

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2005 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2005-2007 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (nn. 3224 e 3224-bis)
(Approvato dalla Camera dei deputati)

**Stato di previsione del Ministero della giustizia
per l'anno finanziario 2005
(Tabelle 5 e 5-bis)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2005) (n. 3223)
(Approvato dalla Camera dei deputati)

IN SEDE CONSULTIVA

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 NOVEMBRE 2004

Presidenza del presidente CARUSO Antonino

I N D I C E

(3224 e 3224-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno finanziario 2005

(3223) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

- * PRESIDENTE, *ff. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria* Pag. 3, 8, 9 e *passim*
ALBERTI CASELLATI (FI) 16, 17
BOBBIO (AN) 9, 11
* CALLEGARO (UDC) 17
CASTELLI, *ministro della giustizia* . . 9, 10, 11 e *passim*
CENTARO (FI) 10, 17
FASSONE (DS-U) 10
GUBETTI (FI) 17
* LEGNINI (DS-U) 12, 13, 14 e *passim*
ZANCAN (Verdi-U) 8, 11, 12 e *passim*

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

(3224 e 3224-bis) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007 e relativa Nota di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 5 e 5-bis) Stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno finanziario 2005

(3223) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE, *f.f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 3224, 3224-bis (tabelle 5 e 5-bis) e 3223, già approvati dalla Camera dei deputati.

Onorevoli colleghi, mi scuso anticipatamente se la mia sarà una relazione non molto approfondita; avevo designato come relatore il senatore Grillotti che purtroppo non può essere oggi presente per gravi problemi di salute e pertanto mi accingo a sostituirlo.

A titolo di premessa, dando atto che è presente il ministro della giustizia Castelli, che ringrazio, preciso che i commenti e gli spunti di riflessione che sottoporro alla Commissione non riguardano i disegni di legge così come presentati alla Camera dei deputati, bensì lo stato di previsione del Ministero della giustizia per il 2005, tenuto conto delle variazioni proposte con la Nota di variazioni che recepisce le modifiche conseguenti all'esame parlamentare in prima lettura.

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia reca spese finali per complessivi 7.470 milioni di euro che si distinguono in 7.197 milioni di euro per le spese correnti, pari al 96,3 per cento del totale, e in 273 milioni di euro per le spese in conto capitale, che sono quindi pari a circa il 3,6 per cento del totale delle spese.

Rispetto alle previsioni assestate, cioè all'ultimo documento che anche questa Commissione ha di recente esaminato, che recava un valore di 7.828,9 milioni di euro, vi è una diminuzione apparente (che spiegherò tra poco) del 4,6 per cento, per un importo di circa 359 milioni di euro. Il risultato, come dicevo, solo apparente di questa decurtazione, deve essere letto in riferimento segnatamente all'unità previsionale di base 2.1.2.1 del centro di responsabilità «affari di giustizia», che presenta un decremento delle spese di giustizia pari a 449 milioni di euro. Tale decremento deriva tuttavia da un'operazione di carattere eccezionale che è stata compiuta dal Ministero. Le spese di giustizia, nei vari bilanci che si sono susseguiti fino

al 2004, hanno compreso stanziamenti specificamente destinati alla necessità di saldare il debito di 823 milioni di euro nei confronti della società Poste italiane S.p.A., risalente all'anno 1998. Detto stanziamento ora non è più necessario perché il Ministero nel corso dell'esercizio ha provveduto (mi corregga il Ministro se sbaglio) a liberare questa somma, per cui sono rimasti scoperti solo l'anno 2003 e la frazione dell'anno 2004 per i quali non vi era legge di autorizzazione di spesa, che invece vi era con riferimento al periodo dal 1998 al 31 dicembre 2002. Tale autorizzazione di spesa per l'appunto è stata utilizzata dal Ministero per chiudere questa partita. Il grosso del decremento per questo complessivo valore del 4,6 per cento riguarda dunque questa particolare partita che ho illustrato.

In maniera assolutamente modesta, direi quasi residuale, incidono ulteriori spese, a valere sul capitolo 1363, destinate all'estinzione dei debiti residui dopo il 2003. Le altre variazioni (tutte in diminuzione, ma per importi marginali) recate dalla Nota di variazioni sono riferibili all'applicazione della cosiddetta «regola del 2 per cento» che è stata introdotta con l'articolo 3, comma 1, del disegno di legge finanziaria, in forza del quale non può essere superato tale tetto, per ciascun Ministero, nella spesa corrente e negli investimenti fissi lordi. Con l'articolo 3 è stata disposta la riduzione degli investimenti fissi lordi per il 26,1 per cento e dei consumi intermedi per il 9,9 per cento delle dotazioni iniziali del bilancio a legislazione vigente del Ministero della giustizia. Tale riduzione è in parte compensata dalla variazione proposta in aumento per circa 44 milioni di euro per il capitolo 1426, relativo al pagamento delle competenze per il personale con contratto di lavoro a tempo determinato conseguente all'approvazione dell'articolo 17, comma 2, del disegno di legge finanziaria.

Un'altra notazione, che viceversa ci avvicina molto di più ad una valutazione concreta degli investimenti previsti per la giustizia, riguarda l'analisi dei bilanci dello Stato dal 1995 al 2004 relativamente a questo settore. In tale arco di tempo il rapporto tra le spese del Ministero della giustizia e le complessive spese dello Stato è andato progressivamente aumentando, dall'1,1 per cento del 1995 fino al valore massimo raggiunto nel 2004 con l'1,7 per cento; i rilievi prima fatti e la costruzione della legge finanziaria relativamente a questo esercizio ci portano ad una riduzione dall'1,7 all'1,6 per cento, quindi con un leggero calo, del rapporto tra spesa destinata alla giustizia e le complessive spese dello Stato.

Il bilancio può essere ovviamente analizzato con riferimento ai singoli stanziamenti previsti per ogni centro di responsabilità; ne illustrerò quindi rapidamente gli andamenti.

Ricordo che il progetto di bilancio individua nell'ambito del Ministero della giustizia cinque Centri di responsabilità amministrativi in conformità con la struttura organizzativa su base dipartimentale delineata dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, recante regolamento di organizzazione del Ministero in attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Nel bilancio in corso, per quanto riguarda il Gabinetto del Ministro, restano assegnati 183,4 milioni di euro, pari sostanzialmente al valore di

assestamento del 2004 che era di 182 milioni di euro; per quanto riguarda gli affari di giustizia lo stanziamento è di 1.068,9 milioni di euro, mentre il valore dell'assestamento del 2004 era di 1.468,3 milioni di euro e la differenza rappresenta quel 4,6 per cento di cui parlavo prima relativo alla «partita» della società Poste italiane S.p.A; per l'organizzazione della giustizia sono – infine – riservati 3.509,5 milioni di euro e anche in questo caso si registra un modesto aumento rispetto al valore assestato del 2004 che era di 3.404 milioni di euro, quindi un aumento delle risorse per l'organizzazione giudiziaria pari a 105 milioni.

Per quanto riguarda l'amministrazione penitenziaria, le previsioni assestate determinavano uno stanziamento complessivo di 2.628 milioni di euro, di cui 2.564 di parte corrente e 64 in conto capitale; questo valore è sostanzialmente mantenuto per il 2005, perché lo stesso ammonta 2.623,7 milioni di euro, con una differenza in diminuzione di poco meno di 5 milioni. In questo ambito credo che il Ministro potrà fornirci qualche spunto di approfondimento, particolarmente in riferimento alla questione delle spese farmaceutiche, che è considerata una spina nel fianco per le amministrazioni periferiche del sistema penitenziario; la Commissione ha visitato moltissimi istituti penitenziari e uno dei reclami che viene costantemente avanzato attiene proprio alla mancanza di risorse da destinare alla spesa farmaceutica. La popolazione residente negli istituti penitenziari, infatti, è del tutto particolare anche con riferimento alle esigenze farmaceutiche, determinate non solo dalle situazioni più gravi, quali quelle degli ammalati di HIV, ma anche dalle numerosissime persone tossicodipendenti presenti all'interno del sistema, che fanno rilevante uso di farmaci ansiolitici; questi farmaci garantiscono benessere a coloro che li assumono, ma anche minori pressioni sul sistema, un minor numero di ricoveri ospedalieri e quindi minori spese e più efficienza nell'impiego delle risorse. Inoltre, con riferimento alla Regione Sicilia, tutti i direttori degli istituti che la Commissione ha incontrato hanno espresso preoccupazioni per una situazione fortemente deficitaria; credo che il Ministro potrà confermare che il problema non è solo costituito dalla limitata entità delle risorse assegnate al Ministero della giustizia e da questo indirizzate su questo segmento di servizio, ma anche da una migliore organizzazione e da un più efficace utilizzo delle risorse.

Risorse che dopo l'approvazione di un emendamento alla Camera dei deputati, e registrato con le Note di variazioni, sono previste in 97 milioni di euro, cioè una somma vicina al valore del 2004, che però dagli operatori già era considerato non sufficiente. Tutti i direttori e gli operatori sanitari ci hanno infatti detto che con i fondi assegnati dal Ministero il sistema nel suo insieme tutto sommato regge (eventuali ulteriori risorse potrebbero determinare il miglioramento della qualità del servizio), ma con l'unica eccezione del servizio farmaceutico e sanitario, rispetto al quale tutti denunciano una situazione di crisi.

Non vi è nulla da rilevare in riferimento alla giustizia minorile, per la quale sono assegnati 144,5 milioni di euro contro 144,9 milioni di euro previsti per l'anno precedente. Per quanto riguarda gli aspetti economici

e di ordine generale mi limiterei a queste considerazioni, mentre sulle tabelle della finanziaria i rilievi che si possono fare sono i seguenti.

La Tabella A (Fondo speciale di parte corrente) prevede per il Ministero della giustizia, relativamente al triennio 2005-2007, un accantonamento complessivo di 96,2 milioni di euro, di cui è prevista la ripartizione in 30,6 milioni di euro per il 2005 e 32,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007. Questi accantonamenti sono destinati all'attuazione della riforma dell'ordinamento giudiziario, nel momento in cui la stessa sarà definitivamente varata, alle disposizioni in materia di organico della Cassazione, per l'attuazione della decisione n. 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione Europea che istituisce EUROJUST per la lotta alle più gravi forme di criminalità. Rispetto alla finanziaria dello scorso anno, gli stanziamenti per il triennio presentano una diminuzione complessiva di 24,5 milioni di euro. In sostanza, siamo passati dai 120,7 milioni di euro accantonati per il triennio 2004-2006 ai 96,2 milioni di euro previsti per il triennio 2005-2007. Come potete ben vedere, si tratta di un taglio severo, collocabile intorno al 15 per cento.

La Tabella B (Fondo speciale di conto capitale, destinato alle spese di investimento) nel disegno di legge del Governo prevedeva per il triennio 2005-2007 accantonamenti in favore del Ministero della giustizia per 50 milioni di euro: 10 milioni nel 2005 e 20 milioni nel 2006 e nel 2007. Un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, purtroppo, ha azzerato questo valore e pertanto il Ministero non dispone di accantonamenti per spese di investimento, quindi per nuove realizzazioni, nel corso del triennio, almeno per come stanno le cose in questo momento. Restano peraltro finanziate tutte le spese già disposte con leggi precedenti; quindi, quello che è stato già programmato sarà attuato, ma non è consentita dal punto di vista di bilancio una progettazione ulteriore.

Per quanto concerne la Tabella C, che consente il rifinanziamento delle leggi di spesa, è significativo che con riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze siano indicati stanziamenti, che sono in realtà di interesse della Commissione giustizia, per 26,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005-2007, e quindi per un totale di circa 80 milioni di euro, destinati al finanziamento del Consiglio Superiore della Magistratura, in attuazione delle leggi del 1958 e del 1998. Vi è una riduzione, sebbene anche qui marginale, con riferimento a quanto autorizzato per l'anno 2004, per il quale il valore dello stanziamento era di 27,3 milioni di euro, mentre per il 2005 è di 26,8 milioni di euro.

Nell'ambito della Tabella F, è da sottolineare che per il 2005 è autorizzata una spesa di 150 milioni di euro per il completamento delle opere destinate agli istituti di prevenzione e pena e a edilizia giudiziaria, con un'ulteriore autorizzazione di spesa per 50 milioni di euro per le stesse finalità per l'anno 2006, il tutto a valere sulle dotazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto riguarda le norme contenute nel disegno di legge finanziaria, abbiamo innanzi tutto l'articolo 37, che reca in rubrica specificamente gli interventi in materia di giustizia, il quale interviene in primo luogo sul

decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (il testo unico con cui sono regolate le spese di giustizia) con interventi che hanno contenuto di severità: infatti, viene abolita la fascia iniziale di esenzione totale dal contributo unificato per le spese di giustizia e vi è una revisione in aumento degli scaglioni di pagamento, relativi alle controversie non esenti. Oltre a ciò, vengono introdotte misure che riguardano i giudici di pace e i relativi compensi e la custodia giudiziaria.

Più in particolare, per quanto riguarda i contributi unificati, il comma 4 dell'articolo 10 del testo unico prima citato prevedeva che i processi di valore inferiore a 1.100 euro fossero esenti da contributo; sarà d'ora in poi previsto invece un contributo di 30 euro. Sulla soppressione dell'esenzione totale sulla fascia più bassa, il Governo ha ritenuto che vi sia già una sufficiente tutela per le fasce di utenti economicamente più deboli in virtù del patrocinio a spese dello Stato, giudicando irrilevante il prelievo di 30 euro per cittadini economicamente non deboli e che affrontino controversie di scarso valore; si tratta di ragioni di principio più che di ragioni economiche.

Le misure contenute nel disegno di legge finanziaria, con riferimento al contributo unificato per le spese di giustizia, non si fermano qui, perché con il comma 2 dell'articolo 37 si prevedono una serie di aumenti sugli scaglioni successivi: in particolare, si passa da 62 a 70 euro per i processi tra 1.100 e 5.200 euro di valore e per quelli di volontaria giurisdizione, nonché per i procedimenti in camera di consiglio quali per esempio la decisione sull'istanza di sospensione ed esecuzione della sentenza in pendenza del ricorso per Cassazione, l'omologazione della separazione consensuale, i provvedimenti necessari alla conservazione del patrimonio dello scomparso, le sentenze che dichiarano l'assenza o la morte presunta, i provvedimenti relativi ai minori, agli interdetti e agli inabilitati. Su questo punto mi riservo alla conclusione della mia esposizione di chiedere informazioni specifiche al Ministro.

Si passa poi da 155 a 170 euro per i giudizi che hanno un valore compreso tra 5.200 e 26.000 euro; da 310 a 340 euro per i processi con valore compreso tra 26.000 e 52.000 euro e così via, fino allo scaglione massimo che prevede un aumento da 930 a 1.100 euro per i processi per un valore di oltre 520.000 euro. Quindi, in sostanza, per i primi tre scaglioni vi è un aumento del 10 per cento, mentre per le cause di valore più elevato l'aumento è del 20 per cento.

Analogamente, per quanto riguarda i processi esecutivi immobiliari, il contributo unificato passa da 155 a 200 euro con un incremento di circa il 30 per cento, nonché quello per l'opposizione agli atti esecutivi, che passa da 103,30 a 120 euro, con un incremento grosso modo del 20 per cento.

Per quanto riguarda il giudice di pace, fermo restando il sistema di corresponsione del compenso e i valori delle singole articolazioni attraverso cui il compenso è erogato (un'indennità per ciascuna udienza civile e penale e un compenso per ogni mese effettivo di servizio) viene introdotto un tetto annuo di 72.000 euro lordi, cioè 6.000 euro mensili.

Altre disposizioni di minore portata ma assolutamente opportune riguardano la custodia giudiziaria di autoveicoli, che costituisce un notevole onere per il bilancio dello Stato ed un rilevante aggravio organizzativo per la Magistratura; vengono introdotte una serie di disposizioni che mirano a ridurre al minimo i tempi di conservazione degli autoveicoli e soprattutto i costi a carico dell'erario.

Da ultimo, viene eliminata la fase relativa all'acquisizione del parere del consiglio dell'ordine, previsto dall'articolo 82 del testo unico n. 115 del 2002, nel procedimento di liquidazione dell'onorario del difensore in caso di gratuito patrocinio.

ZANCAN (*Verdi-U*). È una disposizione negativa; il consiglio dell'ordine svolge un notevole lavoro per organizzare gratuitamente le difese di ufficio e gli avvocati continuano ad essere l'unica categoria al mondo che lavora gratis.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Il comma 18 dell'articolo 37 riguarda un contributo forfettario che la parte che si costituisce in giudizio deve versare anticipatamente per le notificazioni eseguite dall'ufficiale giudiziario per conto dei funzionari di cancelleria; il contributo, che era di 2,47 euro, passa a 8 euro. Credo non si possa entrare nel merito della questione, anche se ritenevo che il testo unico n. 115 del 2002, che ha introdotto il contributo unificato, tendesse anche ad eliminare tutti i diversi contributi forfettari, ma evidentemente questo in oggetto è riuscito a sopravvivere.

Un'ultima questione, che è piuttosto delicata e sulla quale richiamo l'attenzione di tutti i colleghi, è invece relativa al comma 15 dell'articolo 38 del disegno di legge finanziaria. La rubrica dell'articolo recita: «Redditi immobiliari. Lotta al sommerso»; il comma 15 dispone: «I contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati.». Mi sembra che il Governo con questa disposizione voglia perseguire una finalità virtuosa, cioè contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale relativa ai contratti di affitto; tuttavia, se l'obiettivo è condivisibile, non credo proprio che sia efficace e accettabile la modalità con cui lo stesso viene perseguito, perché una norma così congegnata determina una serie di difficoltà di cui probabilmente il materiale redattore della stessa, cioè il Ministero del tesoro, non si è avveduto. Anzitutto, il nostro sistema giuridico non conosce i diritti relativi di godimento, ma soltanto diritti reali e personali di godimento; la dizione «diritti relativi di godimento» vuole essere una rappresentazione atecnica del fatto che la concessione in affitto o in comodato dell'immobile trasferisce il diritto di utilizzo; ma se fosse questo il contenuto esclusivo di questa espressione, forse converrebbe non incidere su due disposizioni tipiche e collaudate del sistema giuridico, posto che i problemi sollevati non sarebbero fin qui di notevole importanza e soprattutto

sarebbero facilmente risolvibili con una riconsiderazione letterale del testo. La difficoltà più seria è relativa alla sanzione prevista per il contratto non registrato, che è la nullità.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. La norma non è stata scritta dall'ufficio legislativo del Ministero della giustizia.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. A prescindere dalla paternità, che avevo peraltro già poco fa precisato, del Ministero dell'economia, il problema è quello dell'inefficacia della disposizione, perché dalla nullità deriva l'inesistenza del contratto e quindi del sinallagma, il che potrebbe autorizzare l'inquilino a non pagare l'affitto e il proprietario a mandarlo via di casa.

Tuttavia, quand'anche così non fosse, il mantenimento della disponibilità dell'immobile darebbe comunque luogo ad un altro tipo di sinallagma che non ha più natura contrattuale, ma risarcitoria o al più residuale secondo i principi dell'arricchimento senza causa, dell'indebito arricchimento. Quindi, non si vede un'efficacia fulminante in relazione ad una misura di questo tipo; è certamente una misura che rappresenta un messaggio forte nei confronti delle persone e che comunque può creare un fattore di disturbo, ma non risolve in radice il problema. Di contro, essa devasta il sistema delle nullità del contratto con complicazioni non da poco, anche in riferimento ad alcuni aspetti di corollario. Per esempio il contratto di locazione, come il contratto di compravendita, prevede l'obbligo di comunicazione all'autorità di polizia delle generalità della persona che riceve in utilizzo l'immobile. Ciò è prescritto che debba avvenire prima che venga registrato il contratto (quindi non più nelle 24 ore successive, come oggi è previsto)? Oppure quando dovrà avvenire, posto che la sanzione è quella della nullità?

BOBBIO (AN). Secondo me non c'è in questo caso nessun tipo di problema, neanche teorico. Quand'anche la disponibilità nascesse dal contratto, rimarrebbe comunque fermo l'obbligo di comunicazione da parte del locatore all'autorità di petizione perché si deve sapere chi è che ha la disponibilità materiale di un determinato immobile.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Il problema è un altro. Se la sanzione è quella della nullità e considerando come va il mondo, la nullità deve riguardare il contenuto intrinseco del contratto. Pertanto, non è proibito affermare che l'adempimento della registrazione rappresenta uno degli elementi del contratto, che a questo punto diventa un contratto a formazione progressiva: vi è il momento della firma, quello della consegna della cosa, quello della registrazione. Perché il contratto possa essere nullo vi deve pertanto essere un difetto anche in quel momento in relazione a quell'adempimento e ciò significa (non è un problema irrisolvi-

bile, anzi lo risolveremo senz'altro, nell'interesse della sicurezza nazionale) che non si può semplicemente affermare che la comunicazione avviene entro 24 ore dal momento della stipula del contratto, perché se la sanzione prevista è quella della nullità la stipula del contratto coincide con il momento della registrazione del contratto. Questo è solo uno dei problemi che si pongono, ma al di là di questo vi sono anche altri aspetti di carattere pratico e non di poco peso: che effetto ha la cauzione data al momento della sottoscrizione del contratto ma prima che abbia conclusione l'iter formativo dello stesso? È solo un anticipo? I problemi a mio parere sono numerosi e complessi, ma soprattutto si infrange un sistema che fino ad ora aveva, almeno per questo versante, funzionato. Credo quindi che su tale argomento sia opportuno procedere a una riflessione più approfondita.

In conclusione, vorrei che il Ministro intervenisse segnatamente sulla questione della spesa farmaceutica per quanto riguarda l'amministrazione penitenziaria e sulla questione del contributo unificato in riferimento a taluni provvedimenti per i quali, per la verità, mi risultava che vi fosse un'esenzione e che quindi non vi possa essere un conseguente aumento: mi riferisco ai provvedimenti che riguardano le dichiarazioni di assenza o di morte presunta e ai provvedimenti relativi ai minori, agli interdetti e agli inabilitati.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Mi riservo di intervenire al riguardo in sede di replica.

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

FASSONE (*DS-U*). Forse è prematuro ipotizzare ora una proposta che possa risolvere questo nodo ma consentitemi di fare una precisazione. Si potrebbe ipotizzare che nessuna azione o eccezione può essere fatta valere nè alcun diritto invocato sulla base di un contratto di locazione che non sia stato registrato.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Secondo me si ritorna indietro di cinque anni e il punto potrebbe costituire un vero *vulnus* costituzionale. È inutile che ripetiamo l'argomento più volte utilizzato ogni volta che si condiziona l'esercizio di un diritto ad un adempimento di carattere economico. Lo stesso è avvenuto (credo che la Corte si sia già pronunciata su questo punto), per esempio, con riferimento al deposito cauzionale nei procedimenti monitori.

CENTARO (*FI*). Si potrebbe introdurre un obbligo sanzionato amministrativamente.

BOBBIO Luigi (AN). Il punto che stona è che si mette nelle mani di una sola delle parti la sorte dell'intero contratto.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. La questione è ancora peggiore poiché entrambe le parti sono tenute alla registrazione. Il problema a mio giudizio dovrebbe essere approfondito, comunque già ora quando si avvia un processo che riguarda la locazione di immobili – perché di questo in concreto stiamo parlando – devono essere prodotte le prove di avvenuta registrazione del contratto e di rinnovazione dello stesso. Mi sembra di ricordare che inizialmente vi fosse un sistema come quello prefigurato dal senatore Fassone: il giudice non poteva procedere alla pronuncia finale se non c'era stato questo adempimento probatorio. Mi sembra inoltre che la soluzione finale individuata sia stata quella di una tassazione da parte dell'ufficio del registro, in sede di tassazione della sentenza dell'intero valore del contratto, a meno che non fosse data prova, da quella delle parti che vi avesse interesse, di aver anteriormente corrisposto agli obblighi fiscali. Comunque, se vogliamo essere cooperativi, come mi sembra utile e giusto che sia, nei confronti dei colleghi redigendo un'ipotesi alternativa a questa, approfondiremo l'argomento. Mi sembra tuttavia di capire, e su questo mi pare converga l'opinione della Commissione, che la sanzione della nullità sia considerata inappropriata e inefficace.

ZANCAN (*Verdi-U*). Volevo fare una domanda, signor Presidente, approfittando del suo migliore studio della Tabella n. 5, su una voce per me importantissima, quella delle spese generiche di giustizia. L'anno scorso queste spese erano assemblate e ricomprendevano le notifiche, le spese di perizia, le spese di registrazione a seguito di provvedimento del giudice: oggi sono aumentate, sono diminuite, sono invariate? Dove si trovano?

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Dovrebbero essere nell'unità previsionale di base 2.1.2.1, al capitolo 1360.

ZANCAN (*Verdi-U*). Le variazioni che si propongono sembrerebbero in diminuzione, signor Presidente, e questa è una vera tragedia. Siccome questa voce ha una sua notevole incidenza, vorrei sapere se il signor Ministro ricorda da quando queste spese di giustizia sono state inserite nel bilancio del Ministero di giustizia.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Dall'anno scorso.

ZANCAN (*Verdi-U*). Quindi rispetto al *trend* vanno aggiunte queste spese ulteriori.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Dovrebbe essere il 2 per cento in più; per il 2004 erano previsti 600 milioni di euro, ma non possiamo considerare questo bilancio perché è stato inquinato dal famoso emendamento all'articolo 1. In altre parole il bilancio contiene un virus, non è un bilancio reale perché condizionato da quell'emendamento, tant'è vero che la tabella B è sparita completamente, per cui andrebbe appurato quale destino abbia avuto il capitolo sulle spese di giustizia.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. I dati significativi sono quelli relativi alle previsioni assestate per l'anno 2004, che vanno confrontati con l'ultima colonna della nota di variazione della tabella 5-bis. In pratica la previsione assestata dell'anno 2004 è l'ultimo valore esaminato col disegno di legge di assestamento approvato qualche settimana fa; rispetto a questo dato il Governo ha proposto le variazioni in aumento e in diminuzione che si possono leggere nell'ultima colonna e ne deriva una previsione per l'anno 2005. Questa previsione viene ripresa nella prima colonna della nota di variazione e sulla stessa pagina, ma in seconda colonna si possono vedere le variazioni apportate dalla Camera dei deputati, mentre in terza colonna vi è il dato che perviene all'esame del Senato. Per cui raffrontando queste tre cifre (l'assestamento per il 2004, la proposta di bilancio e la modifica apportata dalla Camera dei deputati) si può trovare risposta alle diverse questioni poste: si tratta di un conto algebrico, reso comunque più difficile dalla famosa «partita» della società Poste italiane S.p.A.

ZANCAN (*Verdi-U*). In sostanza chiedo se le spese di giustizia aumentano o diminuiscono.

LEGNINI (*DS-U*). Diminuiscono drasticamente.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. C'è una riduzione, ma certamente non drastica.

ZANCAN (*Verdi-U*). Sarebbe tragico se ad ottobre non ci fossero più risorse: non si potrebbero più fare intercettazioni, pagare i difensori d'ufficio e quant'altro.

LEGNINI (*DS-U*). Signor Presidente, intendo avanzare qualche prima valutazione dopo una prima sommaria lettura dei documenti e dopo l'esposizione del relatore, riservandomi di esplicitare meglio la posizione del Gruppo anche attraverso appositi emendamenti. La prima valutazione politica da fare è che, come rilevato anche dal Presidente, con questo bilancio vi è per la prima volta un dato di spesa in controtendenza rispetto all'incremento registrato dal 1995 in poi: infatti, la percentuale di spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese complessive dello Stato

diminuisce nel 2005, anche se soltanto dello 0,1 per cento, rispetto all'anno scorso. Tale dato è ancor più significativo se si tiene conto che si è certamente in presenza di un aumento tendenziale della spesa, in particolare per gli oneri derivanti dalla attuazione della riforma sull'ordinamento giudiziario che il Governo ha fortissimamente voluto. È vero che, al riguardo, gli oneri hanno trovato una specifica copertura con apposite previsioni di copertura finanziaria contenute nella legge licenziata, ma è altrettanto vero che l'incremento della spesa dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso derivante dall'attuazione della riforma sarà certamente superiore agli stanziamenti suddetti, con la conseguenza che quell'inversione di tendenza sarà ulteriormente accentuata a causa delle nuove spese che si determineranno nel 2005. Ciò vuol dire che la spesa per il funzionamento della giustizia nel prossimo anno si ridurrà in modo sensibile, come si ricava anche dal chiarimento sollecitato dal senatore Zancan sul nevralgico centro di spesa per gli affari di giustizia, visto che rispetto alla previsione assestata dell'esercizio 2004 è previsto un pesante taglio di 185 milioni di euro per il complessivo funzionamento delle attività giudiziarie. Salvo che non vi siano ulteriori dati non ancora considerati in questa prima sommaria analisi, credo che accadrà ciò che poco fa ipotizzava il senatore Zancan, cioè che ad ottobre non ci saranno più risorse per il funzionamento della giustizia.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Se analizza anche il complesso dei capitoli relativi alle spese di giustizia troverà risposta alle sue preoccupazioni; infatti, nel 2004 le spese di giustizia erano ricomprese in un unico capitolo, mentre in questo bilancio sono divise sui capitoli 1360 e 1362, quest'ultimo relativo ai giudici di pace; quindi, per fare un paragone con l'anno precedente bisogna sommare i due capitoli. Inoltre va considerato il capitolo 1363, relativo ad un ulteriore stanziamento per l'estinzione delle anticipazioni effettuate da Poste italiane S.p.A.

LEGNINI (*DS-U*). Mi scusi, signor Ministro, lei si riferisce al capitolo 1362, relativo all'indennità dei giudici di pace?

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Sì. Fino all'anno scorso il capitolo era unico, adesso è stato diviso in due, quindi lei deve considerare tutti e due i capitoli; se lei fa la somma, vedrà che ci sono circa 3 milioni in meno rispetto all'anno scorso.

LEGNINI (*DS-U*). D'accordo, ma lei si riferisce al capitolo 1362?

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Fino a due anni fa le spese di giustizia rientravano nel modello 12; l'anno scorso sono state esplicitate, se ben ricordo, nel capitolo 1360 che comprendeva tutte le spese elencate nell'attuale capitolo 1360 ma anche l'indennità per i giudici di pace che oggi è evidenziata nel capitolo 1362. Quindi, per fare il paragone con

le spese dell'anno scorso, che ammontavano come stanziamento a 600 milioni, bisogna fare la somma dei capitoli 1360 e 1362.

LEGNINI (*DS-U*). Prendo atto della precisazione del Ministro, ma comunque rimane un taglio che non è di circa 3 milioni.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Se lei fa la somma, vedrà che ci sono circa 3 milioni in meno. In ogni caso, bisogna valutare il capitolo 1363 che stanziava ulteriori 340 milioni per coprire debiti pregressi con le Poste, che sono il nostro ente pagatore per le spese di giustizia. Quindi, se riusciremo a fermare l'incremento esponenziale delle spese di giustizia, che aumentano ogni anno in maniera incontrollata, non ci saranno problemi. Se invece non riusciremo a fermare questi aumenti continui di anno in anno (ricordo ad esempio le spese di intercettazione che aumentano con un *trend* del 100 per cento ogni due anni), è chiaro che avremo dei problemi.

LEGNINI (*DS-U*). Prendo atto della precisazione del Ministro, senz'altro utile, ma a me sembra che anche facendo le sommatorie che egli suggerisce (che non possono riguardare il capitolo 1363 ma solo il capitolo 1362) comunque abbiamo una riduzione di 50 milioni di euro.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Non è così: passiamo da 600 a 593 milioni.

LEGNINI (*DS-U*). Chiedo scusa: le variazioni in diminuzione sono pari a 135 milioni più 35 più 15 apportate dalla Camera dei deputati, per un totale di 180 milioni. Comunque approfondiremo questo punto.

ZANCAN (*Verdi-U*). Rimane assai valida l'obiezione del collega: vi è un decremento, sia pure modico.

LEGNINI (*DS-U*). Non è molto modico.

ZANCAN (*Verdi-U*). Secondo il collega non è molto modico, secondo lei, signor Ministro, è modico, però ci sono delle spese in più. Il collega ha ricordato le spese sull'ordinamento giudiziario...

LEGNINI (*DS-U*). Io parlavo del bilancio nel suo complesso del Ministero, non di questo capitolo specifico.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Le spese sono coperte da appositi capitoli della Tabella A del disegno di legge finanziaria.

ZANCAN (*Verdi-U*). E le spese per gli esami di avvocato, orali e scritti, che cominciano quest'anno?

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Sono tutte coperte.

LEGNINI (*DS-U*). Volevo completare la mia esposizione: l'obiezione riferita alle spese per l'attuazione ipotetica della riforma dell'ordinamento giudiziario era riferita al complesso del bilancio. Comunque, in relazione ai dati esposti, si evidenzia una sostanziale riduzione (si tratta ora di apprezzarne la misura) delle spese per il Ministero della giustizia, anche considerando la regola generale del 2 per cento, mentre vi dovrebbe essere almeno in termini nominali un incremento e non una riduzione. Ciò è ancora più grave a mio modo di vedere se si considera l'aumento delle entrate derivanti dall'aumento del contributo unificato di cui all'articolo 37 del disegno di legge finanziaria, che dovrebbe andare ad accrescere le disponibilità finanziarie del Ministero e non essere destinato ad altre finalità.

ZANCAN (*Verdi-U*). Invece ci viene scippato.

LEGNINI (*DS-U*). Non lo sappiamo: si tratta di studiare i flussi, i rivoli finanziari. Sta di fatto che abbiamo questa decurtazione e nel contempo un aumento di entrata a carico dei cittadini utenti del sistema giustizia.

Condivido poi le perplessità manifestate dal Presidente sulla norma che riguarda i contratti di locazione: mi sembra francamente una formulazione quantomeno errata quella per cui si vuole introdurre (sarebbe la prima volta) una causa di nullità del contratto attraverso la previsione di un inadempimento di carattere tributario: infatti di questo si tratta poiché la registrazione di un contratto di locazione è un adempimento prettamente, esclusivamente tributario. Apprezzo la finalità che vuole perseguire la norma, che è quella di colpire la diffusissima evasione nel settore delle locazioni abitative e non, ma credo che vi siano strumenti e formulazioni ben più adeguate di quella che viene proposta, che non solo costituisce un *vulnus* al sistema delle nullità, ma pone problemi molto complessi nella gestione dei rapporti contrattuali. È vero anche ciò che si diceva poco fa: la sanzione di cui discutiamo è a disposizione di quale parte contrattuale? Del conduttore che in questo caso diventa parte forte, paradossalmente, del rapporto, che pur di sottrarsi al pagamento dei canoni può eccepire la nullità del contratto non registrato in qualunque momento? Insomma, i problemi sono molteplici e richiedono un approfondimento.

Volevo, infine, sollevare, e chiedo l'attenzione dei colleghi su questo punto, un ulteriore problema, quello riferito alla norma contenuta nell'articolo 19 del disegno di legge finanziaria del Governo che riguarda il divieto di estensione dei giudicati e altre norme processuali. Anche qui, mi sembra una previsione molto delicata...

ZANCAN (*Verdi-U*). C'era anche l'anno scorso.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Avevo notato la questione, ma mi era sembrato che riguardasse più la Commissione lavoro che la Commissione giustizia.

LEGNINI (*DS-U*). In realtà qui vi sono anche norme di carattere processuale che riguardano l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'ARAN e quant'altri nelle controversie relative ai rapporti di lavoro.

Il dato che volevo sottolineare è questo: la norma sull'intervento dello Stato nei giudizi promossi dai pubblici dipendenti mi sembra assolutamente condivisibile: è giusto che il Governo in linea teorica decida in tal senso, esercitando una facoltà di intervento nei giudizi di lavoro che possono avere un effetto sul bilancio dello Stato. Invece, il divieto di estensione dei giudicati a mio modo di vedere non solo è una misura contraria a canoni e norme di buon andamento della pubblica amministrazione, ma in realtà rischia di conseguire un risultato opposto alle intenzioni del legislatore, perché è evidente che avrà un effetto moltiplicativo dei contenziosi. Ipotizziamo il caso di un ufficio con dieci dipendenti uno dei quali vince una causa: se il dirigente non ha il potere di estendere gli effetti del giudicato, magari su una norma di scarso conto, agli altri nove titolari di analoghi diritti, questi ultimi saranno evidentemente costretti anch'essi a rivolgersi alla giustizia. Quindi, la previsione rischia di aggravare le spese dello Stato, considerando che con ogni probabilità i dipendenti pubblici che non hanno fatto ricorso alla giustizia per la tutela di quel diritto statuito con il giudicato non si fermeranno, non attenderanno un provvedimento della pubblica amministrazione. Quindi, credo che anche questa sia una norma che rischia di devastare le finanze dello Stato invece di contenere la spesa pubblica.

ALBERTI CASELLATI (*FI*). In ordine alla sanzione di nullità prevista dal comma 15 dell'articolo 38 del disegno di legge finanziaria per i contratti di locazione, a parte il fatto che si introdurrebbe la registrazione come elemento *ad substantiam* reinventando così il contratto, mi pare che ci sia un elemento di forte contraddittorietà rispetto al comma 2 dell'articolo 41-ter come modificato dal comma 11 dello stesso articolo 38, laddove si prevede: «In caso di omessa registrazione del contratto di locazione di immobili, si presume, salvo documentata prova contraria, l'esistenza del rapporto di locazione anche per i quattro periodi di imposta antecedenti quello nel corso del quale è accertato il rapporto stesso; ...». Si assume pertanto la nullità nell'ipotesi in cui il contratto di locazione non sia registrato, mentre nell'altra disposizione si presuppone l'esistenza del contratto di locazione soltanto ai fini fiscali, con penalizzazione in caso di omessa registrazione. Sono due argomenti che si contraddicono.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Lo stesso obiettivo viene perseguito con due modalità diverse.

ALBERTI CASELLATI (*FI*). Si assume l'esistenza ai fini fiscali anche in mancanza di registrazione, mentre per un altro verso la registrazione è addirittura un elemento sostanziale del contratto, contrariamente a quanto sempre sostenuto al riguardo.

CALLEGARO (*UDC*). Sono due piani completamente diversi, per cui non credo vi sia contraddizione. Infatti, la prima è una norma di natura sanzionatoria e meramente fiscale, mentre la seconda riguarda la natura costitutiva del contratto: il contratto non esiste tra le parti che lo hanno stipulato, ma se risulta che è stato sottoscritto e non è stato registrato l'imposta va pagata ugualmente. In altre parole non produce effetti tra le parti ma solo ai fini fiscali: laddove si prevede che la registrazione sia elemento costitutivo di efficacia, la nullità è solo tra le parti che lo hanno stipulato.

ALBERTI CASELLATI (*FI*). Ma il principio non può essere affermato e negato allo stesso tempo e la nullità è assoluta, *erga omnes*.

CENTARO (*FI*). La contraddizione si coglie dalle circostanze, perché la nullità travolge assolutamente il negozio giuridico, peraltro *ex tunc*.

CALLEGARO (*UDC*). Il contratto non registrato ha prodotto un beneficio, perché sono stati riscossi degli affitti in forza del contratto stesso.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Ma non in forza del contratto perché è nullo.

CALLEGARO (*UDC*). È nullo tra le parti ma ha prodotto degli effetti e quindi il fisco può pretendere il pagamento delle imposte.

GUBETTI (*FI*). Si possono fiscalmente perseguire i proventi di un reato, ad esempio l'usura; figurarsi se si può escludere il pagamento di un'imposta sui proventi degli affitti!

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Ma se il contratto è nullo, la dazione del danaro sarà stata effettuata in forza di un accordo tra privati.

CENTARO. Che però determina comunque un contratto.

PRESIDENTE, *f. f. relatore sulle tabelle 5 e 5-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Onorevoli colleghi, dobbiamo fissare un termine per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno. Propongo di fissare tale termine alle ore 12 di domani, mercoledì 24 novembre.

Poiché non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.

