si porrebbero per il personale assegnato a servizi amministrativo-contabili, trattamentali e di servizio sociale: i concorsi per 1.565 posti non si potrebbero bandire.

Infine, l'entrata in vigore delle disposizioni circa il divieto di tacito rinnovo, di non approvazione e di rinegoziazione dei contratti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (fornitura di gasolio e di generi alimentari per i detenuti) potrebbero portare ad una vera e propria paralisi, con tutto ciò che ne deriverebbe anche sotto il versante dei rapporti tra detenuti e personale.

Per un discorso di completezza, bisogna considerare i 515.675 milioni stanziati nell'arco di un triennio dal decreto-legge 17 settembre 1993, n. 364, recante: «Interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, per le attrezzature e per i servizi dell'Amministrazione giudiziaria». Si tratta quindi di circa 130 miliardi l'anno riferiti all'impiego di strutture e materiali «Per ristrutturazioni, ampliamenti e restauro degli edifici e loro pertinenze, di proprietà dello Stato, destinati ad uffici giudiziari, a istituti e servizi minorili o all'Amministrazione centrale, per acquisti, ristrutturazioni, ampliamenti e restauri di altri edifici con la stessa destinazione, nonché per contributi ai comuni, per locazioni e oneri concernenti la gestione e manutenzione degli immobili»; «Per acquisizione di beni, attrezzature, servizi e impianti di sicurezza, da destinarsi agli uffici giudiziari, ad istituti e servizi minorili ed all'Amministrazione centrale, nonché per la relativa manutenzione e gestione»; inoltre, «Per il funzionamento degli istituti e servizi minorili, per convenzioni, consulenze, formazione e sperimentazioni, per spese telefoniche, nonché per missioni del personale della giustizia minorile». Si arriva in seguito ad un punto cruciale: «Per il potenziamento del sistema informativo, per la conservazione e documentazione degli atti mediante sistemi di riproduzione e di videoregistrazione, nonché per i contratti concernenti la gestione dei relativi servizi».

Tengo a sottolineare il grave problema di funzionalità e di operatività di fronte al quale si trova oggi un istituto nuovo come la Procura nazionale antimafia nel raccordo con il circuito delle procure (informatizzazione e circolazione dei dati). Ci sono anche i contratti stipulati dal Ministero di grazia e giustizia ai quali continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 10, commi 8, 9 e 10, della legge 26 aprile 1983, n. 130 e quelli concernenti il potenziamento del sistema informativo. Si istituisce da ultimo - e mi sembra una cosa opportuna - presso l'ufficio per l'automazione dei servizi, un comitato tecnico per l'esame preliminare dei piani e degli interventi necessari per l'attuazione dei sistemi adottati.

Mi domando su uno spettro così ampio di impieghi, se possa essere sufficiente questo stanziamento, o se non vi sia la necessità di fissare delle priorità. Ho l'impressione infatti che quasi 516 miliardi in tre anni e con quel tipo di suddivisione possano tradursi con finanziamenti rilevanti a pioggia. Sarebbe perciò opportuno che da parte del Governo ci fossero scelte concordate. Vedo davvero una assoluta necessità nella scelta dell'informatizzazione, anche nel definire una procedura utile alla razionalizzazione.

In base alle considerazioni svolte, credo emerga il giudizio che i parlamentari del Partito democratico della sinistra formulano in ordine alle previsioni dei testi normativi che sono davanti ai nostri occhi. Se questo giudizio si estendesse più ampiamente alla politica della giustizia di questi ultimi mesi, potrei dire che si tratta di un giudizio che comporta una indicazione di chiaroscuri, di validità di indirizzi e di una difficoltà relativa all'attuazione, alla traduzione in scelte. Certo prevale un giudizio fattuale nelle nostre considerazioni, cioè, la rilevazione di una indubbia incongruità e inadeguatezza. Nota critica che perviene allo stato attuale, nonostante tutta la nostra buona volontà di tener conto dello sforzo che il nuovo Ministro, i nuovi collaboratori, l'intera compagine politica che guida il Ministero, stanno compiendo.

L'istituzione giudiziaria ha bisogno di un aumento dell'organico dei magistrati e di uno snellimento delle procedure concorsuali. Voglio mettere questo obiettivo all'inizio di una lista di proponimenti essenziali ed urgenti. Le nuove disposizioni relative allo snellimento delle procedure concorsuali devono essere approvate sollecitamente; a tal fine manifestiamo il nostro impegno. Per parte mia, chiederò, insieme ai compagni e colleghi del Gruppo del PDS, che alcune misure particolarmente urgenti, siano varate dalla 2^a Commissione permanente in sede legislativa.

Per un normale svolgimento dell'attività giudiziaria sarebbe necessario istituire uffici in grado di attribuire assistenza a ciascun magistrato, il quale dovrebbe disporre di almeno un dattilografo e un cancelliere. È vero che questo risultato, soprattutto sulla base delle previsioni, appare quasi impossibile, però credo che se non ci si pone in tale prospettiva sarà difficile raggiungere gli obiettivi che ci poniamo.

Per quanto riguarda il settore penale, occorre introdurre urgentemente le seguenti innovazioni normative, sulle quali credo vi sia accordo. Innanzitutto, una nuova disciplina delle competenze per i reati di mafia; credo che alla Camera ci si stia avviando a deliberare un provvedimento da parte della Commissione competente, in sede deliberante. Io stimo l'impegno verso questa stessa scelta da parte della nostra Commissione, perchè c'è un bisogno vitale che queste norme entrino in vigore al più presto, altrimenti si arriverà ai rinvii a giudizio per i processi di mafia, e già in alcuni casi ci siamo arrivati. Vi sono delicati processi di mafia che si stanno celebrando a Sciacca o a Marsala, per i quali si prevede che un magistrato della Procura distrettuale vada a fare il pubblico ministero di udienza presso questi piccoli tribunali con spreco di tempo, energie e anche con problemi di sicurezza. Tale questione va risolta subito. Siamo tutti d'accordo: in Commissione antimafia vi è stata una quasi totale unanimità e il

Ministro ha presentato un disegno di legge in tal senso; approviamolo subito senza indugi.

L'altra innovazione normativa che intendiamo sottoporre alla vostra attenzione - e in questi giorni sarà depositato un disegno di legge sulla materia - riguarda l'istituzione del giudice monocratico di primo grado nel settore penale. Di recente ho partecipato ad un dibattito pubblico al quale era presente anche il ministro Conso e su questo punto ho incontrato una larghissima disponibilità da parte sua. In considerazione della grande quantità di processi, della loro lunghezza e delle scarse risorse disponibili occorre prevedere che per tutti i reati di competenza del tribunale - anche se si possono ipotizzare delle eccezioni - a giudicare non sia un collegio costituito da tre magistrati, ma un solo giudice; in questo modo si renderebbero disponibili immediatamente dai 600 ai 700 magistrati attualmente impegnati nei collegi e, quindi, si sveltirebbero i processi penali.

È poi necessario procedere ad una riforma del codice penale che attui un disegno organico di depenalizzazione, anche in rapporto all'individuazione di tecniche alternative di tutela.

Sarebbe poi opportuno istituire un servizio nazionale per le perizie, per consentire una più alta specializzazione delle indagini su tutto il territorio nazionale. Questi sono progetti semplici, che si possono realizzare in tempi brevi; lo stesso disegno di legge che riguarda il giudice monocratico può essere composto anche da solo tre articoli; non è necessario rivoluzionare l'ordinamento giudiziario per giungere a tale approdo.

In relazione a tutte le questioni indicate, appare necessario adottare provvedimenti urgenti e un ulteriore reciso spostamento di risorse; in tal senso la manovra finanziaria per il bilancio 1994 appare insufficiente a soddisfare le necessità del settore giustizia. Disponiamo di alcuni giorni di tempo e, nei limiti delle informazioni disponibili e della conoscenza che riusciremo a crearci circa le diverse esigenze e le relative possibilità di spostamento da un capitolo all'altro, cercheremo di fare la nostra parte, con la presentazione di emendamenti volti a migliorare la manovra, al fine di ottenere qualcosa in più. Credo vi sia da parte nostra una convergenza con gli interessi e con gli sforzi che sono stati compiuti dal Ministro e dai suoi collaboratori. Faremo il possibile in questi giorni per migliorare la manovra, fermo restando al momento attuale il nostro giudizio nettamente critico su di essa.

PREIONI. Signor Presidente, signor Sottosegretario colleghi il Governo ha progettato di far spendere ad ogni cittadino italiano circa 140.000 lire per il 1994. Questo calcolo si desume dividendo i circa 8.000 miliardi per il numero dei cittadini italiani. Tale somma corrisponde a circa l'1 per cento del bilancio annuale di previsione dello Stato per il 1994. In termini assoluti e in riferimento alla spesa di altri paesi si può ritenere che la somma sia ragionevole e proporzionata. Tra l'altro, essa corrisponde all'incirca a quella per il canone di abbonamento alla televisione. Possiamo permettercelo, come ha rilevato il Sottosegretario, soprattutto perchè grande è stata la soddisfazione di molti cittadini italiani nel vedere finalmente la magistratura perseguire i reati commessi da personaggi politici, prima

del PSI, poi della DC, e adesso, finalmente, del Partito comunista, nonchè del PDS, che di quest'ultimo rappresenta la prosecuzione storica.

Quindi, complessivamente, per quanto attiene il dato numerico credo che il Governo abbia fatto una previsione abbastanza ragionevole. Se un appunto deve essere fatto esso va diretto, semmai, alla qualità della spesa, perchè seppure la somma potenzialmente potrebbe essere adeguata al funzionamento della «macchina giustizia», tale non è perchè la giustizia italiana non funziona bene e, soprattutto, è sempre più squilibrata man mano che entrano a regime le riforme progettate negli anni passati, in particolare, il giudice di pace, il nuovo codice di procedura civile, la piena attuazione del nuovo codice di procedura penale, la riforma carceraria, la riforma dell'ordinamento giudiziario e via dicendo. Sono tutte riforme che anzichè rendere più efficiente la macchina della giustizia l'hanno resa sempre più inefficiente e costosa.

Prendiamo, ad esempio, il giudice di pace; questo istituto comporterà un costo di diverse centinaia di miliardi, a fronte di un servizio di scarso valore per i cittadini o che comunque poteva essere realizzato con un altro tipo di servizio e a costo zero. Sarebbe stato sufficiente, infatti, aumentare la competenza per valore del giudice conciliatore, che gratuitamente sentenzia in ogni comune, per raggiungere lo stesso effetto della riforma che introduce il giudice di pace, del costo di alcune centinaia di miliardi. Questa riforma è costosa perchè i giudici di pace vanno retribuiti e necessitano di idonei locali e di adeguato personale, nonchè delle necessarie dotazioni di cancelleria; naturalmente il personale distaccato o distolto da altre funzioni, ovvero assunto *ex novo* determinerà ulteriori voci di spesa per la sostituzione di altri dipendenti delle pubbliche amministrazioni locali.

Certo, la proposta di arrivare al giudice unico di primo grado, sia per il settore civile che per quello penale, potrebbe essere interessante.

In simile prospettiva sarebbe controproducente far entrare in vigore il giudice di pace per poi eventualmente sostituirlo a distanza di pochi anni. Potrebbe risultare molto più utile rinviarne l'avvio, in attesa di varare una riforma complessiva ed organica che elimini le diversificazioni esistenti a livello di giudice di primo grado. Utilizzando le medesime strutture per tutte le cause, ci si avvarrebbe di una specie di «economia di scala». Lo spezzettamento della competenza per valore ha determinato la necessità di creare giudici diversi, con soglie diverse per valore, ciascuno dei quali ha necessità di proprie strutture immobiliari e di personale. Ciò comporta probabilmente costi maggiori di quelli che si sopporterebbero, se vi fosse un'unica struttura.

Questo è l'esempio di come certe riforme istituzionali giudiziarie determinano un aumento inutile della spesa, nel momento in cui si potrebbe, con riforme migliori, ridurla, disponendo di un servizio complessivamente più soddisfacente a costi più contenuti.

Un altro punto del bilancio nel suo complesso che intendo sottolineare, riguarda la sproporzione nella ripartizione della spesa fra personale ed immobili. Il costo del servizio giustizia è troppo sbilanciato verso l'edilizia, anche tenendo presente che si deve far fronte all'edilizia carceraria, mentre la remunerazione dei dipendenti è eccessivamente

appiattita. I funzionari vengono pagati troppo poco, soprattutto i cancellieri con funzioni di dirigenza e i dipendenti che svolgono funzioni di responsabilità.

Vi sono mancanze di personale in alcune zone. Sarebbe opportuno aumentare il numero dei dipendenti per coprire i posti previsti dagli organici.

C'è anche una cattiva pianificazione delle strutture necessarie. Vi sono opere che vengono iniziate, abbandonate, riprese e nuovamente abbandonate, per essere ricostruite da un'altra parte. Oppure si assiste ad inutili trasformazioni di immobili, perchè, una volta terminate, non vengono utilizzate come sarebbe opportuno lo fossero.

Sono tutti esempi di una cattiva gestione delle risorse, che continua ad essere prevista anche per il 1994, dal momento che la ripartizione effettuata non dà la sensazione che il Governo voglia cambiare il rapporto di spesa tra personale, parte immobiliare, attrezzature, strumentazioni di informatica e via dicendo.

Il bilancio complessivo sarebbe effettivamente adeguato, se una migliore ripartizione delle spese nei diversi capitoli desse come risultato una maggiore efficienza della macchina della giustizia. Il che, invece, pare non si possa raggiungere, perchè vi sono eccessive dispersioni di risorse, spese talvolta inutili, che pur sono previste nelle parti dettagliate del bilancio di previsione e di spesa.

Un giudizio complessivo sul bilancio preventivo della giustizia per il 1994 non può che essere solo parzialmente positivo. Si può essere d'accordo per quanto riguarda la quantità di denaro messa a disposizione, sul valore percentuale del bilancio destinato alla giustizia. Non si può però rimanere soddisfatti dalla ripartizione interna delle diverse voci di spesa, sulle quali il Gruppo della Lega Nord si riserva di presentare emendamenti.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni il seguito della discussione generale sui documenti di bilancio è rinviato alla prossima seduta, che si terrà martedì 28 settembre alle ore 17.

I lavori terminano alle ore 10,25.

MARTEDÌ 28 SETTEMBRE 1993

Presidenza del Vice Presidente DI LEMBO

Intervengono il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Binetti.

I lavori hanno inizio alle ore 17,20.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993 e bilancio pluriennale per il triennio 1993-1995» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

– Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1993 e relative Note di variazioni (**Tablelle 5, 5-bis**)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5, 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507*. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996»; «Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» – Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relativa Nota di variazioni (Tablelle 5 e 5-bis) e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)».

Riprendiamo la discussione generale rinviata, dopo gli interventi dei senatori Filetti, Covi, Brutti e Preioni, nella seduta di mercoledì 23 settembre.

PINTO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, da qualche anno vado maturando il convincimento che i documenti finanziari, sui quali dobbiamo esprimere il nostro parere, rischiano di privilegiare nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia l'aspetto della produzione legislativa, degli impegni e dei programmi del Governo in ordine a temi di interesse più tangibili riguardo all'organizzazione

dell'amministrazione della giustizia. Ho però la preoccupazione che questi documenti, probabilmente per la complessità delle loro componenti o anche per la scelta più comoda che ogni singolo parlamentare dà al documento medesimo, rischiano di tenere in non cale gli aspetti fondamentali di natura finanziaria. A mio parere, il dibattito in seno alla Commissione, dopo l'interessantissima relazione svolta dal senatore Di Lembo, ha ancor più evidenziato questa mia preoccupazione. In tale contesto ci si è limitati a dire se la dotazione finanziaria è sufficiente e se è almeno *in itinere*, cioè contrassegnata da sintomi di crescita. Di qui l'apprezzamento di qualche collega per la crescita delle somme stanziare rispetto alla diminuzione di altri settori. C'è invece una maggioranza, in cui mi ricomprendo, sostanziosa e ampia che ha espresso anche su queste cifre piena insoddisfazione.

Non voglio aggiungere una critica, che sarebbe sterile, a quelle avanzate da altri colleghi. Guai se i nostri dibattiti fossero solo un modo rituale per esprimere la propria opinione. Vincolati dai rigori del Regolamento e dalla normativa estremamente limitativa della discussione, i nostri interventi finiscono con l'essere soltanto uno sfogo improduttivo. Dovendo però lasciare agli atti i nostri convincimenti e le nostre proposte, non posso che dichiararmi totalmente insoddisfatto di queste cifre.

Senza nulla togliere allo sforzo del Governo per aver salvaguardato quanto era difendibile ed accresciuto quanto era da accrescere, vorrei rivolgere al Ministro una domanda. Affermiamo tutti, dal supremo magistrato dello Stato sino all'ultimo dei parlamentari, che il problema della giustizia è notevole. Anche la sanità e i trasporti sono settori delicati dell'amministrazione statale, ma siamo tutti concordi nel ritenere la giustizia un problema primario e fondamentale. Mi domando allora il motivo per cui anche di fronte ad autorevoli proposte, come quella del vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, il quale individua, come dotazione straordinaria di sostegno all'attività della giustizia, la somma non esaustiva, ma almeno utile, di 3.000 miliardi nell'ambito di un triennio, non riusciamo a trovare quanto è indispensabile ed indifferibile. C'è però ancora la possibilità di prevedere nelle sedi di elaborazione definitiva del bilancio quanto non è stato fin qui oggettivamente concesso.

Riguardo la relazione che accompagna il documento finanziario, il senatore Di Lembo nella sua relazione rilevava giustamente che siamo accusati di dire ad ogni ricorrenza annuale le stesse cose. È un sintomo preoccupante, perchè se il Parlamento si induce alle stesse considerazioni, significa che i problemi rimangono, che si reiterano nella loro entità e nella insufficienza dei rimedi proposti. La colpa non è allora di chi ritorna con le stesse argomentazioni sui medesimi problemi.

Il Parlamento però ha la sua parte di responsabilità, se non ha realizzato quel tanto che era possibile attuare. Alcune riforme comportano oneri finanziari diversificati, talvolta pesanti e addirittura in qualche caso insopportabili per la situazione critica o drammatica del nostro bilancio. Ci viene ricordato ad ogni piè sospinto e dal momento introduttivo della relazione del Ministro che se non contribuiamo tutti con senso di responsabilità a risanare il bilancio, nessuna prospettiva di sviluppo può essere ipotizzata e realizzata. Vi sono però alcuni

interventi che non solo non costano nulla, ma concorrono a realizzare grosse economie, onde alcuni interventi non comportano oneri, ma certamente sarebbero risolutivi, se attuati, rispetto a vecchie attese che non soltanto gli operatori della giustizia, ma l'opinione pubblica ed i cittadini tornano a nutrire di anno in anno. Non possiamo continuare a nasconderci dietro l'alibi delle dotazioni inadeguate. Mi domando, per esempio, quale spesa comporti risolvere la questione della temporaneità degli incarichi direttivi. E ancora, perchè non si è data soluzione a problemi come quello degli incarichi extragiudiziari e dei magistrati fuori ruolo, che pure hanno una loro valenza ed urgenza.

A differenza dei colleghi ed anche del relatore, che hanno manifestato il loro assenso verso una depenalizzazione chiesta ed auspicata «forte», nutro molte preoccupazioni verso l'istituto nel suo genere. Depenalizzare, infatti, significa agli occhi dell'opinione pubblica togliere valenza, eliminare la sottolineatura del rimprovero dello Stato rispetto ad un comportamento, che è considerato tale da meritare una pena. La nostra legislazione penale conta ben 9.000 ipotesi di reato (in questo siamo rimasti insuperati in ogni parte del mondo). È giusto sfrondare ed eliminare quanto nella coscienza del cittadino non merita più rimprovero o contestazione da parte dello Stato. Però stiamo molto attenti perchè ho inteso che per alcuni reati, faccio l'esempio dell'assegno a vuoto, abbiamo il coraggio di dire che l'opportunità di depenalizzare si misura in ragione dei numeri dei procedimenti iscritti nei registri delle procure della Repubblica: i pretori non ce la fanno più e allora ci sentiamo in dovere di dire che per tale ragione si depenalizza. Però, dobbiamo anche essere coscienti che una volta depenalizzati tali reati - e ve ne sono molti - daremo la stura a un'attività che non solo travolge l'economia, ma anche la coscienza e la consapevolezza dell'illecito.

Vorrei ora far riferimento alla riforma del codice di procedura penale, avendo fatto parte sia di questa Commissione che della Commissione chiamata ad esprimere il parere sul codice di procedura penale, presieduta nella scorsa legislatura, con non dimenticata autorevolezza, dal professor Marcello Gallo. Credo che questo nostro codice abbia subito nel giro di tre anni più riforme e modifiche di quante non ne abbia registrate dal 1944 in poi il codice Rocco. I momenti di riforma sono stati vari e di diversa estrazione: innanzitutto, è intervenuta la Corte costituzionale, seguita a ruota dal Governo con disegni di legge e, ahimè, con decreti-legge, infine è intervenuto il Parlamento, che non è stato da meno. Ciò che rimane di questo codice credo sia irriconoscibile; nessuno oserà più dire - perchè sarebbe una bestemmia - che con esso si è instaurato il rito accusatorio rispetto a quello inquisitorio; non è vero, perchè non soltanto sono stati restaurati vecchi istituti, che avevamo radicalmente modificato, ma in qualche caso siamo tornati indietro, più di quanto non lo fossimo al momento della riforma.

Abbiamo riformulato una richiesta al Governo già nello scorso anno, in occasione dell'esame dell'ultimo decreto-legge, che va sotto il nome di Martelli-Scotti - un provvedimento drammatico, che fu modificato due volte, tra due parentesi sanguinose che hanno turbato la coscienza del popolo italiano: gli eccidi del giudice Falcone, prima, e

del giudice Borsellino, poi. Del disegno di legge di conversione ero relatore. In quell'occasione concludemmo che c'era bisogno di una moratoria volta a non utilizzare gli spazi ancora aperti dall'articolo 7 della relativa legge delega, perchè vi era il bisogno di fermarsi un attimo per tentare di riscrivere, o quanto meno di rileggere questo codice. Non solo ciò non è avvenuto, ma continuano a pervenire ogni giorno nuove proposte, che hanno reso inquieto addirittura il momento interpretativo di tale codice: anche chi presume di avere una conoscenza sia pure sommaria delle norme, rischia di sbagliare innanzi a complessità vecchie e nuove e agli svariati intrecci esistenti intorno all'interpretazione di questo cosiddetto nuovo codice.

Penso allora che sia necessaria una riflessione sull'argomento. Era stato promesso il cosiddetto pacchetto Pisapia. È vero che sono stati presentati quattro disegni di legge di modifica oltre al disegno di legge inerente il giudizio abbreviato e quello sul patteggiamento - in corso di esame proprio in questa Commissione -, però vorrei permettermi di dire con grande umiltà al nostro Presidente e all'autorevole rappresentante del Governo che non possiamo più procedere per singole modifiche del codice di procedura penale: un codice funziona in quanto ha una sua architettura; togliere un piano dal palazzo, se non è l'ultimo, significa mandare in rovina - per usare un'immagine cara al professor Carrara - l'intero edificio del giudice punitivo.

Credo allora che sia necessaria una riflessione, soprattutto dobbiamo chiedere una contestualità nelle modifiche. Ad esempio, che significato ha chiedere - lo hanno fatto il senatore Brutti ed altri colleghi - l'istituzione del tribunale distrettuale antimafia? Abbiamo creato la procura distrettuale antimafia e allora, si dice, creiamo anche questo tribunale. Ma che significato ha inquinare le norme sacrosante della competenza per avere un riferimento rispetto ad una serie di reati particolarmente gravi la cui incisività non sfugge a nessuno?

Sono poi del parere che occorra percorrere l'ipotesi del giudice unico. Ho partecipato in questa Commissione alle angosce dalle quali fummo presi tutti quando si parlò del giudice unico di appello; si trattava di una riforma rivoluzionaria che però ha dato buoni frutti. Adesso stiamo discutendo del giudice unico di primo grado. Sarà il pretore o il tribunale? Rimane la Corte di assise? Ma veramente vogliamo dare valore e sostanza costituzionale alla figura del giudice popolare, istituto che in passato ha fatto registrare problemi, specialmente in Sicilia, dove nei primi processi di mafia i singoli componenti delle Giunte esprimevano preoccupazioni, si ammalavano e si verificavano autentici contagi che dimezzavano le rappresentanze della giustizia? Signor Sottosegretario, sono del parere che occorra una riflessione. A differenza del codice penale, penso sia il tempo di attuare, nei mesi che ci rimangono, un'attenta riflessione, più accorta delle precedenti, sul codice di procedura penale.

Va poi affrontato il discorso della inamovibilità dei magistrati. Esso nacque come un intento fondamentale: la difesa dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato, quando esso dipendeva dal Ministro di grazia e giustizia. Ma oggi che questo vincolo non c'è più - salvo l'unica ipotesi nella quale il Ministro, in alternativa o insieme al procuratore generale della Cassazione, può promuovere il procedimento disciplina-

re - credo che tale inamovibilità non vada del tutto rimossa, ma attenuata, facendo prevalere l'esigenza di inviare in alcuni uffici figure dotate di esperienze indispensabili e non già quella di creare un'inamovibilità che rischia di non essere più compresa e, per quanto mi concerne, di essere considerata non più adeguata.

Vorrei ora far riferimento ad un altro aspetto, che mi sta molto a cuore, e cioè quello relativo alla produzione della nostra attività legislativa. Per quanto mi concerne sono un geloso custode delle prerogative del Parlamento e credo che la distinzione dei ruoli tra Governo, Consiglio superiore della magistratura, Associazione nazionale magistrati e Parlamento vada difesa, essendo un bene essenziale. In considerazione di ciò, rimango turbato quando sento parlare di disegni di legge «Conso-Di Pietro» - ma non per Di Pietro, che è un magistrato apprezzabilissimo - e la mia preoccupazione cresce e si raddoppia quando addirittura leggo, come è avvenuto giovedì scorso, su tutta la stampa - e non vi è stata ancora smentita - che il Ministro avrebbe dato incarico o avrebbe sollecitato l'Associazione nazionale magistrati a pronunciarsi sul disegno di legge inerente il cosiddetto patteggiamento allargato.

BINETTI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi scusi, senatore Pinto, vorrei approfittare della sua cortesia per dirle che ho segnalato io stesso al Ministro questo fatto ed egli lo ha smentito nel modo più assoluto. Tra l'altro, lei avrà notato che quel passaggio non era riportato tra virgolette. La realtà delle cose è un'altra; l'incontro con l'Associazione nazionale magistrati era realmente avvenuto, ma per altri problemi; men che mai il Ministro intendeva commissionare la preparazione di un provvedimento legislativo a questo organismo.

PINTO. Non conosco la smentita del Ministro, attendo di leggerla. Comunque, mi è sufficiente la parola del Sottosegretario per superare qualsiasi altro riferimento, documentario o di stampa. Io non so cosa bisognava virgolettare là dove si legge: «Dopo l'incontro, disco verde. Ora la Commissione giustizia può andare avanti» e si aggiunge: «Noi siamo vigili e attenti a fare in modo che non sia stravolto il significato della legge e non si determinino spugne lì dove non bisogna prosciugare assolutamente nulla».

Nutro un profondo rispetto per l'Associazione nazionale magistrati e per il Consiglio superiore della magistratura che per legge deve esprimere il proprio parere su disegni di legge come questo. Quel che seriamente mi preoccupa è la scelta del binario sul quale noi dobbiamo far correre i provvedimenti. Voglio ricordare che noi, come Commissione giustizia, abbiamo invocato la presenza del Consiglio superiore della magistratura e dell'Associazione nazionale magistrati in molte occasioni; sempre attentissimi alle loro osservazioni molto spesso recependole, quando per la nostra sensibilità le abbiamo ritenute opportune. Questo è un aspetto che richiede molta cautela.

Bisognerebbe poi creare un osservatorio, una specie di monitoraggio della nostra attività legislativa. Ho creduto moltissimo alla legge sul patrocinio dei non abbienti. Ma vorrei trovare qualcuno che potesse citarmi quali casi sono stati risolti in tanti anni. Ho formulato

un'interrogazione in proposito ma non ho ricevuto risposta. Si tratta di una legge sbagliata, sulla quale in quell'occasione espressi il mio negativo convincimento e la mia preoccupazione. Abbiamo avuto il risultato che probabilmente pochissimi casi hanno realizzato questo istituto, ritenuto fra i più essenziali ed irrinunciabili per una partenza corretta del nuovo codice, che rischia di essere un codice per gli abbienti, perchè oggi l'assistenza legale è costosissima e non tutti hanno la possibilità di potersene avvalere. Il difensore d'ufficio è diventato l'istituto di chi adempie a questo compito fondamentale pronunciando molto spesso la frase: «Mi rimetto alla bontà della Corte» e molto volte non è presente neanche il riferimento alla bontà, ma solo alla Corte.

Non so se tornerò in Parlamento la prossima legislatura, dipenderà dalla mia forza politica e soprattutto dagli elettori; se dovessi però ritornare non prenderò più la parola sul bilancio. Il Parlamento ha due funzioni fondamentali, la legislativa e l'ispettiva. Quest'ultima, com'è ben noto, si esercita attraverso l'interpellanza, la mozione e più facilmente tramite l'interrogazione. Ho presentato moltissime interrogazioni con richiesta di risposta scritta, immaginando che sia molto più agevole per l'interrogato far conoscere il proprio pensiero. È un nostro dovere richiamare l'attenzione del Governo su determinati temi. Ebbene, le risposte non mi sono pervenute. Può insorgere allora una frustrazione nello svolgere il nostro dovere.

Ho indirizzato una lettera al Presidente del Senato sui problemi della moralità, del risanamento morale, di «Tangentopoli» e ho detto: «Signor Presidente, lei deve avere la bontà di comunicarmi quante interrogazioni sono state presentate dai Gruppi politici, denunciando, per esempio, concorsi mascherati, appalti inquinati. Quanti mali potevano essere eliminati o ridotti dalla nostra società se vi fosse stata un'attenzione da parte del Governo sulle cose che venivano denunciate dall'opposizione e dalla maggioranza». Il Presidente ha avuto l'amabilità di ritenere fondata la mia preoccupazione e mi ha mandato l'elenco. Rispondere alla richiesta di un parlamentare di venire a conoscenza di un fatto non costa nulla ed è un preciso dovere del Governo. Quando questo non avviene la nostra insoddisfazione cresce.

Sul problema del personale il relatore è stato di una puntualità ma anche di una severità veramente essenziale ed ammirevole e mi riconosco nelle sue parole. Niente di meno, con la legge di accompagnamento si rischia - e su questo il Comitato ristretto ha espresso opportunamente parere contrario - di perdere 14.000 unità. Non so se è vero che si rischia di non far partire l'istituto del giudice di pace, perchè mancherebbero alcune aule e gran parte del personale. Siamo a tre mesi dalla partenza dell'istituto del giudice di pace, molto attesa, «strombazzata», pubblicizzata per la prima volta anche dai *mass media* a livello nazionale. Mi domando se siamo convinti che il 1° gennaio si partirà seriamente, signor Sottosegretario, o se faremo - per usare un'espressione colorita napoletana - una brutta figura, come per i nuovi tribunali, attesi per il 12 ottobre e rinviati al 1994.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507. Sull'ultimo bollettino ufficiale il Ministero di grazia e giustizia ha individuato tutte

le qualifiche dei dipendenti, oltre al numero dei dipendenti che dovrebbero prestare servizio presso gli uffici dei giudici di pace e presso la sezione staccata della corte d'appello di Bolzano. Le cifre sono di 58 e di oltre 6.100, per cui, se la legge di accompagnamento non verrà modificata, non sarà possibile che il giudice di pace entri in funzione dal 1° gennaio 1994.

PINTO. La ringrazio, onorevole relatore, per l'opportuna precisazione.

Comunque, signor Sottosegretario, è inutile parlare perchè questo è un dibattito ripetitivo di quello svoltosi sulla relazione del Ministro svolta in Commissione. Allora avevo sollevato il problema gravissimo, ma risolvibile, dell'esigenza della registrazione e della trascrizione delle risultanze dei dibattimenti penali. Il relatore si chiedeva che fine avrebbero fatto le cooperative che pure sono state incoraggiate nel costituirsi. Vogliamo forse comportarci come per i trimestralisti, che congediamo, nel momento in cui cominciano a prendere confidenza con l'apparecchio che usano?

È un problema fondamentale e poichè non è un'opzione, ma ancora una volta è il codice di procedura penale che prevede il principio che la prova si forma nel dibattimento, mi domando come si può verificare la prova, se non ho contezza di quanto è stato riferito e riportato. Allora era preferibile mantenere il vecchio verbale scritto a mano dai cancellieri, che non introdurre questa strumentazione così efficace, ma sostanzialmente del tutto inoperosa.

Il relatore poi ha richiamato il problema dei beni e servizi e soprattutto della informatizzazione. Ha fatto riferimento ad una denuncia che fu ufficialmente presentata dal magistrato Lombardi. So che il Ministro, con apprezzabile sensibilità, ha trasmesso tale denuncia al procuratore della Repubblica competente; a noi interessa sapere che cosa è accaduto, non tanto in ordine agli aspetti penali ma con riferimento a quelli amministrativi. Se quella denuncia è calunniosa, allora il responsabile deve essere punito. Dobbiamo restituire serenità e dignità alle persone coinvolte, ma se hanno sbagliato dobbiamo saperlo. Ciò soprattutto in un settore così delicato e nevralgico come il Ministero di grazia e giustizia. Dobbiamo sapere che fine hanno fatto queste denunce, altrimenti questa ansia di legalità diviene una petizione di principio, non solo inutile ma addirittura dannosa per le coscienze politiche oneste che ancora esistono nel nostro Paese.

Voglio fare un'ultima considerazione per quanto riguarda il problema delle strutture della città e della provincia di Napoli. I giornali di oggi - leggo quello che ho sottomanò - titolano a grandi caratteri: «L'ira dei magistrati: siamo boicottati». Non so se i magistrati siano portatori d'ira e non so nemmeno se siano stati boicottati e se è vero quello che è denunciato, che cioè a Napoli i magistrati non hanno i fax e non possono fare telefonate dopo le 14 perchè il centralino chiude o che, dopo otto anni di servizio, non dispongono di un telefono diretto e si debbono servire di quelli di altri colleghi, ma chiedo chiarezza. Signor Sottosegretario, se queste voci fossero confermate, allora in questa sede non dovremmo chiedere grandi flussi di denaro ma che venga fornito l'essenziale a questi magistrati. Dico ciò perchè non vorrei che in futuro

si adducesse l'alibi che i processi non si fanno perchè manca il *fax*. Se mancano 100 giudici, 50 in Campania e 50 in Lombardia, che sono le due regioni più martorate dal fenomeno di Tangentopoli, dobbiamo attivarci, ma se intanto è possibile fare qualcosa mandando un telefono o un *fax* allora lo si faccia. Dobbiamo togliere l'alibi a chi, mi auguro in buona fede, si serve delle denunce per penalizzare non poche parti dello schieramento politico del nostro Paese.

Concludo il mio intervento annunciando, comunque, il mio voto favorevole, con l'auspicio e la speranza che il prossimo bilancio non faccia ripetere ai colleghi le solite osservazioni molto malinconiche, ma, ahimè, molto vere.

SALVATO. Signor Presidente, devo innanzitutto scusarmi con lei e con gli altri colleghi per non essere stata presente nelle precedenti sedute. Aggiungo soltanto - ma certamente questo non vale a colmare la mia assenza - che ho tentato, attraverso una lettura attenta del resoconto sommario, redatto sempre in modo molto puntuale, di conoscere le questioni poste dai colleghi e anche di capire il clima stesso nel quale tale discussione si è andata sviluppando. È indubbio che la discussione sul bilancio concerne aspetti preminenti, inerenti la natura finanziaria delle questioni di nostra competenza, ma, oltre a ciò, la discussione di bilancio assume una valenza più generale che non sfugge a nessuno di noi, soprattutto in momenti come questi, caratterizzati, da una parte da una bufera giudiziaria e, dall'altra, da una sovraesposizione della stessa magistratura. Ciò, a mio avviso, rende il nostro lavoro più difficile e complicato.

Quest'anno, tra l'altro, la discussione sul disegno di legge finanziaria e sulla manovra di bilancio non si esaurisce e non può esaurirsi soltanto nell'analisi dei relativi documenti, ma riguarda innanzitutto il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria. La Sottocommissione pareri di questa Commissione ha espresso un giudizio negativo su quest'ultimo; io condivido fortemente le preoccupazioni espresse anche questa sera dal senatore Pinto e mi auguro che in sede di discussione congiunta delle Commissioni affari costituzionali e bilancio si riesca, anche attraverso la presentazione di emendamenti, a segnare su questo punto un'inversione di tendenza. Anche io sono convinta, leggendo quel documento e prestando attenzione alle questioni concrete, che in realtà quel disegno di legge finisce per costituire un fortissimo ostacolo a qualsiasi, sia pur piccola, possibilità di allestire misure razionalizzatrici del settore giustizia. Non si tratta solo della mancata entrata in vigore del giudice di pace, che con quel disegno di legge si allontana di chissà quanto tempo; anche tutte le altre questioni che riguardano il quotidiano vengono fortemente compromesse. In realtà, quel disegno di legge si limita a fotografare le piante organiche esistenti e sappiamo benissimo che per quanto riguarda la giustizia questo è un ragionamento in contraddizione con le esigenze profonde che abbiamo sempre affermato, oltre al fatto che in tal modo si frappongono ostacoli molto concreti alla possibilità stessa di continuare ad esperire i concorsi già avviati e, soprattutto, di arrivare a ciò che è più utile e necessario, all'incremento delle piante organiche.

Considero questa decisione molto contraddittoria rispetto all'allarme che si agita da sempre sul tema giustizia. Anche io, come il senatore Pinto, ho letto questa mattina molto attentamente ciò che i giornali riportavano in ordine ai tribunali napoletani, tra l'altro, quella realtà la conosco molto bene. Posso affermare molto serenamente che, al di là di come le cose vengono descritte, in tali descrizioni vi è una verità inconfutabile: i magistrati napoletani operano in quelle condizioni non da ora, ma da tempo. Più volte tale questione è stata sollevata senza che ad essa sia stata data risposta. Così come operano in quelle medesime condizioni anche i magistrati di altre parti d'Italia.

Sono convinta da tempo che il Parlamento debba riassumere il suo ruolo; mi sembra stia sparendo in particolare il potere della politica e quindi anche quello del Parlamento e dei cittadini. In considerazione di ciò, rispetto alla questione giustizia e all'importante e prezioso ruolo che i magistrati stanno svolgendo, occorre riassumere il diritto di critica, che può essere esercitato nella misura in cui vengano assicurate ai magistrati tutte le condizioni perchè i processi realmente si celebrino al più presto.

Sono convinta che questa è l'unica via d'uscita per quanto sta accadendo nel campo giudiziario, così come penso che la via d'uscita politica a ciò che sta accadendo nel settore politico siano le elezioni anticipate. Sul terreno giudiziario non vedo altra soluzione. Ho apprezzato, ad esempio, il ragionamento del senatore Martinazzoli svolto l'altro giorno qui in Senato in ordine ad un disegno di legge, in discussione nella nostra Commissione, inerente l'estensione del patteggiamento allargato. Tale proposta mi convince pochissimo, anzi non mi convince affatto poichè mi sembra rispondere più ad un'ondata emotiva e giustizialista e non invece alle ragioni vere di una giustizia che è tempo che celebri processi e costruisca risposte. Senza polemica, ma con un accento di verità e di critica, devo dire che su questo versante il ministro Conso viene presentato come Guardasigilli fin troppo sensibile alle opinioni della magistratura e non altrettanto rispetto al ruolo istituzionale del Parlamento. Abbiamo ascoltato le dichiarazioni del sottosegretario Binetti e ne prendiamo atto, però viviamo in una società politica in cui quel che conta sono le immagini e quando la smentita non c'è, ciò che resta agli atti è una sorta di subalternità del Parlamento a quanto affermano magistrati.

Quello che constato con amarezza e mi sento di rimproverare è che su questo versante c'è un ragionamento che non va ad incidere nel profondo, tentando di individuare il modo di uscire da una situazione molto difficile, ma che cerca delle scorciatoie le quali all'interno, possono però nascondere tanti aspetti inquinanti, come la sollecitazione alle delazioni e l'uso dei pentiti. Da ciò derivano preoccupazioni di cui dovremmo tener conto. Il patteggiamento allargato non mi convince e mi auguro che la Commissione possa decidere in piena autonomia quello che è più utile in questo momento alla democrazia del nostro Paese.

Detto questo, anch'io mi devo iscrivere tra gli insoddisfatti, anche se in realtà c'è qualche leggera inversione di tendenza. Questo settore però ha bisogno di svolte radicali non di leggere inversioni di tendenza. Se la

giustizia deve diventare centrale, c'è un problema di cifre e di residui passivi che non convince e soprattutto - forse è questa la difficoltà del momento - un ragionare su quanto deve essere messo in atto avulso da visioni di lungo periodo, che porta a rimedi contingenti se non addirittura contraddittori.

Anche altri senatori hanno richiamato alcune possibili riforme come, ad esempio, gli incarichi extragiudiziari, che non costano ma segnano una inversione di tendenza molto forte. Invece la Commissione, è amaro constatarlo, durante quest'ultimo anno è stata stretta da decreti-legge, molto spesso riguardanti il personale, che oggi vengono annullati dal disegno di legge di accompagnamento, e da una assenza del Governo sul terreno delle riforme reali. Più volte ne abbiamo chiesto conto; purtroppo non abbiamo ricevuto alcuna risposta e la Commissione, che ha tutte le competenze dentro di sé per svolgere un ruolo importantissimo, ha finito col vivere una condizione di disagio. Forse anche su questo sarebbe necessaria una riflessione e qualche decisione.

Personalmente mi auguro che il tempo di questa legislatura sia il minore possibile. Mi convincono poco legislature tenute in piedi a *fortiori* però, fin quando restiamo in carica, scegliamo assieme le riforme che possiamo realizzare concretamente. Non mettiamo - uso anch'io un'espressione colorita napoletana - delle pezze che servono poco perchè la giustizia italiana ha bisogno di ben altre scelte.

Nel merito del disegno di legge finanziaria, tenteremo di produrre emendamenti, anche se sarà molto difficile, cercando innanzitutto i fondi su cui costruire poi le compensazioni, perchè andare a compensare all'interno diventa un'impresa titanica. Certo ci sono sprechi, o almeno spese che potrebbero essere ridotte, ma mancano i 3.000 miliardi di cui ci ha parlato in modo preciso e puntuale il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura necessari per portare avanti un piano straordinario di risorse per la giustizia in questo Paese.

Cercheremo di trovare i fondi da qualche altra parte, però alcune cose devono essere corrette perchè mi sembra - esprimo un giudizio anche preoccupato - ci sia stata una sorta di scrittura routinaria delle stesse cifre di bilancio. Sappiamo benissimo che gran parte degli stanziamenti riguarda le spese vive e non gli investimenti, ma anche all'interno delle spese vive, a mio avviso, si poteva operare diversamente.

Rimane comunque il fatto che siamo costretti, ognuno di noi, a reiterare anche con disagio le medesime questioni. Tralascio di farlo puntualmente; ancora una volta, per esempio, bisognerebbe ricordare il problema dei minori e quello delle carceri. Anch'io però sono convinta come altri colleghi che questa ripetitività non è a noi addebitabile, ma è giustificata purtroppo dal ripetersi e dall'acuirsi dei problemi del settore, nonostante la grande attenzione dell'opinione pubblica. Siamo in un momento di grave difficoltà, perchè quando il *deficit* di rappresentanza diventa così forte e non si riesce nell'azione del Governo e in quella del Parlamento a recepire quanto viene chiesto, nonostante il formarsi di un senso comune dell'opinione pubblica, allora le questioni diventano abbastanza inquietanti e serie. Auguriamoci che dal

prossimo anno non ci sia più questo ripetersi, o almeno ci sia soltanto in parte, perchè starà a significare che almeno su alcune questioni finalmente si è cominciato a porre mano.

Raccogliendo ancora una riflessione del senatore Pinto sul codice di procedura penale e su quella moratoria che avevamo richiesto e su cui finora poco si è fatto, vorrei da ultimo sollecitare una risposta puntuale del Governo, non in termini di rendiconto ma almeno di impegno serio, perchè ne abbiamo veramente bisogno. Sono convinta che ormai di quel codice ci sia poco da salvare, forse non c'è più niente; è un codice fortemente discriminatorio, poichè è fatto solo per gli abbienti. A tale questione non viene data risposta, nonostante le numerose interrogazioni che abbiamo presentato in argomento. Sono anche io convinta che la nostra riflessione deve indirizzarsi alla ricerca di ulteriori strumenti di controllo, innanzitutto rispetto all'attuazione della legge.

Il gratuito patrocinio è un altro fallimento. Anche il giudice di pace corre il rischio di fallire. Forse le vere riforme devono portare alla creazione di istituzioni che non legiferino esclusivamente, e soprattutto astrattamente, a tavolino, ma tentino, per la parte che loro compete, di divenire garanti dell'avvio e dell'attuazione delle decisioni assunte, spesso con larghe maggioranze, al di là degli schieramenti politici.

Mi riservo di presentare emendamenti presso la Commissione bilancio.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo all'esame degli ordini del giorno. Ne do lettura:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

considerato che per consentire il regolare esercizio dell'attività giudiziaria è necessario concentrare l'attività dei magistrati al fine di evitare dannose ripercussioni;

impegna il Governo:

a predisporre urgentemente innovazioni normative che introducano il divieto per i magistrati di svolgere arbitrati o altri incarichi extragiudiziari, ad eccezione e previa autorizzazione del Consiglio superiore della Magistratura, di quelli strettamente indispensabili presso il Ministero di grazia e giustizia, il Consiglio superiore della Magistratura, la Corte costituzionale, ed eventuali consulenze presso organi parlamentari.

0/1450/1/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

La 2^a Commissione permanente del Senato,

preso atto delle molteplici sollecitazioni che vengono da più parti, da ultima l'Assemblea della Convenzione generale dell'avvocatura

italiana, riunitasi a Sorrento nei giorni 2,3 e 4 luglio 1993, affinché si pervenga alla soppressione della distinzione tra avvocato e procuratore legale;

considerato che la legge 30 luglio 1984, n. 399 ha consentito ai procuratori legali l'esercizio della loro professione anche innanzi alle corti d'appello relegando però la distinzione tra avvocato e procuratore al solo ambito territoriale e tariffario;

considerato inoltre che la figura del procuratore legale non è presente negli ordinamenti dei paesi della Comunità economica europea;

considerato altresì che con l'entrata in vigore del Mercato unico europeo, con il conseguente riconoscimento del libero esercizio dell'attività professionale in tutti i paesi membri e l'intercambiabilità tra gli stessi, si potrebbe verificare che un esercente la professione legale di un qualunque paese europeo potrebbe esercitare in Italia e viceversa. Cosicché, per paradosso, un procuratore legale iscritto a Roma potrebbe, per esempio, esercitare a Bruxelles ma non a Milano;

rilevato infine che presso la Commissione giustizia della Camera dei Deputati è stata assegnata in data 28 gennaio 1993 la proposta di legge: «Soppressione dell'Albo dei procuratori legali e norme in materia di esercizio della professione forense» (A.C. n. 2062), d'iniziativa del deputato Correnti e di altri deputati;

impegna il Governo:

ad assumere tempestivamente le opportune iniziative perchè venga superata l'anacronistica distinzione fra avvocato e procuratore.

0/1450/2/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

La 2^a Commissione permanente del Senato,

ritenuto che il Parlamento ha fissato al 2 gennaio 1994 l'entrata in vigore della legge 21 novembre 1992, n. 374, recante «Istituzione del giudice di pace» con un anno di ritardo rispetto alle previsioni iniziali;

ritenuto inoltre che sulla Gazzetta Ufficiale sono già state pubblicate le piante organiche relative ai giudici e al personale amministrativo necessario al funzionamento degli uffici del giudice di pace;

considerato che le disposizioni contenute nel disegno di legge (A.S. n. 1508 recante «Interventi correttivi di finanza pubblica» avrebbero, se approvate, effetti disastrosi in quanto non sarà possibile coprire le piante organiche del personale amministrativo degli uffici del giudice di pace, se non riducendo di oltre 3.000 unità gli attuali organici degli uffici giudiziari, sui quali già pesa negativamente l'alto numero di posti vacanti (20-25 per cento);

considerati inoltre gli effetti positivi della legge istitutiva del giudice di pace che si rifletterebbero sulla giustizia civile evitandone il collasso e ripartendone in modo più razionale tutte le competenze, nonchè l'avvicinamento dell'apparato giustizia ai diritti quotidiani dei cittadini;

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento, entro trenta giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione delle norme contenute nella legge citata con particolare riferimento:

- a) al reperimento delle sedi nonché ai beni e servizi connessi;
- b) agli organici dei magistrati e del personale amministrativo.

0/1450/3/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

La 2^a Commissione permanente del Senato,

rilevato che sulle previsioni di spesa per il 1994 per il Ministero di Grazia e Giustizia e sulla complessiva organizzazione di esso grava una pesante eredità, determinata dalla tradizionale sottovalutazione dei problemi della giustizia che da decenni ha segnato l'azione dei governi che si sono succeduti, nonché da una altrettanto tradizionale incapacità di spesa delle pur scarse risorse disponibili;

considerato che i residui passivi del Ministero di Grazia e Giustizia, al 1° gennaio 1993 ammontavano a lire 1.777.973.000.000;

considerata inoltre la volontà del Governo di ridurre al 1^a gennaio 1994 tali residui a lire 334.876.000.000;

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento una relazione sugli interventi che si intenderanno adottare per ridurre consistentemente i residui passivi e su quelli necessari per impedirne la formazione.

0/1450/4/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

MASIELLO. Signor Presidente, illustrando gli ordini del giorno presentati dal mio Gruppo, vorrei fare alcune considerazioni in ordine a quanto rilevato dal senatore Pinto, di cui mi ha sorpreso la compiutezza dell'intervento e la passione verso le problematiche della giustizia. In particolare, mi voglio soffermare su ciò che Governo e Parlamento potrebbero concretizzare senza alcun onere finanziario. Se questo non si riuscirà a fare, ciò significa che non esiste la volontà di affrontare i problemi in modo radicale e vi è la conseguente incapacità a risolverli. Il senatore Pinto ha fatto riferimento a problemi già enucleati nei nostri ordini del giorno. Innanzitutto, per quanto riguarda la temporaneità degli incarichi direttivi, egli ha fatto riferimento - come me e come i senatori Filetti, Preioni e Fabj Ramous, che viviamo continuamente sulla nostra pelle questi problemi - alla questione del fuori ruolo, degli incarichi extragiudiziari e via dicendo. Non da adesso ne stiamo parlando, sono cose che dobbiamo affrontare radicalmente. Malgrado la mia «tenera età», io sono alla prima legislatura, di conseguenza sognavo di poter efficacemente partecipare alla produzione legislativa per contribuire a decidere le sorti di questo Paese. Invece, sono stato costretto ad «inseguire» decreti-legge che scadevano e che sono stati poi reiterati e a discutere sempre sugli stessi argomenti. In considerazione

di ciò, oggi non mi posso dichiarare soddisfatto della precarietà della nostra posizione e della incapacità a produrre che ne deriva. È questo un problema che mi affligge.

Passo adesso ad illustrare l'ordine del giorno n. 0-1450/1/2-Tab.5 con il quale intendiamo impegnare il Governo a predisporre urgentemente innovazioni normative che introducano il divieto per i magistrati di svolgere arbitrati o altri incarichi extragiudiziari, ad eccezione, e previa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura, di quelli strettamente indispensabili presso il Ministero di grazia e giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, la Corte costituzionale, ed eventuali consulenze presso organi parlamentari. Noi ci lamentiamo della carenza dei magistrati, quando la gran parte di questi è delegata a svolgere altri compiti, ovvero assume arbitrati che li distraggono dalle loro mansioni specifiche. Potrei andare anche più in là, citando ad esempio la presidenza delle commissioni tributarie, che impegna i magistrati per più giorni alla settimana, sottraendoli ai compiti loro propri. Ciò considerato, chiediamo ai colleghi di unirsi a noi nell'impegnare il Governo nel senso indicato da tale ordine del giorno. Da ciò che ho ascoltato questa mattina mi sembra che vi sia un consenso generalizzato su questo aspetto.

BINETTI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Senatore Masiello, di questo argomento se ne sta occupando la Commissione giustizia della Camera dei deputati con il disegno di legge inerente le responsabilità e le incompatibilità, esaminato in sede deliberante.

MASIELLO. La ringrazio signor Sottosegretario per questa precisazione.

Il senatore Pinto si lamentava, poi, del processo di depenalizzazione. Non sono molto in sintonia con la sua opinione; infatti, quando la società non può difendersi da tutti i pericoli deve allora cercare di difendersi almeno da quelli maggiori. È vero che l'emissione di un assegno a vuoto è un fatto grave, ma preoccuparsi di tale fenomeno quando non riusciamo a celebrare i processi per estorsione, criminalità comune e alta criminalità, non mi sembra accettabile. Ho visto i tre disegni di legge presentati inerenti la depenalizzazione del testo unico di pubblica sicurezza. Anch'essi mi sembrano poco organici, quasi un palliativo.

Noi abbiamo un codice infarcito di piccoli e inutili reati - lo posso dire perchè esercito quotidianamente la professione di avvocato -, che impegnano la magistratura allo stesso modo di un grave reato. Ad esempio, l'ingiuria è un reato che impegna un magistrato, un sostituto procuratore della Repubblica, cancellieri segretari; esso comporta l'invio di avvisi e comunicazioni nella stessa quantità di un reato per estorsione. Ma allora sfrondiamo il nostro codice penale e facciamo in modo che la magistratura - e anche noi avvocati e tutti coloro che collaborano all'affermazione dei principi di giustizia - possa interessarsi di cose più serie.

Per quanto riguarda la riforma del codice di procedura penale, mi sembra che nessuno di noi sia contento degli interventi a pioggia che

hanno sovvertito il principio garantistico e annullato il principio accusatorio, caratterizzanti il nostro codice, sostituendoli con un sistema misto accusatorio-inquisitorio e creando un'incertezza giuridica che costituisce una vera e propria bomba ad orologeria per il diritto.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507. Tant'è che voi avvocati rimpiangete il codice Rocco.

MASIELLO. Anche molti magistrati lo rimpiangono.

Ultima novità nel campo della procedura penale è quel patteggiamento allargato, che a mio modo di vedere nulla ha a che fare con l'articolo 444 del codice di procedura penale. Tale figura anzi stravolge nella sua natura l'istituto del patteggiamento perchè pone sì i principi della delazione, della confessione e del risarcimento del danno, sia pure collegato diversamente come attenuante, ma anche il principio di una condizione per ottenere il patteggiamento allargato e di misure accessorie che non appartengono all'istituto.

Concordo su quanto detto a proposito della inamovibilità dei magistrati e della produzione legislativa che è prerogativa del Parlamento e di nessun altro. Concordo sulla necessità, senatore Pinto, di creare un osservatorio sull'attività legislativa che possa portarci ad avere coscienza di quello che dobbiamo fare.

Richiamo l'attenzione anche sul fatto anacronistico di avere albi distinti per gli avvocati e i procuratori, che non ha ragione di esistere perchè soltanto in funzione di riferimenti temporali. Nessuno sostiene gli esami da avvocato perchè, se non si supera l'esame, il decorso del tempo ricomincia dal momento in cui non si è stati ammessi.

Vi è un problema di contrasto di figure giuridiche con i paesi della Comunità europea, per cui si dà il caso assurdo che un nostro procuratore può difendere a Berlino o a Bruxelles e non può difendere fuori del distretto di Corte di appello. È una cosa assolutamente assurda. Abbiamo, pertanto presentato l'ordine del giorno n. 0/1450/2/2-Tab.5, diretto a sopprimere la diversificazione delle figure professionali tra procuratore e avvocato. Tenete presente che vi è una proposta di legge Correnti, assegnata il 28 gennaio 1993 alla Commissione giustizia della Camera, che va in questa direzione. Nello specifico, impegnamo il Governo «ad assumere tempestivamente le opportune iniziative perchè venga superata l'anacronistica distinzione fra avvocato e procuratore».

Un altro problema è rappresentato dall'istituto del giudice di pace che, da quel che sento nelle aule di giustizia e nei corridoi dei tribunali, nessuno vuole perchè va a sostituire una struttura esistente e corredata di personale, quella del conciliatore, di cui bastava ampliare i poteri e le competenze per ottenere gli stessi risultati. Stiamo invece istituendo un giudice di pace per il quale ancora non abbiamo reperito tutte le strutture e, alla luce di questo disegno di legge finanziaria, neanche troveremo il personale occorrente. Noi auspichiamo che l'entrata in vigore di questo istituto slitti almeno di un altro anno, perchè possa avvenire seriamente e non in modo approssimativo, sopprimendo il conciliatore e lasciando senza giurisdizione tutte le questioni di ordine minore che oggi competono a tale figura.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507.* In America l'istituto del giudice di pace è fallito. Anche lì non si consente agli avvocati di fare il giudice di pace perchè quest'ultimo è un magistrato che fa parte dell'ordinamento giudiziario e l'avvocato non può svolgere la doppia funzione di giudice di pace e di avvocato. Però, è avvenuto che il giudice di quartiere, come si soleva dire «il giudice delle piccole cause», veniva reperito tra persone che dovevano formulare sentenze e non ne erano capaci. Allora si è fatto ricorso ai *clerks*, gli esperti che affiancavano i giudici di pace. In sostanza vi era la finzione di un magistrato che giudicava e di un consulente che districava le difficoltà. Da un viaggio in America che questa Commissione ha fatto in una passata legislatura è risultato che, in effetti, il giudice di pace non era più una figura attuale.

PREIONI. Vorrei esprimere la mia soddisfazione per ciò che viene detto. L'anno scorso infatti avevo chiesto di rinviare di due anni l'entrata in vigore del giudice di pace. Tutti però mi hanno votato contro, perchè il senatore Castiglione ha detto che la mia era una richiesta provocatoria. Adesso la storia mi dà ragione.

MASIELLO. Il senatore Castiglione non è tutti.

PREIONI. Però allora il voto contrario è stato di tutti.

MASIELLO. Personalmente sono stato sempre contrario all'istituzione del giudice di pace.

Il giudice di pace è un problema attuale. Siamo ad ottobre, a gennaio dovrebbe entrare in vigore tale istituto e siamo ad un anno di ritardo rispetto alle iniziali previsioni. È vero che sono state pubblicate le piante organiche, ma esse sono soltanto un'indicazione, le strutture sono tutt'altra cosa.

Se accogliessimo le indicazioni del disegno di legge recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», dovremmo rinunciare al giudice di pace, perchè non si prevede il personale giudiziario qualificato che va a ricoprire quelle piante organiche e si riducono di 3.000 unità gli organici della magistratura ordinaria. Tenete presente che ci sono anche i posti vacanti che non possiamo coprire, sebbene per il comparto giustizia siamo arrivati a circa il 70 per cento. Abbiamo già una carenza enorme nella giustizia normale, se sottrarremo all'attività normale dei magistrati anche quei 3.000 funzionari che andranno a ricoprire gli organici dei giudici di pace, arriveremo al collasso. Con l'ordine del giorno 0/1450/3/2-Tab.5 impegnamo il Governo a presentare al Parlamento, entro trenta giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione delle norme contenute nella legge 21 novembre 1992, n. 374, recante «Istituzione del giudice di pace» con particolare riferimento: *a)* al reperimento delle sedi nonchè ai beni e servizi connessi; *b)* agli organici dei magistrati e del personale amministrativo. Se il Governo non è in grado di farlo e - giustamente mi si faceva osservare che questo ordine del giorno non contiene ciò, ma è prodromico - non siamo nelle condizioni di far partire l'istituto del

giudice di pace con la serietà dovuta, ne tragga le conseguenze e abbia il coraggio di prendere le decisioni opportune.

Passando al problema dei residui passivi, noi ci siamo sempre lamentati perchè il bilancio della giustizia è stato sempre considerato la «cenerentola» del bilancio dello Stato; ciononostante i residui passivi al 1° gennaio 1993 per il Ministero di grazia e giustizia assommavano a lire 1.777.973.000.000 di lire. In considerazione di ciò, noi impegnamo il Governo con l'ordine del giorno 0/1450/4/2-Tab.5 a presentare al Parlamento una relazione sugli interventi che si intenderanno adottare per ridurre consistentemente i residui passivi e sulle iniziative che si intendono assumere per impedirne la formazione.

Concludendo, invito a votare a favore dei quattro ordini del giorno che mi sembra rispecchino le osservazioni contenute negli interventi precedenti.

Infine, il nostro Gruppo si associa ai colleghi che hanno espresso insoddisfazione per il disegno di legge finanziaria, relativamente al comparto giustizia e ci riportiamo alle valutazioni svolte dal senatore Brutti nella precedente seduta.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame dei documenti di bilancio è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 18,35.

MERCOLEDÌ 29 SETTEMBRE 1993

Presidenza del Presidente RIZ

Intervengono il Ministro di grazia e giustizia Conso e il sottosegretario per lo stesso dicastero Mazzuconi.

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996» (1450)

«Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» (1450-bis)

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)» (1507)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Rapporto contrario, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996»; «Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1994-1996» - Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1994 e relative Note di variazioni (Tabelle 5 e 5-bis); «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)».

Riprendiamo l'esame rinviato nella seduta di ieri.

Invito il relatore Di Lembo a svolgere il suo intervento di replica.

DI LEMBO, *relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n.1507.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, come giustamente è stato messo in luce negli interventi di pregevole livello che si sono succeduti, non bisogna ritenere che la ripetitività degli argomenti che si discutono di volta in volta durante l'approvazione dei bilanci sia un fatto negativo. È infatti necessario, che ogni norma, ogni modifica maturi soprattutto nella coscienza dei cittadini e di chi è tenuto ad approvare le norme. Io sono sempre del

parere che il Parlamento in una moderna democrazia, in uno stato di diritto, abbia un notevole valore. Ieri, è stato ricordato che molto spesso il Parlamento viene tenuto in scarsa considerazione. Lo si diceva a proposito delle interrogazioni, che molto spesso evidenziano fatti importanti e alle quali non si dà risposta; il senatore Pinto ha avuto modo di rilevare, con la sua solita capacità oratoria, che, se si rispondesse alle interrogazioni, si potrebbero anche evitare alcune conseguenze negative che poi si producono. Non credo che si possa, come sosteneva Guglielmo Giannini, far governare lo Stato da un ragioniere; la mediazione della politica e il ruolo del Parlamento sono indispensabili.

Ho l'impressione che si voglia addirittura rendere inutile questo dibattito, se è vero che mentre noi discutiamo del bilancio della giustizia, con tutti i problemi ad esso connessi, si legge sui giornali, e mi auguro che questa notizia sia infondata, che al Ministero di grazia e giustizia si è orientati a proporre un maxi-emendamento al provvedimento di accompagnamento al disegno di legge finanziaria, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», volto a modificare tutta la struttura e la geografia giudiziaria con l'istituzione del giudice unico monocratico di primo grado e la conseguente revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Non so se tale emendamento potrebbe essere recepito, perchè con la legge finanziaria non si danno deleghe al Governo per realizzare riforme di struttura. Oltretutto, ciò significherebbe sottrarre a questa Commissione la valutazione di un problema che appartiene esclusivamente alla giustizia e che solo di riflesso comporta aspetti di ordine finanziario. Nè, d'altra parte, le valutazioni contenute in tale articolo corrispondono alla realtà, perchè non è vero che certe riforme, come ad esempio, la soppressione delle preture oppure la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, diminuirebbero la necessità di personale del settore giustizia. D'altra parte, non ci possiamo innamorare di alcune tesi per comodità di discussione. Il Consiglio superiore della magistratura ha più volte denunciato che le grosse sedi giudiziarie non funzionano e che il personale, sia giudiziario che ausiliario, rende di meno se lavora nelle grandi sedi; vi è cioè un aggravio di lavoro dovuto al fatto che nei grandi tribunali si perde più tempo ed energie. Ciò non è dovuto alla «pausa cappuccino», ma al fatto che nel far passare le carte e i documenti da un ufficio ad un altro si perde più tempo. Non è quindi vero che il grande tribunale funziona meglio; non sono opinioni mie ma precisi rilievi del Consiglio superiore della magistratura e dell'Associazione nazionale magistrati. Ho citato tale situazione in apertura di replica, perchè devo sottolineare che io stesso mi trovo dinanzi ad un quadro diverso, che mi vede a dir poco perplesso.

Vorrei quindi dare alcune risposte ai colleghi che hanno onorato il dibattito, con l'attualità dei loro interventi, Innanzitutto, per quanto riguarda la soddisfazione espressa circa il fatto che per la prima volta sono aumentati i mezzi finanziari, perchè essi ammonterebbero a poco più dell'1 per cento dello stanziamento complessivo di bilancio, devo precisare che, al netto delle previsioni dei capitoli del Ministero del tesoro, i mezzi finanziari disponibili per il settore giustizia si attestano al di sotto dell'1 per cento. Infatti, essi si attestano al di sopra dell'1 per cento solo se si considerano le previsioni contenute nei capitoli del

Ministero del tesoro. Mi rendo conto che ciò dipende da una scelta che doveva pur essere compiuta in un momento di crisi come l'attuale.

Credo che, affrontando il bilancio della giustizia in questa sede, e successivamente in Aula, dovremo cercare di non indulgere in valutazioni di politica spicciola. In considerazione di ciò, devo dire che l'accusa rivolta ai precedenti Ministri di aver usato il potere disciplinare per intimidire i magistrati sia di tipo vetero-stalinista. Sono andato a rileggere i resoconti di passate sedute e ho visto che in questa Commissione è più volte emerso nei confronti dei Ministri un rilievo di scarsa attenzione ai problemi degli uffici giudiziari e di scarso esercizio del potere di controllo loro proprio. L'allora presidente dell'Associazione nazionale magistrati, dottor Bertoni, nella discussione sul parere al disegno di legge inerente la responsabilità disciplinare e l'incompatibilità dei magistrati, presentato nell'altra legislatura, faceva presente proprio questo. Oggi, in pratica il Ministro rimane inerte o si limita ad esercitare in via burocratica il potere del Procuratore generale. L'accusa che veniva fatta ai Ministri era quella di non attivarsi nell'esercizio del loro potere di controllo sugli uffici giudiziari. Non starò poi a leggervi tutte le varie formulazioni di questo concetto, ripreso dalla maggior parte degli intervenuti. La verità è che ciò non è accaduto. Apprezzo il comportamento dell'attuale Ministro, il quale con molta prudenza ha esercitato questo potere di controllo, perchè custode del valore della indipendenza dei magistrati. Sempre a proposito dell'indipendenza è stato sollevato il problema della inamovibilità dei magistrati. Nessuno vuole attentare a questo principio di garanzia costituzionale per i cittadini. La Costituzione pone l'inamovibilità a difesa della giustizia non dei magistrati. Come ha scritto Zagrebelsky nel 1991 in «Idee per una riforma del sistema giudiziario», in *Micromega*, n. 2, pagina 236: «L'inamovibilità dei magistrati è una tipica garanzia strumentale da mantenere nei limiti in cui è funzionale alla indipendenza e da ridefinire quando si traduce in un privilegio dannoso al buon andamento degli uffici. Non si tratta di ipotizzare coattivi trasferimenti, ma di studiare norme che favoriscano la mobilità e consentano la copertura degli uffici generalmente sgraditi. Indicherei la prassi invalsa secondo la quale il magistrato non solo è inamovibile, ma viceversa ha diritto di muoversi quando lo ritiene utile senza che l'interesse al buon andamento dell'ufficio che si abbandona venga in considerazione».

Ecco perchè l'inamovibilità andava non ripensata ma definita. Non va dimenticata la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 1982, che dichiara illegittima la norma dell'articolo 7 della legge n. 831 del 1973, nella parte che prevedeva che la conseguita valutazione comportasse la nomina a magistrato di cassazione, indipendentemente dal conferimento delle funzioni, riconoscendo valida solo l'attribuzione del corrispondente trattamento economico e non anche la nomina a magistrato di cassazione con il solo decorso del tempo. La Corte ancorava la decisione ai parametri costituzionali dell'articolo 97 sul buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione pubblica e dell'articolo 105 sulle funzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Si può discutere se sia corretto un collegamento della magistratura con la pubblica amministrazione. Non possiamo però disconoscere l'opportunità del richiamo al buon andamento degli uffici giudiziari,

perchè l'esigenza di garantire l'indipendenza dei magistrati - non della magistratura - e l'autonomia - questa sì - della magistratura non deve determinare un'interpretazione tale delle normative e degli ordinamenti esistenti da mettere ulteriormente in crisi il funzionamento della giustizia. Indipendenza dei magistrati che deve anche evitare interferenze con le altre funzioni e gli altri poteri (legislativo ed esecutivo). Le interferenze alcune volte si manifestano anche involontariamente da parte dei magistrati. Vi è infatti una zona ambigua nel nostro diritto, per esempio, tra la discrezionalità della pubblica amministrazione, - che può portare ai vizi dell'atto amministrativo (eccesso di potere, violazione di legge), che devono trovare tutela in altra sede - ed il reato di abuso di ufficio. So che i confini sono labili, ma non bisogna indulgere nella criminalizzazione di comportamenti che probabilmente non vanno colpevolizzati.

Molto spesso oltretutto si agisce a seguito di denunce coperte dall'anonimato. La magistratura rischia di diventare strumento di lotta politica. Viste le incoerenze nel nostro codice di procedura penale a proposito degli anonimi occorrerebbe una norma interpretativa. L'articolo 330 infatti dispone che: «Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria prendono notizia dei reati di propria iniziativa e ricevono le notizie di reato presentate o trasmesse a norma degli articoli seguenti». Prendono notizia di reati di propria iniziativa e quindi possono utilizzare anche l'anonimo. Il terzo comma poi dell'articolo 333 stabilisce che: «Delle denunce anonime non può essere fatto alcun uso, salvo quanto disposto dall'articolo 240», che a sua volta recita: «I documenti che contengono dichiarazioni anonime non possono essere acquisiti nè in alcun modo utilizzati salvo che costituiscano corpo del reato o provengano comunque dall'imputato». Infine, l'articolo 108 delle disposizioni di attuazione prescrive che: «Con regolamento del Ministro di grazia e giustizia sono stabilite le modalità di conservazione delle denunce anonime e degli altri documenti anonimi che non possono essere utilizzati in procedimento».

Principi quali l'indipendenza e l'inalterabilità dei magistrati rendono nobili le scelte operate dalla nostra Costituzione; rappresentano valori che ormai appartengono alla civiltà giuridica del nostro Paese e non possono essere intaccati, ma che vanno meglio definiti, perchè ogni abuso intacca anche la bontà dei principi stessi. Sono cose che succedono involontariamente, perchè i confini tra discrezionalità amministrativa e possibilità di reato sono veramente molto labili.

Il senatore Preioni affermava, e gli do atto di una continuità di valutazione, che pure essendo necessari questi finanziamenti - non vorrei interpretare male il suo pensiero - in una certa misura il problema non è solo quello della quantità della spesa ma anche della qualità, per evitare che vi siano squilibri nell'amministrazione della giustizia o che tali squilibri possano aumentare. Questo è un problema reale da affrontare con molta decisione.

Sono d'accordo con il senatore Filetti, al quale va dato atto come sempre della preparazione e dell'onestà intellettuale che ha sempre dimostrato, quando afferma che le cifre non sono rassicuranti. Egli ha ragione quando invoca la riforma della professione forense (è un po' quello che ho avuto modo di far presente in tanti anni). Questo

problema è stato ripreso da quasi tutti gli intervenuti, anche perchè ad esso facevano riferimento diversi disegni di legge e ordini del giorno presentati nell'altro ramo del Parlamento. Qualcosa si poteva fare senza che fosse necessario rivedere tutta l'organizzazione della professione forense. Ad esempio, ricordava ieri il senatore Masiello, che sembra strano che un nostro procuratore possa andare a difendere imputati in Francia, in Inghilterra, in Germania o negli alti paesi della CEE e non possa invece difendere i propri assistiti al di fuori dei confini della propria Corte di appello.

Il collega Pinto ieri ha messo in luce tutta una serie di provvedimenti che avrebbero migliorato il funzionamento della giustizia e la cui attuazione non richiedeva alcuna spesa. Ad esempio, egli rilevava che non comportava alcuna spesa stabilire la temporaneità degli incarichi direttivi o regolamentare i fuori ruolo. Tutte queste scelte, che già da tanto tempo potevano essere compiute, probabilmente avrebbero migliorato il funzionamento della magistratura senza comportare alcun onere economico. Egli ha poi sottolineato che, oltre alla ridefinizione della inamovibilità, con tutte le riforme e modifiche del codice di procedura penale, attuate anche con interventi parziali e successivi che hanno alterato, lo ricordava anche il collega Masiello, la fisionomia del codice e fatto rimpiangere a molti avvocati il codice Rocco, vi è il cosiddetto «pacchetto Pisapia» che è sempre pronto - o si dice sia tale -, il quale, secondo la stampa, sarebbe stato sottoposto alla nostra attenzione, se non al nostro esame. Noi non lo conosciamo, probabilmente esso conteneva indicazioni tendenti a superare una situazione parziale (perchè il parziale è molto spesso contrario non solo alla logica ma alla scelta ottimale), dando un quadro preciso delle modifiche che si potevano realizzare. Ad ogni modo, il Sottosegretario presente alla seduta di ieri ha spiegato che il giornalista in questione aveva riportato una notizia non del tutto esatta.

Il collega Pinto si lamentava anche della scarsa valutazione per la reale funzione costituzionale del Parlamento. Su «Il Sole 24 ore» si diceva che il Ministro aveva invitato l'Associazione nazionale magistrati ad esprimere un parere sulla normativa inerente il patteggiamento; su questo punto siamo soddisfatti, perchè è stato spiegato che non è assolutamente vero quanto riportato su tale giornale. Per la verità, pur rimanendo un po' perplessi, non avevamo mai pensato, viste le qualità e la sensibilità del Ministro, che egli avesse potuto fare una cosa del genere.

Si è parlato anche della riforma del codice di procedura penale, sottolineando che, non essendo decollata la legge per i non abbienti, resta un codice per i ricchi. Debbo dar ragione a chi ha sollevato questi problemi.

Il senatore Pinto, poi, si dimostrava preoccupato per le notizie di stampa che riferivano della volontà dei pubblici ministeri di Napoli di abbandonare la loro attività e i loro processi contro il fenomeno delle tangenti, lamentando un vero e proprio boicottaggio. Si dice che non abbiano un telefono e che vi sia un solo *fax* collegato al centralino o che magistrati con un'anzianità decennale, che svolgono un servizio di notevole importanza e difficoltà, per fare una telefonata debbano passare attraverso il centralino che funziona fino alle ore 14; se ciò è vero dobbiamo veramente preoccuparci.

Anche la senatrice Salvato mostrava notevoli perplessità in ordine al disegno di legge collegato recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», il quale, mi consenta il collega Brutti, non riguarda i magistrati. Infatti, la Costituzione, agli articoli 101 e 104, considera i magistrati come assolutamente indipendenti dalla pubblica amministrazione; essi non sono dipendenti pubblici che possono rientrare nella previsione del comma 1 dell'articolo 8 del disegno di legge n. 1508. Tale provvedimento riguarda altro tipo di personale. Per la verità, ci troviamo di fronte ad una quantità di vacanze da far inorridire. Non so quali siano i concorsi in atto e quali già banditi, ma se non vi dovessero essere concorsi in atto o già banditi, si arriverebbe per le sole vacanze inerenti l'amministrazione giudiziaria ad una cifra pari a oltre 10.000 unità e ad oltre 5.000 unità per quelle relative all'amministrazione penitenziaria.

In questa sede, voglio anche riferirmi ad una piccola amministrazione che funziona egregiamente e con poco personale; mi riferisco agli archivi notarili. Tale amministrazione - lo avevo ricordato in sede di parere sul disegno di legge collegato - ha elaborato un bilancio *sui generis*: essa dispone, infatti, del solo bilancio di cassa. Oltretutto è un'amministrazione molto attiva, per cui non vi è necessità di prevedere ulteriori spese. Tale istituto dispone di un solo bilancio di cassa nel quale iscrive le entrate effettive, che non dipendono da imposte ma dalle attività che esso svolge continuando l'opera dei notai; nelle uscite, sono iscritte imposte che si compensano con le entrate: non si può andare oltre, attivando crediti, eccetera. Si tratta di una piccola amministrazione con circa 600 dipendenti la quale, se ad esempio le verranno a mancare anche solo 50 unità, non funzionerà più. Occorre valutare attentamente tali situazioni, anche perchè non si possono affrontare i problemi della amministrazione giudiziaria con criteri ragionieristici, effettuando tagli indiscriminati, pur di far risparmiare un qualcosa.

Ha anche ragione la collega Salvato, che superando ogni posizione demagogica e di politica spicciola, sosteneva che in questa legislatura si è registrato uno scadimento di tensione nella Commissione giustizia e ribadiva la necessità di affrontare i problemi più urgenti, denunciando gli sprechi. Vi sono anche cifre irrisorie come giustamente affermato dal senatore Preioni che ha parlato dei non abbienti e del controllo che può esercitare e che deve essere esercitato dal Parlamento.

Personalmente non sono molto preoccupato per i residui passivi. L'accusa che abbiamo sempre mosso al Ministero circa i residui di spesa corrente sul bilancio della giustizia riguarda soprattutto previsioni per stipendi ed altre voci che dimostrano la scarsa volontà di spendere. I residui in conto capitale, invece, possono anche dipendere dall'impossibilità da parte del Ministero, che non dispone di un ufficio tecnico, di poter provvedere rapidamente a spendere tutti i soldi a sua disposizione. Il problema del residuo passivo a mio parere si ripropone sempre perchè altro non è che una somma stanziata, impegnata e non corrisposta. Molto spesso i tempi, anche per la farraginosità dei controlli, non portano a rapidità di spese, perchè queste ultime non riescono a trovare la soluzione finale nel corso di un anno. Dobbiamo però procedere con cautela nello stabilire se si tratta veramente di residui passivi - che, ripeto, sono somme impegnate e non spese - o di

economie di gestione. In quest'ultimo caso il problema è diverso, perchè le economie di gestione dimostrano l'incapacità della pubblica amministrazione non solo a spendere, ma anche ad impegnare le spese previste come tali sia nella competenza che nella cassa.

Si deve inoltre prestare attenzione nella valutazione dei residui, perchè concorrono insieme alle competenze a determinare la massa spendibile. Non è certo che tutte le previsioni di competenze riusciranno a tradursi in previsioni di cassa. Vedo però con soddisfazione che nella relazione del Ministro si specifica che la consistenza presunta dei residui passivi è stata calcolata con una certa modulazione, tenendo conto di criteri che si riferiscono al tasso di realizzabilità coerente con le scelte del Ministero. Queste previsioni potrebbero non realizzarsi, però alla base vi è una scelta che risponde a giusti criteri di valutazione. Scelta inoltre coerente con scelte di precedenti esercizi, «tenuto conto» - si legge nella relazione - «dei particolari fattori legislativi e amministrativi che nell'anno 1994 possono influenzare il volume dei pagamenti a livello di singolo capitolo».

Sarebbe stato ingenuo ed inutile prevedere movimenti di cassa sommando semplicemente i residui esistenti alla chiusura dell'esercizio precedente alle previsioni di competenza. Ritengo perciò apprezzabile la valutazione e l'esame analitico fatto per poter prevedere l'utilizzo nel 1994 dei residui del 1993, che contribuiscono a determinare la massa spendibile.

Non è detto però che non vi saranno residui; probabilmente si determineranno ancora, tant'è che prima della legge n. 64 si diceva che era il bilancio stesso a creare i residui; non so se lo si pensa ancora, ma probabilmente non si riuscirà mai ad eliminarli.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore dell'istituto del giudice di pace, la Commissione ha manifestato qualche preoccupazione ed è stato proposto anche un ordine del giorno. Di fronte alla difficoltà di reperire le sedi ed il personale adeguato, da più parti è venuta la richiesta di procrastinare la data di entrata in vigore di questo istituto e il collega Preioni rilevava, con molta soddisfazione, che finalmente si concordava su un aspetto da lui più volte evidenziato in passato.

In particolare, l'ordine del giorno presentato dal senatore Brutti e da altri senatori, impegna il Governo «a presentare al Parlamento entro trenta giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione delle norme contenute nella legge citata, con particolare riferimento: a) al reperimento delle sedi nonchè ai beni e servizi connessi; b) agli organici dei magistrati e del personale amministrativo».

Per quanto riguarda il personale amministrativo, la collega Salvato rilevava giustamente che con diversi provvedimenti legislativi, per la maggior parte decreti-legge, ora si aumenta il personale, ora lo si riduce. Sono andato a rileggermi il bollettino ufficiale che porta la ripartizione nell'organico delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Ministero di grazia e giustizia. Nella premessa del direttore generale sono richiamate tutte le leggi in materia che il Parlamento ha ritenuto opportuno approvare. Per esempio, il decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, recante «Misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno» e i provvedimenti del 25 luglio 1989, 16 ottobre 1991 e 8

agosto 1991. Sono poi da considerare la legge 21 novembre 1992, n. 374, recante «Istituzione del giudice di pace» e quella sull'istituzione della sezione staccata di Corte di appello di Bolzano. Comunque dall'organico del personale pubblicato nel bollettino del Ministero di grazia e giustizia il 30 giugno 1993 - e non si tratta, come qualcuno ha detto, di personale che fornisce il Comune, perchè sono primi dirigenti, funzionari di cancelleria, collaboratori, assistenti giudiziari e operatori amministrativi, cioè personale giudiziario - era previsto un organico di 85 unità per la Corte di appello di Bolzano, che non so se siano state reperite, e un organico complessivo di 6.167 unità per il giudice di pace. Ora, se non è possibile, causa la contrazione del numero di dipendenti che si deve realizzare nella pubblica amministrazione, disporre di 6.167 funzionari, è inutile fare entrare in funzione un nuovo istituto che poi accrescerebbe, causa l'impossibilità di funzionare, un certo malanimo della pubblica opinione nei confronti della giustizia.

Sono anche favorevole agli altri ordini del giorno presentati dai colleghi del Gruppo del PDS, perchè, tra l'altro, le richieste in essi contenute sono state più volte avanzate, in particolare quelle dell'ordine del giorno n. 0/1450/1/2-Tab.5, che impegna il Governo a predisporre urgentemente innovazioni normative che introducano il divieto per i magistrati di svolgere arbitrati o altri incarichi extragiudiziari, ad eccezione di quelli strettamente indispensabili presso il Ministero di grazia e giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, la Corte costituzionale e di eventuali consulenze presso organi parlamentari, ove ricorra la necessaria autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura. Da tutti è stato rilevato che tale progetto non comporta spese ulteriori; comunque è una questione da affrontare, visto che non è stata riproposta, almeno da parte nostra, anche se credo che all'altro ramo del Parlamento sia stato presentato un disegno di legge sulla incompatibilità dei magistrati, la responsabilità disciplinare e via dicendo.

L'ordine del giorno n. 0/1450/2/2-Tab.5, richiama un disegno di legge dell'onorevole Correnti, che noi tutti conosciamo, avendo egli fatto parte di questa Commissione nella scorsa legislatura, come persona dotata di acume giuridico, di onestà intellettuale e di serietà, non disgiunta da serenità di giudizio. Il disegno di legge prevede la soppressione dell'Albo dei procuratori legale e norme in materia di esercizio della professione forense, quindi, si tratta di un provvedimento più limitato nei confronti della riforma di tutto l'ordinamento forense. L'ordine del giorno impegna il Governo ad attivarsi tempestivamente in modo che l'abolizione dell'anacronistica distinzione tra avvocato e procuratore, che appartiene soltanto al nostro ordinamento, venga superata.

L'ordine del giorno n. 0/1450/3/2-Tab.5, relativo al giudice di pace, di cui ho già detto, impegna il Governo a presentare al Parlamento, entro 30 giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione delle norme contenute nella legge relativa a tale istituto. Il senatore Masiello, in sede di illustrazione di questo ordine del giorno, ci faceva rilevare come sarebbe opportuno prevedere uno slittamento di tale normativa.

L'ordine del giorno 0/1450/4/2-Tab.5, relativo ai residui passivi, possiamo anche approvarlo, anche se credo che esso trovi già risposta

nella relazione del Ministro e quest'ultimo non credo possa fare di più, perchè, pur avendo la capacità, non credo abbia il tempo e la possibilità, anche in considerazione del fatto che le decisioni del Governo sono a carattere collegiale, essendo il Governo e non il singolo Ministro a stabilire le norme per impedire o ridurre consistentemente la formazione dei residui passivi. Ho più volte sottolineato che i residui passivi sono diminuiti, ciò soprattutto se si considera il bilancio precedente e si esamina analiticamente l'azione svolta dal Ministro per cercare di eliminarli. Comunque, ritengo che questo sia un ordine del giorno sostanzialmente superfluo, anche se a noi fa sempre piacere ascoltare il Ministro in ordine agli interventi che si intendono adottare per ridurre consistentemente i residui passivi, cioè sostanzialmente esplicitando meglio quanto già detto nella relazione di bilancio.

Chiedo scusa al Ministro, al Presidente ed ai colleghi, perchè probabilmente sono stato un pò frammentario e forse caotico nella mia esposizione. Probabilmente, per chi rimarrà nel prossimo Parlamento non ci sarà più il fastidio di ascoltararmi ancora, in quanto non credo che mi presenterò alle prossime elezioni.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Di Lembo. Personalmente devo dire che se lei non si candidasse più sarebbe una perdita per il Senato e per l'intero Parlamento. La devo ringraziare come sempre per la sua chiarezza e puntualità. Infine, vorrei pregarla di riassumere i suoi pareri circa gli ordini del giorno presentati.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507.* Sono favorevole a tutti e quattro gli ordini del giorno presentati.

CONSO, *ministro di grazia e giustizia.* Signor Presidente, signori senatori, prima di tutto intendo ringraziare il relatore, senatore Di Lembo, per la completa ed acuta esposizione dell'altra settimana e la non meno approfondita, robusta replica. Parimenti, ringrazio tutti i senatori intervenuti per il prezioso contributo che hanno apportato alla discussione, con i loro suggerimenti, le loro critiche e sollecitazioni.

Apro una parentesi non prevista, ma inevitabile dopo le prime parole pronunciate dal senatore Di Lembo all'inizio della replica in relazione ad un articolo di stampa, di cui, prima di venire in Commissione, non avevo avuto notizia alcuna. Prima di dire qualcosa in merito ai problemi ivi affrontati, a prescindere dall'effettiva non precisione delle notizie, c'è una considerazione metodologica da fare, come diceva il senatore Di Lembo, rispetto alla giusta esigenza di una conoscenza completa dei dati della «finanziaria» da parte delle Commissioni prima ancora che da parte dell'Assemblea.

Il senatore Di Lembo, inizialmente in sede di Comitato pareri, successivamente in Commissione, il 22 settembre aveva lamentato alcune improvide norme contenute nel disegno di legge collegato al progetto di legge finanziaria per il 1994, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», che, se non modificate, avrebbero paralizzato il dispiegarsi di fondamentali riforme, prima tra tutte l'entrata in vigore dell'istituto del giudice di pace. Dava quindi notizia in Commissione che

il Comitato pareri si era espresso in senso contrario ad una serie di disposizioni, tra cui quella che rischia di bloccare il rinnovo di vari contratti. Proprio in questa sede, fin dal primo momento della discussione relativa all'esame dei disegni di legge nn. 1450 e 1507, cioè rispettivamente «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il biennio 1994-1996» e «Disposizioni per la formulazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994)», si è discusso a fondo anche del disegno di legge n. 1508, che reca «Interventi correttivi di finanza pubblica», pur se esso non figura formalmente all'ordine del giorno. Il giorno seguente, il senatore Filetti muoveva notevoli critiche su parecchi punti, rilevando, come si legge nel resoconto sommario pubblicato, «con disappunto, misto a delusione, la scarsità dei fondi offerti per potenziare le strutture e per recuperare il tempo perso nella cura della giustizia che versa ormai in stato preagonico. Infatti i dati contabili, quali emergono dalla tabella 5 per l'anno finanziario 1994, offrono ancora cifre avvilenti e per nulla rassicuranti». Rilievi di questo tipo venivano sostanzialmente anche dai senatori Covi, Brutti e Preioni, come pure nella giornata di ieri dal senatore Pinto e dalla senatrice Salvato.

Credevo fosse allora diventato mio dovere, in forza anche delle critiche e dei rilievi mossi proprio dalla Commissione giustizia, subito preoccuparmi ed impegnarmi più di quanto non avessi già fatto, per trovare la soluzione migliore agli inconvenienti qui così autorevolmente e concordemente evidenziati sin dalla relazione del senatore Di Lembo. Può darsi che io sia in errore, ma, essendo prevista la possibilità di presentare emendamenti anche da parte del Governo, ho cercato di contattare al più presto il Presidente del Consiglio - come del resto già nella scorsa settimana - ed i Ministri più direttamente impegnati nelle operazioni di bilancio (quelli del bilancio, del tesoro e della funzione pubblica) per realizzare miglioramenti lungo la linea evidenziata anche dalla Commissione. Sono nati degli incontri, dei contatti, sono state avanzate proposte e controproposte che, mi auguro, possano tradursi al più presto in emendamenti, il cui termine per la presentazione scade domani. Forse, come rilevava il senatore Di Lembo, il problema è legato alla dialettica parlamentare. Escludere a priori emendamenti del Governo significa circoscriverne le possibilità di azione, nel senso che un Ministro potrà magari rispondere ai quesiti proposti od esprimere il suo parere, come di qui a poco sarò chiamato a fare, per quanto riguarda ordini del giorno ed emendamenti parlamentari, ma niente più di questo. Se però tale facoltà è prevista, e fino a domani il Governo, organo collegiale, può presentare degli emendamenti, mi domando se non sia giusto cercare di utilizzare al meglio questa possibilità di intervento, soprattutto sulla scia delle indicazioni venute dalla Commissione che per il settore giustizia è di sicuro la voce più autorevole e determinante.

Ecco che qui nasce il problema di un raccordo, perchè entro stasera bisognerà concludere l'esame in sede consultiva per trasmetterlo alla 5^a Commissione, mentre per presentare propri emendamenti il Governo ha a disposizione anche la giornata di domani. Magari proprio domattina ci si potrebbe trovare di fronte a nuovi problemi con la necessità di proporre altre modifiche.

Riguardo all'articolo di giornale, voglio garantire che non c'è nessuna mancanza di considerazione nei confronti della Commissione giustizia. È stato proprio lo slancio, il conforto, quasi l'appoggio avuto in questa sede, che mi hanno restituito energia e forza non solo a livello psicologico ma anche di discussione, sulla base dei verbali che erano presenti sul mio tavolo e che ho portato qui con me oggi. Nel merito, non capisco come questo articolo possa essere nato. Contiene certamente alcuni aspetti che hanno agganci di verità, altri assolutamente fuori dall'esistente, altri passibili di un divenire nel prosieguo della discussione. Attendevo, prima di informare la Commissione della proposta emendativa, di leggere anche il verbale della seduta di ieri, cosa che ho potuto fare solo stamattina. I miei ultimi contatti in sede governativa avevano avuto luogo nella mattinata di lunedì, prima che partissi per Bruxelles. Quindi vi era la possibilità che intervenissero delle novità. Del resto, ci sono state anche prese di posizione molto forti, tipo quelle dei magistrati di Napoli. Ci potevano anche essere documenti di altre Commissioni, con altri verbali da studiare e meditare; era un qualcosa ancora in gestazione.

Vorrei rilevare che il senatore Di Lembo giustamente ha fatto riferimento ad un aspetto, sul quale dovranno essere fornite precisazioni ed in ordine al quale certamente il Parlamento non potrà essere pretermesso o posto in condizioni di non intervenire, anche perchè le fasi di esame della sessione di bilancio sono ancora molte e ci potranno essere delle previsioni da ritoccare. Ma il punto chiave è quello citato, non a torto, dall'articolista, anche se in fondo ci voleva poco per focalizzare l'attenzione sui problemi della revisione e dell'aggiornamento della cosiddetta geografia giudiziaria e dell'introduzione del giudice unico di primo grado. Queste sono le due idee che costituiscono l'ossatura di un discorso fatto a livello governativo per poter recuperare fondi che, altrimenti, non sarebbero a disposizione della giustizia. Una razionalizzazione e una semplificazione possono portare risparmi e migliori impieghi di capitale e quindi consentire un'operazione più provvida o meno improvvida di quella che poteva apparire all'inizio dei lavori del Comitato pareri il 22 settembre.

D'altra parte, queste idee sono state manifestate più volte; la revisione della geografia giudiziaria delle circoscrizioni è un tema che ricorre continuamente, sul quale nessuno può avere dubbi; certo sul come realizzarla ci possono essere varie opinioni, ma mi sembra che vi siano diversi consensi sulla sua realizzazione. Nella prima parte della sua importante relazione, il senatore Di Lembo auspicava una forte iniziativa del Governo volta ad introdurre il giudice monocratico di primo grado anche nel settore penale, dando quasi per scontato che nel settore civile, con la riforma del processo civile, tutto questo fosse già stato realizzato. Anche il senatore Covi faceva riferimento alla geografia giudiziaria e alla necessità di rivedere le circoscrizioni, tenendo conto di certi aspetti; naturalmente i modi erano da valutare, ma pure in questo caso si ribadiva tale necessità. Il senatore Preioni invitava a mettere nel contempo in cantiere un progetto di legge per l'istituzione del giudice unico monocratico di primo grado. Infine, gli interventi del senatore Pinto di ieri facevano riferimento all'ottica ristretta del disegno di legge finanziaria in ordine al problema della revisione della geografia

giudiziaria ed insistevano sulle necessarie riforme da intraprendere e sugli emendamenti da presentare, volti a non penalizzare troppo il settore della giustizia. La senatrice Salvato si augurava che articolate proposte emendative razionalizzassero la manovra del Governo nel comparto della giustizia, superando la manovra finanziaria già criticata dal comitato pareri.

Quindi, mi era parso di trovare, ancora una volta, autorevoli adesioni, senza obiezioni contrarie, in ordine alla revisione razionalizzata delle circoscrizioni giudiziarie e all'introduzione del giudice monocratico di primo grado. Su questa base ho potuto avviare un dialogo in sede governativa per cercare di recuperare le coperture di bilancio da utilizzare in altra sede con una maggiore razionalizzazione nei risparmi.

È chiaro che tutto ciò non è stato ancora delineato in modo completo. Il senatore Di Lembo giustamente diceva che non è questa la sede per stabilire i dettagli; soltanto un'idea può essere data; poi, se il Parlamento ritenesse nella sua maggioranza che queste scelte non sono sbagliate, è chiaro che nelle sedi successive di discussione potranno essere meglio chiarite. Comunque, ripeto, l'intendimento è che sia, ovviamente, il Parlamento ad esprimere l'opinione decisiva.

D'altra parte, se questa idea venisse scartata, l'impianto del bilancio e dei provvedimenti recanti interventi correttivi e tutta la filosofia adottata ben difficilmente consentirebbero miglioramenti.

Ritengo la soluzione doppiamente vantaggiosa. Innanzitutto, per un recupero di fondi da utilizzare nei settori per i quali si lamentava una insufficiente copertura; inoltre, perchè credo che la revisione delle circoscrizioni sia importantissima, come del resto la revisione dell'ordinamento giudiziario. Se si arrivasse al giudice monocratico anche nel settore penale, perchè quello civile è già avviato, si compirebbe un altro importante passo avanti.

COVI. Signor Ministro, ma da quali fonti si recuperano questi fondi?

CONSO, *ministro di grazia e giustizia*. Il bilancio della giustizia è stato elaborato in una certa ottica, mentre il disegno di legge recante interventi correttivi di finanza pubblica, tendente a congelare una parte delle somme erogate, è un provvedimento propugnato dal Presidente del Consiglio, dai Ministeri finanziari e dal Ministro della funzione pubblica, nel senso che, mentre da una parte si erogano somme, dall'altra si cerca di limitare le spese. Questa filosofia è stata attuata stabilendo che bisogna rinegoziare il *turn over* e rivedere la spesa, al fine di risparmiare. Praticamente ne deriverebbero dei fondi passivi alla fine dell'esercizio. In tale ottica, il problema toccato dal senatore Di Lembo diventa ancora più attuale, ma è un'ottica che il Governo ha recisamente adottato e contro la quale c'era ben poco da fare, salvo restare in minoranza e cercare di migliorare dopo. Introducendo una previsione di impostazione strutturale nel senso che si diceva, quei limiti vengono in parte almeno a cadere. Questa praticamente è la chiave per avere la possibilità di fare concorsi senza attendere la fine del triennio, di poter avere un *turn over* più forte e una non necessaria

rinegoziazione dei contratti, cioè il modo per ottenere ciò che altrimenti non si potrebbe avere, perchè le cifre non si possono più toccare, salvo fare quegli spostamenti interni richiesti da alcune proposte emendative qui presentate, su cui poi mi esprimerò quando verrà chiesto il mio punto di vista.

Del resto, il presidente Spadolini aveva fin dal primo giorno enunciato questi aspetti. Non potendosi toccare le somme globali, l'unico modo è quello di recuperare sul piano delle spese previste per poter così intraprendere altre iniziative che nell'immediato stanno più a cuore. Ad ogni modo, tutt'oggi e domani mattina continuerà il colloquio con la Presidenza del Consiglio e con i Ministri più direttamente impegnati nell'operazione di bilancio per cercare di fare in modo che questa calibratura sia tale da non apparire assolutamente un qualcosa a sorpresa, ma una proposta da meditare e discutere in Parlamento. Bisognerebbe, se mai, prevedere che, in caso di emendamenti governativi successivi alla pronuncia delle Commissioni competenti, queste tornassero a pronunciarsi.

Chiusa l'ampia parentesi, dovrei rispondere alle tante argomentazioni che sono state esposte con acume e forza di convinzione.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507*. Signor Ministro, vorrei da lei alcune precisazioni a proposito dei risparmi che dovrebbero essere conseguiti attraverso il disegno di legge di accompagnamento alla legge finanziaria. Abbiamo preso atto dell'aumento di previsione per l'anno 1994 anche per la parte corrente, cioè quella che riguarda gli stipendi. Ho l'impressione che questo bilancio non preveda riduzioni per gli stipendi ma sia stato redatto tenendo conto della consistenza attuale del Ministero di grazia e giustizia, tant'è che in esso sono incrementate anche alcune poste che si riferiscono agli stipendi dei dipendenti. Se questa mia impressione è esatta mi sembra vi siano dei provvedimenti in contrasto.

Nel mio precedente intervento mi sono richiamato a Giannini, dicendo che probabilmente sarebbe opportuno che i conti fossero fatti da un ragioniere piuttosto che da Parlamento e Governo. Ho avuto l'impressione infatti che nella Tabella n. 5 del bilancio della giustizia non siano previsti i tagli decisi con il disegno di legge collegato. Vi è una contraddizione tra provvedimenti, è come dire che la sinistra non sa quel che fa la destra. Questo è un modo, per usare un eufemismo, un po' inopportuno di affrontare i problemi. In attuazione del disegno di legge collegato si provvederà a tagli nei capitoli della Tabella n. 5 così come previsti allo stato attuale, quando essa si riferisce a esigenze passate del Ministero.

Possiamo prendere atto che il Governo nella sua collegialità una volta decide una cosa e una volta ne decide un'altra, però non credo si possano realizzare riforme di struttura solo perchè al ministro per la funzione pubblica Cassese viene in mente di ridurre il personale di tutte le amministrazioni statali.

CONSO, *ministro di grazia e giustizia*. Onorevole relatore, in realtà qui non si tratta tanto di tagli che «la legge n. 2» apporta alle voci della

«legge n. 1», ma dell'apposizione alcuni freni. Il risultato finale potrebbe anche essere lo stesso, però quelle somme sono state date ed effettivamente c'è un certo lieve aumento, più apparente che reale. Se questi limiti infatti non verranno modificati attraverso gli strumenti previsti dalla legislazione vigente, quelle spese non potranno essere tutte effettuate e rimarranno dei residui passivi. L'operazione indubbiamente presenta una certa qual contraddizione. Non voglio entrare nel merito della decisione, perchè si tratta di una delibera collegiale per cui la mia posizione personale non ha rilievo. Va considerato però, che vi sono settori dell'amministrazione statale che si trovano ancora più in sofferenza. La giustizia non è stata sicuramente privilegiata, a mio avviso ha avuto una considerazione insufficiente, ma non così negativa come altri settori. Si tratta di un problema che certamente tornerà e che credo sia già stato affrontato in altre Commissioni. In Assemblea potrà essere ancor meglio sostenuto ed illuminato. Credo però si debba tenere in debito conto la situazione particolare in cui viviamo. In qualità di Ministro di grazia e giustizia m'importa soprattutto far sì che il settore giustizia riceva il minor danno possibile dall'insieme di questi due provvedimenti.

Riprendendo il mio intervento di replica, il dibattito sui disegni di legge in questione costituisce ormai tradizionalmente una occasione importante non solo per dar conto di quanto si è fatto e si viene facendo, ma anche per delineare le linee programmatiche dei futuri interventi.

Lo spessore dei problemi ancora irrisolti, il severo impegno nella lotta contro la criminalità organizzata, l'esigenza di porre l'Italia al passo con gli altri Paesi europei - ancora ieri a Bruxelles se ne è discusso a lungo con gli altri Ministri della giustizia - impongono anzitutto una coerente politica di gestione e potenziamento delle strutture, cui devono aggiungersi una serie di interventi volti a correggere disfunzioni e lacune che ancora si riscontrano copiose nel sistema giustizia e a dare concreta attuazione ad alcune riforme, già individuate sotto il profilo normativo, ma non ancora realizzate. Una serie di iniziative, dunque, che si devono iscrivere in un programma complessivo coerente e duttile per quanto possibile, che renda sempre più produttiva la risposta giudiziaria alla criminalità e restituisca funzionalità alla giustizia civile.

Sulla base di questa premessa, l'esame dei documenti contabili di bilancio rappresenta l'occasione più idonea per esporre i programmi che si intendono realizzare nel corso del 1994. In maniera necessariamente sintetica la Tabella di bilancio dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia prevede, dopo la modifica apportata dalla prima Nota di variazioni ricordata dal senatore Di Lembo, spese complessive per circa 6.845 miliardi, di cui circa 6.505 miliardi per la parte corrente e 340 miliardi per il conto capitale. L'importo complessivo di 6.845 miliardi di lire rappresenta l'1,05 per cento della spesa totale dello Stato. Se si considerano anche le valutazioni di spesa per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria presso gli stati di previsione del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero del tesoro e gli accantonamenti di parte corrente in conto capitale di cui alle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria 1994, le spese per la giustizia si attestano su una cifra pari a 7.495 miliardi di lire. Il

dato che precede rappresenta la somma complessiva a disposizione della giustizia, circa l'1,15 per cento del bilancio statale, per seguire le finalità proprie del settore e affrontare con efficacia il fenomeno della criminalità organizzata, prescindendo, almeno in teoria, dall'altro provvedimento.

Non nego l'ancora evidente inadeguatezza dei mezzi finanziari assegnati alla funzione giustizia; pur tuttavia, non si può disconoscere che il progetto di bilancio per il 1994 presenta un soddisfacente incremento percentuale rispetto agli anni precedenti; un dato che, sempre in tale ottica, è sperabile sia rivelatore di una decisa inversione di tendenza nella politica di spesa concernente il settore.

Dagli interventi di non pochi senatori mi sembra anzitutto di cogliere un'attenzione particolare rivolta ad alcuni problemi che concernono in modo specifico la magistratura in quanto tale.

Quanto alla necessità di una nuova disciplina della responsabilità disciplinare dei magistrati e alle incompatibilità degli stessi, su cui si sono soffermati diversi interventi, devo ricordare che è in stato di avanzato esame presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati - si è arrivati all'articolo 27 - il progetto di legge n. 1748, recante «Norme in materia di responsabilità disciplinare e di incompatibilità del magistrato», presentato dall'onorevole Nicotra e da altri deputati, che, oltre a prevedere le diverse fattispecie di illecito disciplinare e le sanzioni irrogabili, stabilisce anche la composizione dell'organo del giudizio disciplinare. L'iter di questo provvedimento si è fatto alquanto laborioso per la presentazione di numerosi emendamenti anche da parte del Governo, il quale segue con grande attenzione i relativi lavori e sta contribuendo per cercare di migliorare il testo e giungere ad una sua rapida approvazione. Per ciò che concerne la carriera dei magistrati nulla è stato predisposto in concreto, ma diverse ipotesi sono allo studio; in particolare, quella riguardante le anzianità minime per il conferimento delle funzioni di legittimità e direttive. Queste ultime, unitamente a quelle semidirettive, dovranno avere carattere di semitemporaneità. In questa ottica, il trattamento economico dei magistrati resterebbe influenzato, quindi, dalla sola anzianità di servizio.

Una siffatta riforma renderebbe effettiva in quattro anni - almeno così si pensa - la verifica della professionalità dei magistrati, che, così come è, appare oggi sottoposta a condizionamenti; una volta modificata, verrebbe sottratta a tali condizionamenti, che discendono dalle aspettative e dagli interessi in ordine alle progressioni economiche e alle assegnazioni di incarichi e funzioni, che finiscono per pregiudicare l'esigenza diffusa di un'attività del magistrato assistita dal massimo di qualificazione professionale.

Per quanto riguarda la riforma del Ministero di grazia e giustizia, era già stato predisposto un disegno di legge nel corso della precedente legislatura. Attualmente, il decreto delegato 3 febbraio 1993 n. 29 prevede che alla riforma e alla riorganizzazione dei Ministeri dovrà provvedersi con apposito regolamento. Il nostro Dicastero ha allo studio ipotesi di riorganizzazione che tengano conto dei moderni principi di scienza dell'amministrazione, quali la scelta di un ampio decentramento dei compiti amministrativi, l'istituzione di organismi di coordinamen-

to tra le varie organizzazioni centrali, l'innesto di professionalità più conformi alle mutate esigenze di un Ministero di servizio. Nel contempo, la riforma, proprio in questa ottica, deve prevedere la valorizzazione del personale amministrativo, alla stregua di quanto realizzato nel settore penitenziario con la legge n. 395 del 1990. Si otterrà così un'apprezzabile riduzione delle funzioni amministrative dei magistrati, il cui numero nella posizione dei fuori ruolo verrà di conseguenza ridotto, in quanto resta per una parte indispensabile, non potendosi non riservare ai magistrati le attribuzioni che incidono sullo stato giuridico degli appartenenti all'ordine giudiziario e quelle che incidono sull'esercizio della giurisdizione.

Sotto il profilo dell'organizzazione della giurisdizione, condivido quanto sostenuto dal senatore Covi sulla necessità di procedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, revisione che attende da molti anni di essere compiuta e che, per quanto dicevo prima, potrebbe ricevere un'ulteriore spinta e quasi un'accelerazione dall'emendamento che venisse presentato in Parlamento.

Predisporre un piano di tale portata è operazione estremamente complessa, poichè le scelte operative sono influenzate da un numero ampio di temi - organizzazione degli uffici giudiziari, entità dei flussi di lavoro gravanti su di essi, livelli di conflittualità nelle varie zone del Paese, organizzazione degli uffici, collegamenti vari, eccetera - come giustamente aveva segnalato il senatore Di Lembo all'inizio della sua replica di questa mattina. Il nostro Dicastero, che nel 1991 aveva presentato un disegno di legge in materia, ha sempre continuato a lavorare per individuare criteri più funzionali da seguire nell'opera di revisione, tenendo conto anche di un analogo progetto della Commissione riforma del Consiglio superiore della magistratura diffuso tra le corti di appello.

Come già detto, il Governo ha preparato un emendamento che prevede una delega per l'emanazione di decreti legislativi aventi ad oggetto il giudice monocratico di prima istanza, anche penale, come hanno chiesto tra l'altro in questi giorni i senatori Di Lembo, Brutti, Preioni ed altri, nonchè la revisione dell'intero assetto delle circoscrizioni; sono punti ancora allo studio in queste ultime giornate, prima della scadenza del termine per gli emendamenti.

I punti fondamentali che dovrebbero guidare questo piano di revisione, che è da meditare, sono la presenza in ogni capoluogo di regione di una corte di appello e di un tribunale in ogni capoluogo di provincia, evitando le attuali sproporzioni nelle dimensioni di alcuni uffici, troppo minimali o troppo estese. È una preoccupazione fondamentale il rivedere, poi, le attuali sezioni distaccate di pretura, quali resteranno dopo l'emanazione del decreto, in corso di preparazione, per abolire quelle rivelatesi prive di giustificazione. Nello stabilire i principi alla base delle scelte da prendere, vi sono alcuni criteri da tenere presenti. Si tratta di criteri rigidi, come, ad esempio, i dati ISTAT sui flussi di lavoro giudiziario, il livello di conflittualità nelle attuali circoscrizioni, lo stato dei collegamenti stradali, che varia in rapporto all'orografia dei territori, e, quale criterio di chiusura nei casi dubbi, l'esistenza *in loco* di impianti e uffici amministrativi e lo stato delle strutture giudiziarie.

Nel frattempo, raccogliendo diffusi suggerimenti provenienti dai vari ambienti della società civile, il Governo ha adottato un'iniziativa legislativa per istituire i cosiddetti tribunali distrettuali.

Quanto alla depenalizzazione dei reati meno gravi - sollecitata dai senatori Brutti e Pinto - nel rispetto di impegni assunti dinnanzi al Parlamento in passato e utilizzando il contributo di una apposita commissione di studio, il Governo ha adottato alcune iniziative e proposto vari disegni di legge per l'opportunità di approfondire separatamente specifiche tematiche. Due di tali disegni di legge sono già stati approvati dall'Assemblea dell'altro ramo del Parlamento, per cui il mio auspicio è che siano licenziati il prima possibile anche dal Senato. Si tratta di provvedimenti l'uno in materia di lavoro e previdenza sociale, l'altro di pubblica sicurezza.

Un ulteriore più immediato effetto deflattivo potrà essere assicurato dall'auspicata approvazione del disegno di legge n. 1168, all'esame di questa Commissione, che si riferisce a varie fattispecie di illecito previste in settori diversi dell'ordinamento penale. Il dibattito parlamentare potrà evidenziare eventuali ulteriori ipotesi di reato che, bilanciando tutte le aspettative coinvolte, attengano ad interessi la cui tutela possa essere efficacemente assicurata sul piano delle sanzioni amministrative. Il Governo può garantire un'ampia disponibilità a valutare l'ampliamento della sfera deflattiva, che venisse eventualmente proposto in sede parlamentare.

Sempre in materia di depenalizzazione, va fatto un ultimo cenno a proposte parlamentari in materia di illeciti previsti dal codice della navigazione, il cui impianto coincide nella sostanza con proposte governative.

Passando ora ad aspetti più strettamente organizzativi, è ferma intenzione della amministrazione giudiziaria proseguire nell'opera di adeguamento delle strutture (mobiliari ed immobiliari). Al problema è stato accennato, per quanto riguarda la situazione di Napoli, anche stamane, sottolineando che in concreto la capacità operativa del Ministero è sottoposta ad un triplice ordine di condizionamenti. Così come per i magistrati da inviare negli uffici il Ministero è condizionato dal necessario e doveroso passaggio attraverso le delibere del Consiglio superiore della magistratura, per quanto riguarda le strutture la capacità operativa del Ministero è sottoposta ai condizionamenti che derivano dalle appostazioni finanziarie operate dal Tesoro, dall'esistenza di una pluralità di soggetti istituzionali comuni al Ministero dei lavori pubblici (al quale appartengono le competenze maggiori in materia di edilizia giudiziaria e penitenziaria) e, infine, dalle scelte fondamentali del potere legislativo.

A proposito di queste ultime, occorre sottolineare che il provvedimento di accompagnamento reca norme restrittive e penalizzanti in materia di personale che, se non ritoccate con emendamenti governativi e/o parlamentari, renderebbero problematico l'adeguamento del personale stesso alle effettive necessità nei tempi immediati.

Tengo a precisare che il Ministero stava mettendo a punto con il Governo alcune modifiche tendenti ad escludere dall'operatività, soprattutto dei primi due commi dell'articolo 8 del predetto provvedimento, il personale della magistratura e quello amministrativo dei

settori giudiziario e penitenziario. In riferimento alla magistratura, con legge dell'agosto 1993 è stato apportato un'aumento di 600 unità all'organico complessivo, proprio per far fronte alla gravissime emergenze del settore. È chiaro però che in un periodo così breve era assolutamente impossibile procedere a bandire i concorsi. Bloccarli sarebbe stato parimenti inopportuno, quindi non c'è alcuna colpa. Quanto al personale amministrativo giudiziario, sempre i commi 1 e 2 dell'articolo 8, se non emendati, porterebbero al blocco di circa 9.000 posti nelle varie qualifiche funzionali, con un'incidenza gravissima per tutti gli uffici giudiziari, compresi quelli del giudice di pace che dovrebbero entrare in funzione il 2 gennaio 1994.

Un particolare problema riguarda la giustizia minorile, che sarebbe ancora più soffocata perchè dispone di un organico nato autonomo e quindi ha bisogno di un concorso *ad hoc*.

Per il settore informatico, l'impossibilità di reclutare nuovo personale tecnico impedirebbe, se non ci sarà la presentazione e l'accoglimento di questi emendamenti, la realizzazione di programmi della stessa legge per l'*authority* relativi all'informatica.

In materia di personale, dunque, se verrà posto riparo a queste restrizioni, il Ministero potrà impegnarsi in una vasta opera di adeguamento degli organici, anzitutto in relazione alle nuove esigenze derivanti dall'istituzione del giudice di pace, nonchè alla necessità di procedere alla copertura delle vacanze che ancora vi sono nel settore penitenziario.

Quanto alle attrezzature, l'azione amministrativa sarà aumentata per consentire finalità di potenziamento e di ammodernamento sia degli uffici giudiziari che degli istituti penitenziari. L'intervento si articolerà nella fornitura di beni ordinari e di apparecchiature più sofisticate.

Per questi ultimi interventi strutturali più complessi si proseguirà nell'opera di acquisizione di apparecchiature e di meccanizzazione informatica al fine di realizzare un sistema omogeneo ed integrato. Desidero qui ricordare che, con la costituzione dell'*authority* per l'intera materia informatica concernente la pubblica amministrazione, è stato possibile dar vita recentemente presso il Ministero all'ufficio automazione, cui è stata affidata la piena gestione del settore, sotto la guida di un magistrato di alta professionalità; si sono superate molte difficoltà e inconvenienti registrati in passato, in collegamento con la predetta *authority* (che poi possiede l'ultima parola per la verifica dell'entità delle somme dei contratti). Questo dà tranquillità al Ministro di grazia e giustizia che i suoi collaboratori operino in modo regolare e ben controllato minuto per minuto, lira per lira. È già stato predisposto un piano per il 1994, articolato attraverso diverse aree progettuali, il cui obiettivo principale è di condurre sotto il coordinamento del responsabile tutto il processo di informatizzazione. Prima di questa grande novità esistevano vari uffici che si occupavano di tali competenze. Ciò ha reso possibile l'insorgere di sovrapposizioni, di sperperi e di irregolarità di diverso genere ora all'esame della procura della Repubblica, cui è stato inviato tutto il materiale disponibile, compresa un'ampia relazione amministrativa, dopo un'ispezione svolta all'interno.

In materia di edilizia ho ascoltato attentamente i rilievi mossi dal senatore Preioni sullo squilibrio esistente tra i fondi all'uopo destinati e

quelli diretti al personale. Esistono programmi ben precisi, per cui la preferenza accordata all'edilizia giudiziaria e penitenziaria risponde ad esigenze obiettive, senza tuttavia sacrificare le altre. Vigileremo comunque attentamente affinché si continui su questa strada.

In particolare, per l'edilizia penitenziaria gli interventi saranno rivolti da una parte a garantire la funzionalità degli immobili acquisiti a sedi di istituti e servizi penitenziari, attraverso l'esecuzione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, e, dall'altra, a consentire la realizzazione di nuove costruzioni, indispensabili soprattutto laddove sono presenti istituti assolutamente fatiscenti, non più recuperabili e quasi oltraggiosi per il minimo livello qualitativo richiesto dal vivere civile. Certo, tutti sappiamo come la situazione del sistema penitenziario sia drammatica per l'eccezionale aumento della popolazione detenuta, al di sopra delle 50.000 unità.

Sul fronte della giustizia civile, in ordine sia alla riforma del processo civile che all'istituzione del giudice di pace, l'amministrazione sta facendo ogni possibile sforzo per il completamento delle operazioni indispensabili. D'altro canto, non possono sottacersi - in relazione ai rilievi del senatore Covi, che mi è parso rimproverare l'amministrazione certi ritardi - e anzi vanno fatte ben presenti, le difficoltà che deriveranno dal fatto che per la realizzazione di queste riforme, soprattutto quella inerente il giudice di pace, sono previsti dalle norme molti passaggi. Certo, è passato del tempo - non ancora tutto quello disponibile, ma ovviamente più del dovuto per certe nostre aspirazioni - a causa dei ritardi dei consigli giudiziari, che dovevano inviare prima dell'estate le loro proposte; taluni non le hanno ancora mandate a tutt'oggi ed è chiaro che anche il Consiglio superiore della magistratura, che deve procedere alle nomine, è in ritardo. Ciò non dipende dal Ministero che ha cercato di spingere con un'interminabile serie di solleciti, e certe volte anche con telefonate «forti», per far rispettare i termini delle risposte. Intanto, è proseguita - e questo era compito nostro, anche se di intesa con i comuni e con le prefetture - l'attività di reperimento e di preparazione dei nuovi uffici. In ordine alle 848 sedi previste per i giudici di pace, cui se ne sono aggiunte altre due, sono pervenute 840 risposte. Di queste, 795 hanno dato soluzioni positive. Quindi, restano scoperte una cinquantina di sedi, ma non per tutte si deve necessariamente presupporre che il dato definitivo sia negativo. Mentre si può già sulla carta escludere la mancanza di soluzioni per quei comuni, che non hanno ancora dato una risposta chiara, ma che sono sedi o di preture soppresse o di sezioni distaccate. Quindi, caso mai, si utilizzeranno questi edifici con la autorizzazione delle autorità giudiziarie locali, nonché del Ministero.

Minori le difficoltà segnalate a livello dei locali per la riforma del codice di procedura civile. In tal caso, tuttavia, la situazione non può che essere risolta all'interno degli stessi uffici giudiziari, con la diversa distribuzione degli ambienti tra i vari uffici o con accorgimenti per la loro utilizzazione, creando turni per l'utilizzazione delle aule.

Con riferimento alle esigenze relative alla dotazione di arredi e attrezzature di ufficio, è stato predisposto uno schema di contratto per la fornitura dei beni necessari, il quale permetterebbe a breve di disporre almeno dell'essenziale. Un altro schema di contratto è pronto per

l'acquisto di fotoriproduttori, in modo tale da poterne dare uno per ogni sede e due per quelle più impegnate, almeno in una prima fase. Questi schemi sono all'esame del Consiglio di Stato, che doveva esprimere il parere nella riunione di ieri. Anche qui i tempi sono sempre lunghi, i vari passaggi sono normativamente ineludibili e il periodo delle ferie estive ha creato un ritardo ulteriore.

Per la nomina a giudice di pace sono pervenute circa 9.700 domande, delle quali 52 si riferiscono agli uffici giudiziari del Trentino-Alto Adige, per i quali le nomine saranno fatte dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente della Giunta regionale; per gli altri uffici, invece, le nomine saranno effettuate con delibera del Consiglio superiore della magistratura. Allo stato attuale presso quest'ultimo sono pervenute le domande presentate in 15 distretti di corte d'appello. Stamane sono arrivate quelle del distretto di Torino e stanno continuando, presso la competente commissione, le operazioni per identificare i candidati da proporre alla nomina. Queste pratiche dovrebbero concludersi - almeno l'invio da parte dei distretti - entro il mese di ottobre. Intanto, si procede con la collaborazione tra Ministero e Consiglio superiore della magistratura, per effetto della quale alcuni dipendenti del Ministero operano in quella sede, anticipando lo svolgimento di attività che si sarebbero potute anche fare dopo, ma che nessuno vieta di effettuare congiuntamente. Si sta procedendo cioè in modo progressivo, anche perchè il Consiglio superiore della magistratura non potrebbe esaminare migliaia di domande tutte insieme; è chiaro che debbono essere scaglionate. Pertanto, i ritardi hanno coinciso con l'effettiva necessità di distribuire nel tempo le pratiche. Per i distretti nei quali non è pervenuto un numero minimo di domande, il Consiglio superiore della magistratura e la Giunta regionale del Trentino - perchè una sede si trova in quella regione - sono stati invitati ad attivare la procedura di completamento prevista dalla legge n. 374 del 1991.

Per ciò che concerne il personale amministrativo degli uffici del giudice di pace, sono state attuate le procedure per reclutare il personale comunale che alla data del 31 dicembre 1989 prestava servizio presso gli uffici di conciliazione e già 3.700 istanze sono pervenute; queste persone passeranno dai comuni agli uffici dei giudici di pace, coprendo una buona parte delle necessità, almeno quelle che caratterizzano la prima fase di avvio. In data 10 settembre 1993 sono state spedite le lettere agli interessati per poter predisporre i decreti di inquadramento in tempo utile.

Quanto ai posti scoperti all'esito dell'espletamento di queste procedure, gli stessi saranno coperti fino a concorrenza del 60 per cento degli organici, sia con il personale dell'amministrazione, che ha presentato istanza e che è numeroso per tutte le qualifiche, sia con personale assunto con le procedure della mobilità, sia con l'assunzione degli idonei nella graduatoria dei concorsi per 992 posti di assistente e 520 posti di dattilografo. Insomma, sembra ancora possibile arrivare in tempo, almeno per una prima *tranche*, in modo che in ogni comune vi sia almeno un giudice di pace.

Vorrei infine sottoporre all'attenzione della Commissione alcune considerazioni in ordine ai dati di consuntivo che scaturiscono con riferimento al rendiconto 1992, che, diversamente da quanto poteva o

può sembrare - qualcuno lo avrebbe sottolineato - indicano invece una migliorata capacità di spesa dell'amministrazione. Gli impegni effettivi assunti dall'amministrazione nel corso del 1992 fanno infatti registrare un incremento dell'1,3 per cento rispetto al precedente esercizio, con rapporto percentuale dell'91,3 sullo stanziamento definitivo. Tale rapporto raggiunge il 94 per cento per spese correnti ed è sensibilmente inferiore per le spese in conto capitale, la cui flessione peraltro è dovuta alle note misure di contenimento della spesa pubblica. Anche l'incidenza percentuale dei pagamenti sulle competenze presenta soddisfacenti incrementi rispetto ai corrispondenti valori dell'anno precedente, sia in relazione ai pagamenti che agli impegni effettivi (79,3 per cento).

Le economie, infine, avuto anche riguardo alle dimensioni globali della gestione, risultano di entità abbastanza contenute.

Questi dati, a nostro avviso, consentono di affermare che nel complesso la capacità di spesa dell'amministrazione può considerarsi su livelli normali, anche in presenza - come ha notato ripetutamente e con acume il senatore Di Lembo - di problematiche differenziate e di valutazioni non coincidenti in ordine al titolo I, spese correnti, e al titolo II, spese in conto capitale. La valutazione della capacità di spesa non può non essere raccordata al momento fondamentale dell'impostazione e definizione del progetto di bilancio. Invero, il Ministero del tesoro, sulla base dell'assunto che le amministrazioni propongono previsioni di pagamento sovrastimate, modula sostanzialmente le complessive autorizzazioni di cassa alle sole previsioni di competenza, con ciò adottando una politica di contenimento delle erogazioni che risulta estremamente gravosa per il pagamento dei residui e che, a lungo andare, determina un aumento degli stessi. Sta di fatto che anche i correttivi apportati dalla legge n. 468 del 1978 - richiamata pure dal senatore Di Lembo - hanno avuto effetti negativi, in quanto i tempi con cui le Assemblee legislative procedono all'approvazione del bilancio di assestamento nei mesi di ottobre e novembre di ciascun anno determinano un'effettiva espansione dei residui e impediscono all'amministrazione di adottare le occorrenti esecuzioni contabili al termine dell'esercizio.

La formazione dei residui a nostro parere potrebbe essere sostanzialmente ricondotta alle incongruenze del sistema legislativo contabile (provvedimenti legislativi approvati in corso d'anno, vischiosità amministrative, pagamenti effettuati dalla Tesoreria ma non contabilizzati entro la chiusura dell'esercizio finanziario, ed altro), ai limiti all'assunzione degli impegni disposti nell'ambito di manovre di contenimento della spesa pubblica, ai tempi di esecuzione di determinati contratti che prevedono forniture di rilevanti quantitativi di beni o complesse installazioni distribuite su tutto il territorio nazionale, ai pagamenti a consuntivo di servizi o locazioni e infine agli impegni derivanti da contratti i cui pagamenti devono essere effettuati dopo il riscontro della contabilità.

Alla luce delle considerazioni su esposte, appare inequivocabile che la formazione dei residui il più delle volte è inevitabile conseguenza del sistema legislativo e contabile esistente. Pertanto, l'azione correttiva dell'amministrazione potrà e dovrà esercitarsi soltanto sulle cause di

carattere amministrativo-organizzative che prescindono da questi dati. Del resto, contrariamente a quanto si potrebbe credere, anche l'entità dei residui presunti, risultanti dal progetto di bilancio in esame di 334.876 milioni, non nasce da una previsione discrezionale dell'amministrazione bensì da un mero calcolo aritmetico: dal volume della massa spendibile - somma degli stanziamenti di competenza e dei residui passivi risultanti nel bilancio assestato - si sottraggono le autorizzazioni di cassa accordate con lo stesso bilancio, ricavando per differenza i residui presunti alla fine dell'anno.

Per quanto riguarda invece i residui di stanziamento, occorre ricordare che l'attuazione del programma di investimento deciso dall'amministrazione comporta tempi di esecuzione considerevoli, aggravati dagli interventi di organi e di uffici diversi dal Ministero di grazia e giustizia, che rimane così estraneo a momenti intimamente fattuali delle procedure.

Infine, venendo agli ordini del giorno proposti, circa il divieto per i magistrati di svolgere arbitrati o altri incarichi extragiudiziari - ordine del giorno n. 0/1450/1/2-Tab.5 - la posizione del Ministero di grazia e giustizia è ben nota ed è di rigore. Bisognerebbe però sganciare, come il decreto delegato prevede, la posizione dei magistrati ordinari da quella dei magistrati amministrativi, anche perché per i consiglieri di Stato si chiede il mantenimento di incarichi. C'è una parte del Governo che concorda su questa linea. Credo, quindi, che l'unico modo per giungere ad una conclusione sia quello di esaminare separatamente le due posizioni. D'altra parte, se un incarico è previsto per legge, fintantochè questa non cambia, anche per i magistrati ordinari non è eliminabile a meno di dettare una norma che abroghi tutte le leggi che attribuiscono incarichi. La questione è allo studio della Commissione giustizia della Camera, dove si stanno votando degli emendamenti. Il Ministero di grazia e giustizia è quindi senz'altro favorevole al primo ordine del giorno.

Riguardo all'ordine del giorno n. 0/1450/2/2-Tab.5, la figura del procuratore legale è un'anomalia che solo l'Italia possiede in tutto l'ambito CEE e che bisogna superare. Un senatore ha richiamato giustamente l'insistita attenzione su tale questione del Consiglio nazionale forense. Nel presumibile breve periodo di tempo che ci separa dal termine della legislatura penso sia irrealistico pensare ad una riforma globale dell'ordinamento professionale. Peraltro, le ripercussioni che tale anomalia può comportare a livello comunitario possono spingere il Governo ad intraprendere un'iniziativa specifica nei termini indicati nell'ordine del giorno.

In riferimento alla richiesta di una dettagliata relazione sulla questione delle sedi e del personale inerenti l'istituzione del giudice di pace - ordine del giorno n. 0/1450/3/2-Tab.5 - in passato ho già inviato una larga elencazione, ovviamente ormai non più aggiornata. Non ho alcuna difficoltà perciò ad inviare ulteriori informazioni non appena verrà ultimata la fase di presentazione di tutte le documentazioni da parte degli organi impegnati nell'operazione.

Infine, sull'ordine del giorno n. 0/1450/4/2-Tab.5 ritengo di aver già ricostruito in breve il problema dei residui passivi e della loro formazione, in gran parte non imputabile al Ministero di grazia e giustizia. Anche qui, comunque, non ho nulla in contrario ad accettare

l'invito del senatore Di Lembo e dichiaro fin d'ora piena disponibilità a riprendere il discorso.

PRESIDENTE. Avverto che il senatore Pinto e altri senatori hanno presentato il seguente ordine del giorno:

La 2^a Commissione permanente del Senato, in sede di esame del disegno di legge di bilancio per il 1994,

appresa oggi l'intenzione del Ministro di formulare - ove assentito dal Governo - un emendamento al disegno di legge di accompagnamento al disegno di legge finanziaria recante «Interventi correttivi di finanza pubblica» (Atto Senato n. 1508), con il quale l'Esecutivo verrebbe delegato a predisporre norme concernenti la istituzione di un giudice unico di primo grado e la modifica delle circoscrizioni giudiziarie;

sottolineato l'eccezionale rilievo degli anzidetti provvedimenti che, a prescindere dalla loro validità, non possono essere introdotti, attraverso un emendamento ad un «disegno di legge di accompagnamento», abbisognando, invece, di una adeguata ed approfondita riflessione che coinvolga in maniera reale e non surrettizia la Commissione giustizia,

impegna il Governo:

a provvedere mediante la presentazione di appositi disegni di legge.

0/1450/5/2-Tab.5

PINTO, DI LEMBO, VENTURI, FILETTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO, SALVATO, COVI

Rimane agli atti che il Presidente di questa Commissione non era a conoscenza dell'intenzione del Governo di presentare un emendamento, cui l'ordine del giorno fa cenno è che ho appreso, come penso tutti voi, leggendo il quotidiano «Il Sole 24 ore».

Per quanto riguarda la sua proponibilità o meno in sede di discussione del disegno di legge collegato al disegno di legge finanziaria, trattandosi di una proposta che ovviamente stravolgerebbe tutto il sistema giudiziario, non spetta certo a me esprimermi; si esprimerà quindi la Presidenza delle Commissioni riunite 1^a e 5^a.

Un'ultima questione. Signor Ministro, con tutta franchezza mi consenta di precisarle, per quanto riguarda la sua richiesta di adesione a tale emendamento, che si può aderire solo a qualcosa che si conosce; fino a questo momento nessuno conosce il suo emendamento. Si è parlato di adesione da parte dei Gruppi, ma ripeto quest'ultima si può dare solo a qualcosa che si conosce e questo emendamento nessuno lo conosce. Oggi lei ha detto che quanto riportato sul giornale «Il Sole 24 ore» non corrisponde per intero alla realtà, quindi, nemmeno da questo possiamo arguire qualcosa. Dico ciò per salvaguardare la Commissione e per precisare formalmente la situazione dei fatti.

CONSO, ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, potrei sbagliarmi, avendo parlato a lungo, ma credo di non aver mai fatto

riferimento nel modo più assoluto all'adesione dei Gruppi; io ho semplicemente constatato dai verbali, e dalle cose ascoltate e lette nel corso di precedenti incontri, come vi siano senatori che, anche l'altro giorno, abbiano auspicato soluzioni sul piano del giudice monocratico di primo grado.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole all'ordine del giorno 0/1450/5/2-Tab.5, che d'altra parte è già stato da me sottoscritto.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, considerata l'ora, credo sia opportuno sospendere brevemente la seduta. Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

(I lavori, sospesi alle ore 13,15, sono ripresi alle ore 14).

CONSO, *ministro di grazia e giustizia*. Riguardo all'ordine del giorno 0/1450/5/2-Tab.5, testè presentato, deve dire che sarebbe senz'altro stato preferibile, anzichè elaborare una modifica al disegno di legge di accompagnamento, presentare un autonomo disegno di legge, se, dati i tempi e gli impegni che già pesano sul Parlamento, non fosse un'operazione di quasi impossibile realizzazione; infatti, un tale disegno sarebbe destinato ad aggiungersi alla lunga serie di provvedimenti già presentati e per le ragioni indicate (troppi decreti, tempi che stringono) sarebbe quasi impossibile approvarlo prima della fine della legislatura.

D'altra parte il problema su cui tutti mi sembra abbiano concordato è che i disegni di legge in materia finanziaria, al di là dell'apparente aumento di bilancio rispetto al passato, in sostanza tendono a limitare la realizzazione di concorsi, di assunzioni, di contratti e via dicendo, rendendo ancora più precaria la situazione.

Non è che vi siano molte altre scelte. Ricevere dotazioni ulteriori è impensabile. L'unica via è quella di trovare una formula, come quella messa allo studio dal Governo e di cui stamattina avrei voluto parlare.

Credo sia necessaria una scelta tassativa: o si sceglie la via che consente, attraverso un'utilizzazione dei magistrati e del personale più adeguata, il superamento di quasi tutti i limiti posti dall'articolo 8 - ed anche dagli articoli 13, 14, 15 e 25 - e così la possibilità di riprendere respiro, o altrimenti il solo disegno di legge non risolverebbe nulla, sarebbe un annuncio di intenti non realizzabili.

Mi dispiace aver creato un disappunto che comprendo. D'altra parte occorre considerare i tempi, gli eventi, la fretta di approvare il bilancio e il disegno di legge finanziaria, non ultima la coincidenza del mio viaggio a Bruxelles con gli impegni parlamentari. Cercherò di ricostruire come sono nate queste notizie in parte inesatte. Ad esempio, di modifica del nuovo codice di procedura penale in questi giorni non se n'è proprio parlato. Al di là però della deplorazione per fughe di notizie, manchevolezze e imprecisioni, la verità restava la proposta, che stamattina volevo portare alla loro attenzione, di istituire il giudice monocratico di primo grado collegata ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Questa, a mio

parere, è l'unica via. Altre prospettive al momento non ce ne sono, a meno che vengano presentate ed accolte ulteriori proposte emendative da parte del Parlamento. Per tali ragioni non mi è possibile associarmi all'ordine del giorno da ultimo presentato.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli ordini del giorno. Do nuovamente lettura dell'ordine del giorno 0/1450/1/2-Tab.5, presentato nella precedente seduta:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

considerato che per consentire il regolare esercizio dell'attività giudiziaria è necessario concentrare l'attività dei magistrati al fine di evitare dannose ripercussioni,

impegna il Governo:

a predisporre urgentemente innovazioni normative che introducano il divieto per i magistrati di svolgere arbitrati o altri incarichi extragiudiziari, ad eccezione e previa autorizzazione del Consiglio superiore della Magistratura, di quelli strettamente indispensabili presso il Ministero di grazia e giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, la Corte costituzionale, ed eventuali consulenze presso organi parlamentari.

0/1450/1/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

Pregherei i proponenti dell'ordine del giorno n. 0/1450/1/2-Tab.5 di sostituire alla fine di esso le parole «organi parlamentari» con le altre «commissioni parlamentari». Diversamente infatti sarebbe possibile quel che è deprecato da tutti e cioè che i Gruppi parlamentari possano richiedere delle consulenze.

MASIELLO. Signor Presidente, mi rendo conto della possibilità di un abuso del ricorso a consulenze da parte dei Gruppi parlamentari. Mi dichiaro pertanto favorevole alla modifica dell'ordine del giorno nel senso da lei indicato.

COVI. Dopo le modifiche apportate a questo ordine del giorno il mio voto sarà favorevole. Se si vuole arrivare ad un provvedimento legislativo molto sollecito, ovviamente bisognerà far salve le questioni cui ha fatto riferimento il Ministro. Per esempio, c'è il famoso arbitrato in materia di lavori pubblici che comporterebbe la modificazione di altre leggi.

Comunque sono favorevole all'ordine del giorno perchè probabilmente andrà limitato ad incarichi extragiudiziari attualmente non previsti dalla legge; altrimenti, bisognerà modificare i disegni di legge in cui sono previsti tali arbitrati.

PREIONI. Indirizzo al senatore Di Lembo la manifestazione di stima e simpatia personale e l'auspicio di essere presente anche nella

prossima legislatura, perchè ho sempre apprezzato la sua dedizione, il suo interesse e la sua competenza per questa materia, anche appartenendo ad un Gruppo diverso. Ovviamente, non perchè l'apprezzamento è rivolto al senatore Di Lembo debbano pensare i colleghi che non sia rivolto anche a loro.

Venendo all'ordine del giorno, credo che effettivamente si debbano rivedere la possibilità di far partecipare i giudici a tutta una serie di attività extragiudiziarie che li distolgono dagli incarichi giudiziari. Mi rendo peraltro conto che ci sono casi in cui necessariamente il giudice deve soddisfare altre attività in cui non può essere sostituibile. Ciò che voglio far notare è che, in considerazione del rapporto tra i poteri dello Stato, soprattutto tra il legislativo e l'esecutivo, la formulazione di questo ordine del giorno, con il quale si impegna letteralmente il Governo a predisporre innovazioni normative, sia poco rispettosa dell'autonomia dell'Esecutivo e del Parlamento. I suoi firmatari potevano probabilmente presentare un disegno di legge che eventualmente delegasse il Governo a provvedere in materia, con uno o più decreti legislativi. Pertanto, tale ordine del giorno mi sembra irriguardoso nei confronti del Governo e della sua autonomia e anche nei confronti dello stesso Parlamento. Nel merito, invece, condivido, come già detto, la proposta di iniziare un discorso inerente la revisione di queste competenze. Devo però far notare un fatto in via incidentale, che mi sembra di un certo rilievo e collegabile comunque con il tema principale, cioè il bilancio. È vero che noi stiamo assistendo ad un leggero aumento delle spese per la giustizia, però, contemporaneamente, stiamo assistendo ad un'attività legislativa volta ad addossare sui privati, deviandola dalla giustizia, una certa funzione giurisdizionale civile, cioè, gli arbitrati e la spinta a nuove procedure di composizione delle vertenze civili, che secondo me per la loro natura dovrebbe essere svolta primariamente dalla «macchina dello Stato». Quindi, mi sembra che si debba rivedere complessivamente la politica di utilizzo della funzione giustizia. Si tratta di una funzione primaria, volta ad assicurare giustizia a tutti i cittadini attraverso gli organi dello Stato che, per sua funzione costituzionale, è preposto a tale compito. Lo scaricare progressivamente dallo Stato determinate attività giudiziarie lasciandole alla facoltà dei privati, mettendole però a loro carico e a loro ulteriore spesa, mi sembra contraddittorio con il principio che vede l'attività giurisdizionale come funzione primaria dello Stato.

Credo, quindi, coerentemente con la premessa che ho fatto, di dover concludere il mio intervento annunciando la mia astensione dalla votazione di questo ordine del giorno.

FILETTI. Signor Presidente, annunciando il mio voto favorevole all'ordine del giorno, voglio sottolineare che mi sembra limitativa l'espressione «eventuali consulenze presso le Commissioni parlamentari» in esso contenuta. Vi pongo questo interrogativo: e se fosse il Presidente del Senato a richiedere consulenze? O il Presidente del Senato non può chiedere tali consulenze? Si potrebbe allora dire «eventuali consulenze presso le Commissioni e gli organi direttivi parlamentari».

PRESIDENTE. È discutibile se i Presidenti dei Gruppi parlamentari possano essere considerati organi direttivi del Parlamento.

Se il Presidente di un ramo del Parlamento necessita di un parere dalla magistratura penso lo possa richiedere al Ministero. Ogni tanto le Commissioni parlamentari richiedono l'intervento di un magistrato; è giusta la considerazione dei senatori Masiello e Fabj Ramous volta a sottolineare tale necessità.

FILETTI. Il mio era solo un dubbio circa l'opportunità di estendere questo eventuale rapporto di consulenza.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/1450/1/2-Tab.5.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno 0/1450/2/2-Tab.5, di cui do nuovamente lettura:

La 2^a Commissione permanente del Senato, in sede di esame del disegno di legge di bilancio per il 1994,

preso atto delle molteplici sollecitazioni che vengono da più parti, da ultima l'Assemblea della Convenzione generale dell'avvocatura italiana, riunitasi a Sorrento nei giorni 2,3 e 4 luglio 1993, affinché si pervenga alla soppressione della distinzione tra avvocato e procuratore legale;

considerato che la legge 30 luglio 1984, n. 399 ha consentito ai procuratori legali l'esercizio della loro professione anche innanzi alle corti d'appello relegando però la distinzione tra avvocato e procuratore al solo ambito territoriale e tariffario;

considerato inoltre che la figura del procuratore legale non è presente negli ordinamenti dei paesi della Comunità economica europea;

considerato altresì che con l'entrata in vigore del Mercato unico europeo, con il conseguente riconoscimento del libero esercizio dell'attività professionale in tutti i Paesi membri e l'intercambiabilità tra gli stessi, si potrebbe verificare che un esercente la professione legale di un qualunque Paese europeo potrebbe esercitare in Italia e viceversa. Coticchè, per paradosso, un procuratore legale iscritto a Roma potrebbe, per esempio, esercitare a Bruxelles ma non a Milano;

rilevato infine che presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati è stata assegnata in data 28 gennaio 1993 la proposta di legge: «Soppressione dell'Albo dei procuratori legali e norme in materia di esercizio della professione forense» (Atto Camera n. 2062), d'iniziativa del deputato Correnti e di altri deputati,

impegna il Governo:

ad assumere tempestivamente le opportune iniziative perchè venga superata l'anacronistica distinzione fra avvocato e procuratore.

0/1450/2/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

COVI. Signor Presidente, io ho presentato un disegno di legge che prevede l'unificazione delle professioni di procuratore legale e di avvocato, perchè lo ritengo un fatto essenziale. Tuttavia, mi sembra che una pura e semplice parificazione delle due figure, non sia del tutto auspicabile, allo stato attuale della pratica forense. Tale problema va considerato nel quadro di una riforma complessiva della pratica forense, come quella prevista nel nostro disegno di legge e in altre proposte di riforma, come ad esempio quella che prevede l'istituzione di una scuola di avviamento per avvocati e magistrati.

Il disegno di legge dell'onorevole Correnti, per contro, mi sembra che preveda *sic et simpliciter* la parificazione delle due professioni.

Per tali ragioni annuncio la mia astensione dalla votazione di questo ordine del giorno.

PREIONI. Signor Presidente, concordo su tale ordine del giorno e pertanto annuncio il mio voto favorevole.

MASIELLO. Signor Presidente, intervengo solo per prendere atto che il signor Ministro ha colto la essenzialità di questo intervento, anche alla luce delle situazioni internazionali che si sono create. Nella seduta di ieri ho fatto presente al sottosegretario Binetti il paradosso che esiste per quanto riguarda i procuratori legali, che possono esercitare la loro professione a Bruxelles o a Parigi, mentre in Italia non possono farlo al di fuori del distretto di corte di appello in cui sono iscritti.

Riteniamo che il Governo possa, e mi rivolgo alla sensibilità del ministro Conso, sollecitare l'*iter* della proposta di legge Correnti o di altri disegni di legge in modo da superare al più presto l'anacronistica distinzione fra queste due figure.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/1450/2/2-Tab.5.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno n. 0/1450/3/2-Tab.5, di cui do nuovamente lettura:

La 2^a Commissione permanente del Senato, in sede di esame del disegno di legge di bilancio per il 1994,

ritenuto che il Parlamento ha fissato al 2 gennaio 1994 l'entrata in vigore della legge 21 novembre 1992, n. 374, recante «Istituzione del giudice di pace» con un anno di ritardo rispetto alle previsioni iniziali;

ritenuto inoltre che sulla *Gazzetta Ufficiale* sono già state pubblicate le piante organiche relative ai giudici e al personale amministrativo necessario al funzionamento degli uffici del giudice di pace;

considerato che le disposizioni contenute nel disegno di legge S.1508 recante «Interventi correttivi di finanza pubblica» avrebbero, se approvate, effetti disastrosi in quanto non sarà possibile coprire le piante organiche del personale amministrativo degli uffici del giudice di pace, se non riducendo di oltre 3.000 unità gli attuali organici degli uffici giudiziari, sui quali già pesa negativamente l'alto numero di posti vacanti (20-25 per cento);

considerati inoltre gli effetti positivi della legge istitutiva del giudice di pace che si rifletterebero sulla giustizia civile evitandone il collasso e ripartendone in modo più razionale tutte le competenze, nonchè l'avvicinamento dell'apparato giustizia ai diritti quotidiani dei cittadini,

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento, entro trenta giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione delle norme contenute nella legge citata con particolare riferimento:

- a) al reperimento delle sedi nonchè ai beni e servizi connessi;
- b) agli organici dei magistrati e del personale amministrativo.

0/1450/3/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

PINTO. Forse sarebbe stato più corretto da parte mia presentare un autonomo ordine del giorno, ma preferirei inserire le mie considerazioni nell'ordine del giorno presentato dal senatore Masiello e da altri senatori per creare una continuità e soprattutto una sottolineatura essenziale di alcuni problemi che, pur non riguardando il giudice di pace, riguardano complessivamente lo stato della giustizia e le esigenze che sono state rappresentate. Proporrèi pertanto, se il senatore Masiello è d'accordo, la seguente riformulazione dell'ordine del giorno in esame:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

ritenuto che il Parlamento ha fissato al 2 gennaio 1994 l'entrata in vigore della legge 21 novembre 1992, n. 374, recante «Istituzione del giudice di pace» con un anno di ritardo rispetto alle previsioni iniziali;

ritenuto inoltre che sulla *Gazzetta Ufficiale* sono già state pubblicate le piante organiche relative ai giudici e al personale amministrativo necessario al funzionamento degli uffici del giudice di pace;

considerato che le disposizioni contenute nel disegno di legge (A.S. n. 1508) recante «Interventi correttivi di finanza pubblica» avrebbero, se approvate, effetti disastrosi in quanto non sarà possibile coprire le piante organiche del personale amministrativo degli uffici del giudice di pace, se non riducendo di oltre 3.000 unità gli attuali organici degli uffici giudiziari, sui quali già pesa negativamente l'alto numero di posti vacanti (20-25 per cento);

considerati inoltre gli effetti positivi della legge istitutiva del giudice di pace che si rifletterebero sulla giustizia civile evitandone il collasso e ripartendone in modo più razionale tutte le competenze, nonchè l'avvicinamento dell'apparato giustizia ai diritti quotidiani dei cittadini;

ritenuto altresì che è irrinunciabile assicurare continuità alle essenziali attività di registrazione e trascrizione di dibattimenti penali, dando anche certezza di lavoro alle cooperative convenzionate per

l'attuazione dei servizi purchè abbiano lodevolmente adempiuto ai compiti loro affidati,

impegna il Governo:

ad adottare i provvedimenti di competenza che concorrano a risolvere i problemi sopra enunciati. In particolare lo impegna:

a presentare al Parlamento, entro trenta giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione delle norme contenute nella legge citata con particolare riferimento:

a) al reperimento delle sedi nonchè ai beni e servizi connessi;

b) agli organici dei magistrati e del personale amministrativo;

ad assicurare le continuità dell'attività di registrazione e trascrizione dei dibattimenti penali;

ad assicurare agli uffici giudiziari più impegnati in procedimenti e processi concernenti fatti di criminalità organizzata o delitti contro la pubblica amministrazione organici, strutture e mezzi sufficienti.

0/1450/3/2-Tab.5

BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

Quest'ultima parte, signor Presidente, signor Ministro, si riferisce in particolare alla questione di Napoli denunciata ieri dalla stampa in maniera molto grave e per la quale lei, signor Ministro, dispone delle misure sufficienti per cogliere le dimensioni del problema e per ovviare a quanto lamentato.

MASIELLO. La riformulazione proposta dal collega Pinto mi sembra molto sensata.

Chi frequenta quotidianamente le aule penali sa benissimo che un'interruzione di questo servizio porrebbe noi avvocati nelle condizioni di non poter assolutamente avere cognizione di quanto succede in dibattimento, sede naturale per la ricerca delle prove. Interrompere questa continuità mi sembra allarmante, soprattutto per le conseguenze che può avere sull'acquisizione della prova e soprattutto sulla tutela dei diritti del cittadino che ci stanno molto a cuore. Non ho pertanto alcun problema ad accogliere la riformulazione dell'ordine del giorno.

Signor Ministro, in Puglia si sta verificando una crescita criminale fortissima. Abbiamo i tribunali impegnati in lotte alle «sacre corone unite» e via di seguito. Disponiamo però di un organico di magistrati che non può far fronte alle accresciute incombenze e fra poco a Brindisi scoppierà quel che è già scoppiato a Napoli. Brindisi è inserita in un progetto pilota. Di conseguenza, se vogliamo seriamente affrontare la lotta alla criminalità, dobbiamo fornire strutture, mezzi e uomini adeguati all'intento.

PREIONI. Signor Presidente, il Ministro aveva dato una risposta sintetica sul problema del reperimento dei locali e del personale per l'istituzione dei giudici di pace. Approfitto dell'occasione per segnalare un fatto di estrema gravità per gli effetti che porta nell'attuazione pratica delle riforme. Gli operatori spiccioli della giustizia, non soltanto

i magistrati o i cancellieri, ma anche tutti quelli che devono cooperare con questa attività (si pensi ad esempio ai Comuni che debbono provvedere ai locali per i tribunali di giustizia, a tutti gli appalti e ai lavori che sono necessariamente collegati alla fruizione di questi locali). sono ormai sconcertati ed incapaci di fare previsioni non solo a lungo ma anche a brevissimo termine, perchè oggi leggono sul giornale che l'istituto del pretore sparisce, ieri hanno letto un'altra cosa e via dicendo.

Chi deve programmare e prevedere, naturalmente cerca di rimanere informato su tutto quello che avviene e corre a leggersi tutte le informazioni, man mano che vengono pubblicate sui giornali, sulla *Gazzetta Ufficiale* e via di seguito. Ad esempio, si capisce che quando al sindaco di Novara viene richiesto di mettere a disposizione del settore giustizia i locali per il giudice di pace, il conciliatore, la pretura, la procura presso la pretura, il tribunale, la Corte di assise e via dicendo, sapendo che gli immobili sono quelli di cinquant'anni fa e che le ampliate necessità hanno costretto a reperire altri locali, «sparpagliati» sul territorio, egli oculatamente dovrà chiedersi se per risolvere tali problemi occorrerà fare riferimento alla legislazione attuale oppure sarà necessario prevedere cosa accadrà nei prossimi mesi o nei prossimi anni. Su tale aspetto c'è grande sconcerto.

Oggi si legge su «Il Sole 24 ore» che saranno eliminate le preture e che verranno introdotti il giudice di pace e il giudice unico di primo grado. A tale proposito, signor Ministro, nel suo intervento lei ha parlato talvolta di giudice monocratico, tal'altra di giudice unico; vorrei capire bene la distinzione. Cosa si intende per giudice monocratico? C'è un solo giudice di primo grado, rimanendo il pretore per la competenza di valore civile «fino a», oppure quando si parla di giudice unico si intende un magistrato singolo competente nelle cause civili, da zero lire fino all'infinito? Questo va chiarito, perchè se si vuol fare un giudice monocratico di primo grado, unico con competenza civile, allora a questo punto non ha senso parlare ancora di giudice, di pretore e di tribunale. Inoltre occorrerebbe sapere, e questo anche agli effetti della programmazione delle strutture immobiliari, se il giudice unico monocratico di primo grado sarà il conciliatore, il giudice di pace, il pretore o il tribunale riformato. Sono tutti aspetti che vanno chiariti - e questo forse è un appunto che va fatto più ai giornalisti che agli altri - non segretamente, ma con l'attenzione e la cautela che sono necessarie ogni qualvolta si studiano modifiche sostanziali per le quali la decisione avverrà in tempi lunghi.

Nello stesso tempo l'Esecutivo dovrebbe mostrare una stabilità e fermezza nell'assicurare che una certa riforma non entrerà in vigore «prima di», oppure entrerà in vigore il tale giorno, ciò perchè tutti gli altri enti e organi riferiti alla pubblica amministrazione possano fare i progetti e i programmi.

Colgo l'occasione - anche perchè è l'unica di cui dispongo - per invitare il Ministro a partecipare all'incontro tra i rappresentanti dei magistrati e dei cancellieri della pubblica amministrazione del comune di Novara, che si terrà il prossimo sabato alle ore 11 a Novara. Questo incontro ha il fine di studiare le problematiche connesse alla

collocazione fisica e materiale dei vari uffici giudiziari nella città di Novara. Sono del parere che partecipare ad un incontro di questo genere potrebbe servire a tutti per chiarire i problemi della giustizia, poichè Novara è una città media con circa 100.000 abitanti e dispone di una corte di assise, di un tribunale e di tutti gli uffici giudiziari, eccetto naturalmente la corte di appello. Potrebbe essere, quindi, una città campione sul quale effettuare studi per l'attuazione delle nuove normative. Ciò anche perchè, signor Ministro, tutte le volte che si fanno delle leggi, queste non sono altro che parole scritte, molto facili da proferire e da pubblicare sulla Gazzetta ufficiale; però, poi, sono molto difficili da attuare, perchè richiedono lo spostamento di persone e di cose, il cambiamento di abitudini e prassi, l'introduzione di modifiche che, anche se piccole, sconvolgono situazioni consolidate nel tempo, talvolta così radicate e diffuse da creare sconcerto fra gli utenti dei servizi pubblici.

Tornando all'ordine del giorno in esame, apprezzo senz'altro la proposta dei colleghi del Gruppo del PDS di impegnare il Governo a fornire tutte le informazioni circa le attività richieste. Per tale motivo, voterò a favore dello stesso, a meno che, il Governo non intenda direttamente recepirlo senza necessità di una votazione.

COVI. Signor Presidente, molte volte, chi si fa propugnatore del nuovo, in realtà, è un sano conservatore e propugnatore del vecchio e auspica che si mantengano le cose come stanno. Non ho niente da eccepire rispetto alle volizioni richiesteci dal senatore Pinto nell'ordine del giorno il cui primo firmatario è il senatore Brutti. Si tratta di un documento che approvo in pieno, manifesto solo alcune riserve sulla motivazione presentata dal senatore Masiello, quando ha detto che esso potrebbe divenire prodromo di un ulteriore rinvio della normativa relativa al giudice di pace.

Le notizie che ci sono state fornite questa mattina dal Ministro sono un po' più soddisfacenti di quelle che risultavano dai documenti allegati al bilancio. In sostanza, è stato detto che - se non ho sbagliato a fare i conti - sono appena 53 le sedi non ancora dotate di locali e 17 i distretti di corte di appello che hanno già inviato ai consigli giudiziari i loro pareri sulle nomine. Se non vado errato i distretti di corte di appello sono in totale 33; quindi, sotto il profilo dei giudici e dei locali siamo abbastanza avanti.

Per quanto riguarda poi il personale, le domande presentate per il passaggio dai comuni alle amministrazioni giudiziarie, ad esempio, mostrano qualche segnale confortante e dobbiamo tener presente che abbiamo di fronte a noi tre mesi di tempo. Mi sembra allora molto giusto l'ordine del giorno n. 0/1450/3/2-Tab.5, che impegna il Governo a fornire al Parlamento, entro 30 giorni, una dettagliata relazione sullo stato di applicazione della normativa inerente il giudice di pace, in modo che, successivamente, si possa rispondere all'auspicio che io faccio e cioè che l'istituto del giudice di pace entri in funzione a partire dal 2 gennaio 1994, in concomitanza con il complesso delle nuove norme sul processo civile.

SALVATO. Signor Presidente, annuncio il voto favorevole del mio Gruppo all'ordine del giorno, così come riformulato con le opportune modifiche suggerite dal senatore Pinto. Le chiedo però, signor Presidente - chiedendolo innanzitutto a me stessa - maggior rigore nel prosieguo della nostra discussione perchè se dobbiamo parlare degli ordini del giorno, dobbiamo cercare di rimanere all'interno di tale discussione.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno n. 0/1450/3/2-Tab.5.

CONSO, *ministro di grazia e giustizia*. Accolgo l'ordine del giorno, nel testo riformulato.

MASIELLO. Signor Presidente, insisto per la votazione di tale ordine del giorno.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/1450/3/2-Tab.5.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno n. 0/1450/4/2-Tab.5, di cui do nuovamente lettura:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

rilevato che sulle previsioni di spesa per il 1994 per il Ministero di Grazia e Giustizia e sulla complessiva organizzazione di esso grava una pesante eredità, determinata dalla tradizionale sottovalutazione dei problemi della giustizia che da decenni ha segnato l'azione dei governi che si sono succeduti, nonchè da una altrettanto tradizionale incapacità di spesa delle pur scarse risorse disponibili;

considerato che i residui passivi del Ministero di grazia e giustizia, al 1° gennaio 1993 ammontavano a lire 1.777.973.000.000;

considerata inoltre la volontà del Governo di ridurre al 1^a gennaio 1994 tali residui a lire 334.876.000.000,

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento una relazione sugli interventi che si intenderanno adottare per ridurre consistentemente i residui passivi e su quelli necessari per impedirne la formazione.

0/1450/4/2-Tab.5 BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI CIPOLLA

PINTO. Signor Presidente, anche per quest'ordine del giorno vorrei proporre al senatore Masiello una riformulazione che tiene conto di alcune mie osservazioni. Il testo è il seguente:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

rilevato che sulle previsioni di spesa per il 1994 per il Ministero di Grazia e Giustizia e sulla complessiva organizzazione di esso grava una

pesante eredità, determinata da una sottovalutazione dei problemi della giustizia, nonché da una tradizionale difficoltà di spesa delle pur scarse risorse disponibili;

considerato che i residui passivi del Ministero di grazia e giustizia, al 1° gennaio 1993 ammontavano a lire 1.777.973.000.000;

considerata inoltre la volontà del Governo di ridurre al 1° gennaio 1994 tali residui a lire 334.876.000.000,

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento una relazione sugli interventi che si intenderanno adottare per ridurre consistentemente i residui passivi e su quelli necessari per impedirne la formazione.

0/1450/4/2-Tab.5 BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI CIPOLLA

MASIELLO. Non abbiamo obiezione ed accogliamo la proposta di riformulare, così come proposto, il testo dell'ordine del giorno.

FILETTI. Annuncio il mio voto favorevole all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/1450/4/2-Tab.5, presentato dal senatore Brutti e da altri senatori, nel testo riformulato, che il Governo ha già dichiarato di accogliere.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno presentato nella seduta odierna n. 0/1450/5/2-Tab.5, sul quale sono stati espressi parere favorevole da parte del relatore e parere contrario da parte del rappresentante del Governo.

SALVATO. Signor Presidente, in maniera molto convinta, annuncio il mio voto favorevole. Credo ci siano più ordini di questioni su cui è necessaria una maggiore chiarezza e riflessione da parte nostra.

Contesto innanzitutto, signor Ministro, senza alcuna polemica ma in modo oggettivo, la consequenzialità che lei ha inteso segnare nel suo ragionamento tra le critiche e le riflessioni attente che in questa Commissione abbiamo potuto rivolgerle e la necessità di andare alla formulazione dell'emendamento governativo, così come annunciato stamattina dal quotidiano «Il Sole 24 ore» e solo in parte da lei stesso smentito.

Più senatori hanno sollevato in questa sede il problema vero delle riforme cui non siamo riusciti, nè noi come Commissione, nè il Governo nel suo insieme, a dare una svolta reale. A mio avviso questo ragionamento ha poco a che vedere con la necessità di correggere la grave scelta compiuta dal Governo con il disegno di legge collegato, che non solo taglia gli stanziamenti a tutti i Ministeri, ma anche per la giustizia in realtà non fa altro che fotografare la situazione esistente, contraddicendo le scelte operate in decreti precedenti e leggi che pure lo stesso Governo ha chiesto a questo Parlamento. Non posso consentire - e con me credo anche altri colleghi - che i nostri interventi vengano

utilizzati per chiedere una delega in materie così delicate ed urgenti, che non si possono assolutamente trattare per mezzo di un emendamento.

In secondo luogo il ragionamento che lei ha fatto poco fa mi è sembrato avere un sapore di pesante coinvolgimento della Commissione stessa perchè, letto forse in modo spregiudicato, può significare: o si fa questo tipo di emendamento o altrimenti è inutile porre la necessità di operare ampliamenti di piante organiche o razionalizzazioni. È una cosa che il mio Gruppo non può assolutamente accettare.

Se questo emendamento verrà presentato solleveremo questioni di legittimità costituzionale. Su una questione così seria daremo battaglia nelle Commissioni ed in Aula. Se non costituisce innovazione alla prassi parlamentare - purtroppo in Parlamento abbiamo visto questo e anche qualcosa di peggio - sicuramente è una scelta carica di significati, anche per quanto riguarda il ruolo stesso del Parlamento, e di delicati profili di costituzionalità.

Vorrei invitarla ad una riflessione, signor Ministro ma anche ad una battaglia comune, assieme a tutte le forze politiche, rispetto allo stesso disegno di legge collegato al bilancio, rispetto alla possibilità che altri fondi siano reperiti da altri voci, andando anche a misure compensative. D'altra parte per il disegno di legge finanziaria il Governo è pronto a trovare 6.000 miliardi. Andiamo a vedere dove si possono effettuare ulteriori tagli, ma affrontiamo realmente la questione del personale, subito, senza andare a scelte nella direzione da lei annunciataci.

Sono favorevole al giudice monocratico. È una linea politica e culturale da cui da tempo ci sentiamo impegnati, ma anche qui non si può definire da un giorno all'altro - una legislatura che sta per finire, mi auguro al più presto - una questione così delicata che ha bisogno di un vaglio serio, del Parlamento innanzitutto. La stessa cosa vale per l'aspetto delle circoscrizioni, delle preture che si chiudono. Il problema è che si tratta di scelte che dobbiamo fare bene. Quindi, signor Ministro, la inviterei a riflettere ancora, a non presentare questo emendamento, perchè troverà opposizioni ed ostacoli, non soltanto da parte dei Gruppi di opposizione ma, da quel che capisco, anche di altre forze politiche. Cerchiamo invece assieme altre possibilità, che pure in questo disegno di legge finanziaria dagli aspetti così stretti si possono senz'altro trovare.

PINTO. Signor Presidente, ho inteso con il dovuto rispetto e la dovuta attenzione, il parere del Ministro su questo ordine del giorno che insieme ad altri colleghi abbiamo presentato. Per insistere sul suo accoglimento, vorrei ricordare al Ministro che proprio ieri, nel mio intervento in Commissione, mi sono riferito, esprimendo un giudizio molto positivo e convinto - d'altra parte risulta dal resoconto sommario dei nostri lavori -, alla prospettiva del giudice unico di primo grado, ricordando come negli anni passati, questa Commissione ha approvato la normativa inerente il giudice unico di secondo grado, con alcune perplessità, alcune avversioni e poco entusiasmo; nonostante ciò, quella riforma si è appalesata di grandissima valenza per l'intera attività giudiziaria. Ho invece espresso perplessità su altri punti, come ad

esempio il tribunale distrettuale antimafia. Da quello che risulta, esso rimarrebbe un organo collegiale per i reati considerati più gravi; debbo immaginare che si tratti di criminalità organizzata.

Sono ben conscio, signor Ministro ed onorevole Presidente, che introducendo il giudice unico monocratico di primo grado, sul quale ho espresso pieno consenso, non potrà non derivarne una modifica della geografia giudiziaria. Immaginare un giudice unico, infatti, lasciando il pretore ed il tribunale significherebbe realizzare un assurdo. Però, signor Ministro, nascondersi la complessità di questo problema è, a mio avviso, fallace e superficiale. Lei, d'altra parte, non cade nell'errore, nè nella superficialità. Con l'onestà intellettuale che le riconosco, lei, quest'oggi, ha fatto riferimento in modo molto preciso alla complessità del problema, aggiungendo che è proprio tale complessità che la ha portata a scegliere questa strada.

Su tale aspetto manifesto alcune perplessità. Il merito lo potremo discutere con una serietà e un impegno che nessuno potrà mettere in dubbio, almeno in questa Commissione e per i suoi componenti; ma, realizzare quella che autenticamente viene definita, ed è, una rivoluzione per la giustizia - dopo che la X legislatura è stata contrassegnata da decine di sedute di questa Commissione, con altrettante autorevolissime consultazioni di membri del Consiglio superiore della magistratura, dell'Associazione nazionale magistrati e di corti di appello - attraverso un emendamento, maxi o mini che sia, ad un disegno di legge di accompagnamento al bilancio sul quale la Commissione non si è pronunciata, ma sul quale il Comitato pareri ha espresso un parere profondamente negativo, significa non considerare le conseguenze che potrebbero derivare su questo punto.

Signor Ministro, lei è stato presente alla formulazione del parere sul disegno di legge di accompagnamento, e credo che avrà colto - io non faccio parte del Comitato pareri - le insoddisfazioni e le preoccupazioni su tale disegno di legge. Devo anche aggiungere che i suoi diligenti e mai abbastanza lodati Sottosegretari, che pur hanno partecipato attivamente ai lavori della Commissione, fornendo chiarimenti e delucidazioni, non hanno fatto alcun riferimento a ciò che oggi abbiamo appreso prima dalla stampa e poi da lei. So bene che lei, al di là di quanto riportato da «Il Sole 24 Ore», avrebbe informato la Commissione delle sue determinazioni. Sono certo che lo avrebbe fatto. Però, il chiederci - mi riferisco a me, ma credo anche agli altri sottoscrittori - questa delega per la delega, mi porta a rispondere che non mi sento affatto in grado di darla. Sulla base di quali criteri si opererebbero con un emendamento i principi dettati dalla delega? Forse mediante lo studio in materia del Consiglio superiore della magistratura, che contiene alcune inesattezze e addirittura un falso, quando, ad esempio, per il tribunale di Sala Consilina parla di un voto unanime espresso dal Consiglio giudiziario della corte di appello di Salerno?

Noi non siamo portatori di istanze particolari, ma di una maggiore conoscenza delle realtà che siamo chiamati ad interpretare e rappresentare. Si può anche sopprimere tutto o istituire 10 corti di cassazione in sede regionale, però la strada prescelta non mi sembra la migliore. Questo potrebbe indurmi - lo dico con grande senso di responsabilità -

ove vi fosse un'insistenza, a revocare il parere favorevole che ieri sera avevo preannunciato e a dichiarare addirittura il mio voto contrario su tale progetto di bilancio.

Insisto per la votazione dell'ordine del giorno, di cui sono primo firmatario.

COVI. Signor Ministro, mi rendo conto che ciò che lei ha detto nel dichiarare la sua contrarietà all'ordine del giorno evidenzia contenuti di sostanziale esattezza e cioè che se si dovessero presentare uno o più disegni di legge, probabilmente, nella condizione in cui ci troviamo sarebbe difficile farli «arrivare in porto». Questo per me è motivo di rammarico, perchè io sono pienamente convinto dell'uguale esattezza, tanto del proposito di arrivare al giudice unico di primo grado, che di quello di riformare le circoscrizioni primarie e la geografia giudiziaria del Paese, come punto essenziale per avere un'amministrazione più efficiente.

Mi rendo conto anche di un'altra cosa; questo Parlamento opera in condizioni di estrema difficoltà, al punto che dal 5-6 aprile in poi, si è legiferato esclusivamente attraverso conversioni in legge di decreti-legge o, in occasione della legge finanziaria dell'anno scorso, attraverso un unico provvedimento, anche allora affidato alla Commissione bilancio, con il quale si sono date quattro deleghe al Governo per operare riforme abbastanza importanti, anche dal punto di vista strutturale, in quattro settori: la sanità, la previdenza, il pubblico impiego e i tributi locali. Questo Parlamento vive in un clima di estrema precarietà, che non gli consente di lavorare nella certezza di portare a termine i propri lavori.

Devo anche aggiungere, signor Ministro, che sono completamente d'accordo sulle indicazioni da lei date circa le riforme del giudice unico di primo grado e delle circoscrizioni giudiziarie, ma sono anche dell'avviso che se il Governo vuole può ottenere una corsia preferenziale per un disegno di legge ordinario. Cioè, coinvolgendo le Presidenze delle Camere e le Conferenze dei Presidenti dei Capigruppo si può ottenere una calendarizzazione dei disegni di legge, sia in Commissione che in Aula. Ho sempre pensato, di fronte a decreti-legge che vengono reiterati per cinque, sei, sette od otto volte, che sarebbe molto più opportuno se il Governo, nel presentare i propri disegni di legge, attuasse un'azione preventiva al fine di crearsi una nicchia, una culla di accoglienza per un varo rapido degli stessi da parte del Parlamento.

Quindi anch'io insisto a che si receda da questo proposito, perchè, signor Ministro, è vero che nei disegni di legge di accompagnamento dello scorso anno si affrontavano riforme di struttura attraverso deleghe al Governo, ma allora le Commissioni di merito avevano potuto esprimere il proprio parere, anche se poi la trattazione finale era competenza della Commissione bilancio. In questo caso la Commissione di merito sarebbe del tutto espropriata, perchè l'emendamento verrebbe presentato in Commissione bilancio e noi non potremmo neanche aprire bocca, se non andando noi stessi in quella Commissione a portare la nostra voce ma senza diritto di voto.

Personalmente nutro delle remore verso un modo di legiferare che francamente stravolgerebbe tutte le esigenze di una buona legislazione e per tale ragione voterò a favore dell'ordine del giorno.

PREIONI. Signor Presidente, quando si parla di giudice unico e monocratico di primo grado, credo si debba intendere il giudice togato, auspicherei il pretore. È chiaro che è ancora tutto da discutere. Credo sia opportuno arrivare al giudice unico monocratico di primo grado, perchè si potrà realizzare una «economia di scala», attraverso l'utilizzazione ottimale di risorse già esistenti, con il beneficio di ottenere una riduzione di spese da utilizzare in altre aree del settore giustizia.

Una riforma che introduca il giudice unico monocratico di primo grado è necessariamente incompatibile con l'attuazione del giudice di pace. Dal momento che si comincia a ventilare la proposta di modificare ancora tutto radicalmente, mi sembra sia opportuno differire l'entrata in vigore del giudice di pace, perchè dalla necessità di provvedere, ad esempio, ai locali per il 2 gennaio del 1994, consegue una spesa che se non direttamente a carico del Ministero di grazia e giustizia, è comunque a carico dello Stato e degli enti locali. Sapendo queste cose, e qui siamo tutti in buona fede, non possiamo in nessun modo far andare a regime il giudice di pace. Non so se lo strumento giusto sia individuabile nell'ordine del giorno presentato dal senatore Pinto. Se altri colleghi condividono questa mia valutazione, credo si possa in qualche modo inserire al suo interno, quando si parla del giudice monocratico...

PRESIDENTE. Il giudice monocratico consente che ci sia un giudice di pace, un tribunale monocratico, un pretore monocratico. Se parliamo di un giudice unico, allora la cosa è leggermente diversa. Non confondiamo le idee. Giudice unico vuol dire che c'è un organo unico monocratico di primo grado. Sarebbe quindi incomprensibile avere un giudice monocratico di tribunale o di pretura, ciò significherebbe l'attuale competenza.

PREIONI. Oggi come oggi che senso ha portare un decreto ingiuntivo per 4.999.999 lire dal pretore e per 5.000.001 lire dal presidente di tribunale. Ecco perchè prima ho parlato di economie di scala ed ecco perchè avevo domandato al Ministro l'esatta definizione della figura del giudice unico monocratico di primo grado. È proprio dalla denominazione completa infatti che se ne comprendono la natura, le competenze e l'organizzazione.

Sarebbe opportuno chiarire cosa si intende, perchè una volta si parla di giudice monocratico altre di giudice unico ed è possibile confondersi. A mio giudizio si dovrebbe parlare di giudice di primo grado unico togato e monocratico, per togliere di mezzo il tribunale.

COVI. Stiamo andando fuori dei temi dell'ordine del giorno.

PREIONI. Inviterei pertanto i presentatori dell'ordine del giorno ad apportare una modifica al testo proposto dal senatore Pinto, nei confronti del quale comunque esprimo un voto di astensione.

MASIELLO. Eccetto lievi e capillari differenze tra giudice unico e giudice monocratico tutti abbiamo convenuto sulla necessità di un intervento organico in questa direzione. Da un punto di vista filologico vorrei sapere quale è la differenza; forse la soppressione del tribunale sostituito dalla figura del pretore? Parliamo di giudice unico, ma giudice monocratico questo significa. Mi sembra che anche il Governo abbia dato una certa disponibilità verso questa riforma che ci consentirebbe di eliminare da ogni collegio due membri che potranno giudicare di per sé. Ciò comporterà la creazione di nuove strutture organizzative, di una differenziazione nei tempi delle udienze, ma queste sono cose da vedere in fase di attuazione. L'unificazione dei due istituti in una competenza del giudice unico o monocratico comporta anche una competenza funzionale, che deve essere lasciata per reati più gravi ad un organo collegiale, come oggi è per la Corte di assise, ed una revisione delle circoscrizioni. Questa scelta comporta un insieme di problemi che devono essere risolti.

Ma allora dov'è la differenza tra noi e il Governo sulla collocazione normativa di questa norma? Mentre il Governo intende innestare un progetto di questa portata - che, tra l'altro, sovverte un po' la nostra tradizionale cultura giuridica, cioè dell'ordinamento giudiziario come è considerato nel disegno di legge finanziaria - mediante un emendamento, noi, invece, chiediamo che sia presentato un disegno di legge in questi termini da parte del Governo, in modo da poterlo valutare con la necessaria serietà e il dovuto approfondimento, anche facendo tesoro di tutte le consultazioni effettuate in precedenza.

Intendiamo quindi rivolgere al Governo la nostra sollecitazione a recedere dalla presentazione di questo emendamento, rendendoci conto delle difficoltà esistenti, anche di ordine istituzionale; infatti, come diceva il senatore Covi, non è corretto che una materia che interessa la Commissione giustizia non venga poi esaminata e approfondita dalla stessa. Quello che possiamo promettere al Ministro, ma anche quello che gli chiediamo, è una sinergia tra noi ed il Governo affinché si arrivi il più presto possibile all'approvazione di un disegno di legge che vada in questa direzione. Se il Governo rinuncerà alla sua ipotesi di emendamento in sede di esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, noi potremo impegnarci, e il nostro Gruppo lo fa fin da ora, a lavorare con estrema celerità affinché, quale che sia la durata di questa legislatura, si possa addivenire ad una soluzione, che trovi concordi tutti i Gruppi politici. Possiamo quindi anticipare i tempi. Il senatore Covi, vi ha dato anche un suggerimento, circa una possibile consultazione con i Presidenti delle Camere e con i Capigruppo delle diverse forze politiche. Penso che il realizzare un consenso diffuso in ambito parlamentare ci permetterà di arrivare in brevissimo tempo a realizzare tale modifica nelle sedi e con l'iter appropriati.

Questo è il nostro auspicio ed è per tale motivo che io ben volentieri ho aderito all'ordine del giorno del senatore Pinto, insieme alla collega

Fabj Ramous. Se il Governo rinuncerà a tale emendamento noi potremo svolgere la nostra attività, con serietà e competenza, al fine di arrivare ad un risultato soddisfacente per tutti.

FILETTI. Signor Presidente, ho sottoscritto l'ordine del giorno che ci accingiamo a votare e, evidentemente, vi insisto perchè sono convinto della sua bontà. Mi permetto di sottolineare il mio accordo sul merito delle questioni in ordine alle quali il Governo si vorrebbe avvalere della delega, però, evidentemente, ciò non può avvenire oggi. Quando si dà una delega al Governo si dettano determinati principi, piuttosto articolati, ai quali poi esso si deve uniformare. Quindi, nulla vieta che, ad esempio, il disegno di legge del Governo possa prevedere sin da ora una delega, ma, evidentemente, in questo momento non sappiamo come verrebbe articolato il mandato da conferire al Governo; non c'è il tempo per poterlo esaminare congruamente.

Per tali ragioni, insisto sull'approvazione dell'ordine del giorno in esame che ho sottoscritto, come quasi tutti i componenti di questa Commissione.

DI LEMBO, *relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507*. Signor Presidente, intervengo molto rapidamente, perchè ormai tutto ciò che si doveva dire è stato detto, con molta calma, riflessione e buonsenso. La delega al Governo è un fatto eccezionale nella Costituzione, essa può essere concessa solo determinando i principi ed i criteri direttivi che la devono informare e soltanto per tempi ed oggetti determinati. Per cui, un dibattito sui principi ed i criteri e sull'entità della delega deve avvenire, prima in sede di Consiglio dei ministri e poi nell'ambito degli organi competenti, ciò perchè l'approvazione di una legge delega è un fatto piuttosto delicato.

Sono molto dispiaciuto di dover prendere questa posizione, considerata la stima ed il rispetto che ho per il Ministro, non solo come tale ma anche come uomo di scienza e per la sua diamantina onestà intellettuale, però non posso non affermare che anche lui sta subendo un ricatto che non dovrebbe subire. Infatti, ci troveremmo di fronte al ricatto della promessa di una cosa futura.

La delega che dovrebbe essere concessa al Governo prevede che entro un anno si arrivi alla modifica di tutta la geografia delle strutture giudiziarie. Ora, io non so se si farà in tempo ma non è questo quello che conta; io so solo che essa, comunque, potrà incidere esclusivamente sul bilancio e sulla legge finanziaria dell'anno successivo. Noi non approviamo un taglio di spesa, ma una delega al Governo che prevede un anno di tempo per apportare tali modifiche; alcune di queste non fanno recuperare nessuna somma, altre potrebbero consentirlo. Però non è possibile ritenere che il taglio del personale della giustizia si debba necessariamente effettuare: se non c'è la delega non si fa. O la giustizia deve in questo periodo - come sempre, del resto - svolgere un ruolo primario, necessario per lo sviluppo e per la pacifica evoluzione della società - la giustizia è il settore più importante nell'economia di

uno Stato -, oppure dobbiamo fare come Sansone: morire con tutti i Filistei.

Non è vero che siamo di fronte a un bilancio per la giustizia che si attesta sull'1,5 per cento della spesa complessiva; esso, attestandosi su 7.490 miliardi di lire, arriva a circa lo 0,95 per cento, considerato l'articolo 22 del disegno di legge di bilancio che prevede che il totale generale della spesa, previsto in termini di competenza è pari a 787.317.696.076.000 lire. Quindi, da parte del Governo vi è stata una certa timidezza nell'affrontare il problema della giustizia. Oggi non possiamo accettare che con una forma ricattatoria si prevedano dei tagli promettendo cose che devono ancora realizzarsi e che comunque non inciderebbero sul disegno di legge finanziaria e di bilancio che stiamo discutendo.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 0/1450/5/2-Tab.5.

È approvato.

Passiamo all'esame degli emendamenti allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Ne do lettura:

Art. 6.

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1004	Compensi per lavoro straordinario al personale... di diretta collaborazione all'opera del Ministro	CP 1.384.000.000	CP 884.000.000	CP - 500.000.000
		CS 1.384.000.000	CS 884.000.000	CS - 500.000.000
2007	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale degli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria	CP 8.780.000.000	CP 9.280.000.000	CP + 500.000.000
		CS 10.000.000.000	CS 10.500.000.000	CS + 500.000.000

2^a-6.Tab.5.1BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1584	Spese per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento del personale della magistratura	CP 1.720.000.000	CP 1.920.000.000	CP + 200.000.000
		CS 1.720.000.000	CS 1.920.000.000	CS + 200.000.000
2483	Spese per l'organizzazione e il funzionamento dei corsi per la formazione del personale della giustizia minore	CP 125.000.000	CP 200.000.000	CP + 75.000.000
		CS 125.000.000	CS 200.000.000	CS + 75.000.000
2005	Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimenti del personale civile .	CP 850.000.000	CP 575.000.000	CP - 275.000.000
		CS 950.000.000	CP 675.000.000	CP - 275.000.000

2^a-6.Tab.5.2BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1104	Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni	CP 450.000.000	CP 350.000.000	CP - 100.000.000
		CS 500.000.000	CS 400.000.000	CS - 100.000.000
1114	Spese e compensi per consulenze... con particolare riguardo alla attivazione della riforma dell'ordinamento penitenziario	CP 3.000.000.000	CP 2.100.000.000	CP - 900.000.000
		CS 3.900.000.000	CS 3.000.000.000	CS - 900.000.000
2105	Spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti di prevenzione e di pena delle attività scolastiche, culturali, ricreative	CP 11.000.000.000	CP 12.000.000.000	CP + 1.000.000.000
		CS 11.000.000.000	CS 12.000.000.000	CS + 1.000.000.000

2^a-6.Tab.5.3BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
2087	Acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto terrestri e navali	CP 20.000.000.000	CP 18.000.000.000	CP - 2.000.000.000
		CS 20.000.000.000	CS 18.000.000.000	CS - 2.000.000.000
7001	Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, nonchè per ... immobili destinati all'amministrazione centrale ..	CP 111.500.000.000	CP 113.500.000.000	CP + 2.000.000.000
		CS 150.000.000.000	CS 152.000.000.000	CS + 2.000.000.000

2^a-6.Tab.5.4BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1094	Spese per il funzionamento... di consigli, comitati e commissioni...	CP 2.800.000.000	CP 2.000.000.000	CP - 800.000.000
		CS 3.000.000.000	CS 2.200.000.000	CS - 800.000.000
2086	Spese per l'organizzazione e il funzionamento dei corsi per la formazione... del personale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria... ..	CP 1.375.000.000	CP 1.675.000.000	CP + 500.000.000
		CS 1.575.000.000	CS 1.875.000.000	CS + 500.000.000
2101	Spese per l'organizzazione e il funzionamento delle scuole dell'amministrazione penitenziaria	CP 1.950.000.000	CP 2.450.000.000	CP + 300.000.000
		CS 1.950.000.000	CS 2.450.000.000	CS + 300.000.000

2^a-6.Tab.5.5BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1020	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale	CP 3.500.000.000	CP 2.000.000.000	CP - 1.500.000.000
		CS 3.500.000.000	CS 2.000.000.000	CS - 1.500.000.000
2122	Istituzione e funzionamento della mensa di servizio per il personale dell'amministrazione penitenziaria e degli asili nido	CP -	CP 1.500.000.000	CP + 1.500.000.000
		CS 5.000.000.000	CS 6.500.000.000	CS + 1.500.000.000

2^a-6.Tab.5.6BRUTTI, FABJ RAMOUS, MASIELLO, PEDRAZZI
CIPOLLA

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1584	Spese per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento del personale della magistratura	CP 1.720.000.000	CP 2.000.000.000	CP + 280.000.000
		CS 1.720.000.000	CS 2.000.000.000	CS + 280.000.000
1592	Manutenzione, noleggio ed esercizio dei mezzi di trasporto	CP 24.500.000.000	CP 25.845.000.000	CP - 655.000.000
		CS 25.000.000.000	CS 24.345.000.000	CS - 655.000.000
2483	Spese per l'organizzazione e il funzionamento dei corsi per la formazione del personale della giustizia minore	CP 125.000.000	CP 500.000.000	CP + 375.000.000
		CS 125.000.000	CS 500.000.000	CS + 375.000.000

2^a-6.Tab.5.7

SALVATO

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1104	Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni	CP 450.000.000	CP 50.000.000	CP - 400.000.000
		CS 500.000.000	CS 50.000.000	CS - 450.000.000
1114	Spese e compensi per consulenze... con particolare riguardo alla attivazione della riforma dell'ordinamento penitenziario	CP 3.000.000.000	CP 1.900.000.000	CP - 1.100.000.000
		CS 3.900.000.000	CS 2.750.000.000	CS - 1.150.000.000
2105	Spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti di prevenzione e di pena delle attività scolastiche, culturali, ricreative	CP 11.000.000.000	CP 11.500.000.000	CP + .500.000.000
		CS 11.000.000.000	CP 11.500.000.000	CP + .500.000.000
2487	Spese per l'attuazione dei progetti finalizzati alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione dei minori tossicodipendenti sottoposti a procedimento penale ...	CP -	CP 200.000.000	CP + 200.000.000
		CS 800.000.000	CS 1.000.000.000	CS + 200.000.000

Nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, al capitolo sottoelencato, apportare la seguente variazione:

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
7001	Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, nonché per ... immobili destinati all'amministrazione centrale	CP 111.500.000.000	CP 60.000.000.000	CP - 51.500.000.000
		CS 150.000.000.000	CS 85.000.000.000	CS - 65.000.000.000

2^a-6.Tab.5.9

SALVATO

Nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, ai capitoli sottoelencati, apportare la seguente variazione:

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1504	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni sul territorio nazionale	CP 12.000.000.000	CP 6.000.000.000	CP - 6.000.000.000
		CS 12.000.000.000	CS 6.000.000.000	CS - 6.000.000.000

2^a-6.Tab.5.10

SALVATO

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

CAPITOLO		PREVISIONI	DA SOSTITUIRE CON	VARIAZIONI
N.	Denominazione			
1592	Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto	CP 24.500.000.000	CP 19.500.000.000	CP - 5.000.000.000
		CS 25.000.000.000	CS 20.000.000.000	CS - 5.000.000.000
2120	Interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e di quelli affetti da infezione HIV. Trattamento socio-sanitario. Convenzioni con strutture esterne. Corsi ...	CP 20.000.000.000	CP 25.000.000.000	CP + 5.000.000.000
		CS 25.000.000.000	CS 30.000.000.000	CS + 5.000.000.000

2^a-6.Tab.5.11

SALVATO

Nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, al capitolo sottoelencato, apportare la seguente variazione:

CAPITOLO		PREVISIONI		DA SOSTITUIRE CON		VARIAZIONI	
N.	Denominazione						
1021	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero	CP	200.000.000	CP	150.000.000	CP	- 50.000.000
		CS	200.000.000	CS	150.000.000	CS	- 50.000.000

2^a-6.Tab.5.12

SALVATO

Nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, al capitolo sottoelencato, apportare la seguente variazione:

CAPITOLO		PREVISIONI		DA SOSTITUIRE CON		VARIAZIONI	
N.	Denominazione						
1592	Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto	CP	24.500.000.000	CP	14.500.000.000	CP	- 10.000.000.000
		CS	25.000.000.000	CS	15.000.000.000	CS	- 10.000.000.000

2^a-6.Tab.5.13

SALVATO

MASIELLO. Signor Presidente, diamo per illustrati gli emendamenti da noi presentati.

SALVATO. Signor Presidente, diamo per illustrati gli emendamenti presentati.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507*. Signor Presidente, esprimo parere contrario a tutti gli emendamenti che comunque modificano l'impianto del bilancio della Tabella 5, perchè questa è stata fatta tenendo conto delle necessità assolute di ogni singolo capitolo. Andare a toccare le poste di bilancio significherebbe fare qualcosa che non so quali effetti potrebbe avere.

CONSO, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, salvo l'emendamento 6.Tab.5.9, cui mi dichiaro contrario, mi rimetto alla volontà della Commissione su tutti gli altri.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli emendamenti presentati dal senatore Brutti e da altri senatori. Metto ai voti l'emendamento 6.Tab.5.1.

Non è approvato.

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

Non è approvato.

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

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.Tab.5.4.

PINTO. Signor Presidente, dichiaro la mia astensione su tale emendamento.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 5.Tab.5.4.

Non è approvato.

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

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 5.Tab.5.6.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione degli emendamenti successivi tutti presentati dalla senatrice Salvato, per primo l'emendamento 6.Tab.5.7.

SALVATO. Signor Presidente, la mia dichiarazione di voto su questo emendamento vale anche per tutti gli altri emendamenti. Capisco le difficoltà di cui si è fatto interprete il relatore. La tabella è stata redatta dal Ministero, è difficile andare a fare delle scelte anche compensative. Tale ragionamento è comprensibile, ma allo stesso tempo è indice evidente di una nostra difficoltà molto seria. Nel momento in cui non possiamo fare emendamenti aggiuntivi od altre proposte ad una tabella, ma solo compensare, il ruolo della Commissione è anche tentare una lettura delle voci di bilancio e all'interno di queste voci decidere, per esempio, che 25 miliardi per riparazioni del parco macchine sono troppi e destinare una parte di questi fondi al personale della giustizia minorile. Forse non abbiamo avuto il tempo sufficiente per approfondire gli emendamenti, se però accettiamo questa logica non avremo più motivo in futuro di esaminare il bilancio, perchè il ruolo della Commissione è azzerato.

Mi dichiaro quindi a favore dell'approvazione dell'emendamento in esame.

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

Non è approvato.

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

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.Tab.5.9.

DI LEMBO, *relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1507.* Sono contrario.

CONSO, *ministro della giustizia.* Anch'io esprimo avviso contrario.

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

Non è approvato.

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

Non è approvato.

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

Non è approvato.

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

Non è approvato.

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

Non è approvato.

L'esame degli emendamenti è così esaurito.

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

Propongo di conferire al relatore mandato ad estendere rapporto favorevole alla 5^a Commissione.

SALVATO. Signor Presidente, a nome del Gruppo di Rifondazione comunista voterò contro la proposta.

FILETTI. Signor Presidente, a nome del Movimento sociale italiano-Destra nazionale esprimo la nostra contrarietà alla Tabella n. 5.

PREIONI. Signor Presidente, a nome del Gruppo della Lega Nord dichiaro voto contrario alla Tabella n. 5.

MASIELLO. Signor Presidente, dichiaro l'astensione dal voto del Gruppo del Partito democratico della sinistra.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di estendere un rapporto favorevole alla 5^a Commissione.

Non è approvata.

Prendo atto del risultato della votazione. Di conseguenza, non facendosi obiezioni, sarà conferito al relatore, senatore Di Lembo, mandato ad estendere un rapporto contrario, per quanto di competenza, alla 5^a Commissione.

I lavori terminano alle ore 15,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA

