COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

4.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 OTTOBRE 1990

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, PROFESSOR GIULIANO VASSALLI, SUI PROBLEMI FINANZIARI DEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO D'ACQUISTO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **LUIGI CASTAGNOLA**

INDICE

PAG.

Audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, sui problemi finanziari del settore della giustizia:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3, 4, 10, 19, 22, 24, 26
Castagnola Luigi, *Presidente* 8
Bevilacqua Cristina (PCI) 20
Carrus Giovanni (DC) 8, 9
Castiglione Franco, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 7, 8, 9, 14, 18
Geremicca Andrea (PCI) 9
Macciotta Giorgio (PCI) 21, 24, 25
Mattioli Gianni Francesco (Verde) 16
Sannella Benedetto (PCI) 19
Valensise Raffaele (MSI-DN) 11
Vassalli Giuliano, *Ministro di grazia e giustizia* 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 20,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, sui problemi finanziari del settore della giustizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, sui problemi finanziari del settore della giustizia. Il ministro è accompagnato dal sottosegretario di Stato per la giustizia Franco Castiglione.

Ci scusiamo per l'orario nel quale ci siamo permessi di suggerire che avesse luogo l'audizione, ma purtroppo i lavori nostri e quelli ai quali il ministro deve sottoporsi sono di tale intensità da portarci a sfruttare anche le ore meno comode.

Ringraziamo vivamente il professor Vassalli per la sua disponibilità e diciamo subito che interesse molto vivo della Commissione bilancio, qui rappresentata dai capigruppo in Commissione, quindi da deputati che hanno un ruolo di particolare responsabilità, è di accertare con dovizia di elementi quali siano le esigenze del settore giustizia sotto il profilo finanziario. Altre questioni, com'è ovvio, non appartengono alle competenze di questa Commissione né sarebbe il caso di introdurle, poiché ci porterebbero assai lontano dal nostro obiettivo. L'odierna audizione, dunque, è strettamente connessa con i problemi finanziari ed invito i colleghi a volersi attenere, nelle domande che vorranno eventualmente rivolgere, al tema che ci siamo proposti e che è in rapporto alle competenze specifiche della nostra Commissione. Naturalmente possono anche porsi problemi che abbiano connessione con gli aspetti finanziari, ma tale connessione deve essere evidente e non forzata.

Sulla base di questa breve premessa vorrei pregare il ministro – se lo ritiene opportuno – di adeguarsi anch'egli all'impostazione che ho indicato, in modo che l'argomento sia focalizzato così come la Commissione intende affrontarlo e possano esserci fornite tutte quelle informazioni che poi diverranno utilissime per il lavoro che ci apprestiamo a compiere nei prossimi giorni, quando affronteremo l'esame delle singole poste della legge finanziaria e del bilancio dello Stato.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* La ringrazio, onorevole presidente.

Ringrazio sinceramente la Commissione bilancio, tesoro e programmazione per la speciale attenzione che ha voluto riservare, anche per questo canale oltre che per quello rituale, che seguirà esaminando i documenti che perverranno da parte della Commissione di merito, al problema della giustizia; problema che, dal punto di vista finanziario, al quale mi atterrò strettamente, è seriamente e veramente grave, drammatico, pur non portando – almeno a nostro avviso – a conclusioni di cifre inattingibili.

Tuttavia, mentre ringrazio vivamente la Commissione per questa attenzione e mi dichiaro disposto a fare un'esposizione, che del resto ricalca in gran parte quella che ho fatto ieri in Commissione

giustizia in sede di replica sul bilancio e sulla legge finanziaria, dichiaro fin d'ora che probabilmente sarà necessaria o un'ulteriore audizione o un'ulteriore documentazione, perché temo che dagli onorevoli deputati che interverranno possano essermi poste domande su singole questioni rispetto alle quali ho bisogno di approntare una documentazione.

PRESIDENTE. Lei risponderà come potrà e farà poi pervenire un'ulteriore documentazione.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Esattamente, poiché vi sono alcune cose sulle quali è possibile rispondere immediatamente, altre che hanno bisogno di una consultazione.

Prima di tutto farei una premessa di carattere cronologico. Le stesse richieste di cui questa sera parlerò alla Commissione bilancio noi le abbiamo già rivolte in tre tempi al Ministero del tesoro: in un primo tempo, predisponendo un progetto di legge finanziaria e di bilancio cui siamo tenuti ogni anno allegandolo alla cosiddetta nota preliminare, che è stampata nel bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia (poche pagine quest'anno); una seconda volta, inviando direttamente al Ministero del tesoro il nostro programma per la legge finanziaria in luglio; infine, il 24 agosto, mandando sempre al Ministero del tesoro un documento che riguardava un tema specifico, cioè un piano d'interventi straordinari per la giustizia così come noi lo ritenevamo e lo riteniamo tutt'ora essenziale.

Ho con me, ad esempio, il documento del 31 luglio 1990, che è il documento per la legge finanziaria 1991 inviato alla Ragioneria generale dello Stato, nel quale si elencano i bisogni del Ministero in sede di accantonamenti per le finalizzazioni ed ho con me anche il documento del 24 agosto, con il quale si chiede di introdurre, sempre nella legge finanziaria, una voce relativa ad interventi straordinari per la giustizia: interventi straordinari che nell'arco di un quadriennio comportano uno stanziamento di 2 mila miliardi, di cui 1.000 per le strutture informatiche e 985 per tutte le altre esigenze di carattere straordinario della giustizia, alle quali sotto questo profilo non si è mai fatto fronte.

Parlo innanzitutto del piano straordinario, del quale – se alla Commissione interessa – posso lasciare copia, affinché i deputati possano prendere visione dei dettagli. Questo piano straordinario era da noi concepito come recepibile nella legge finanziaria sotto vera e propria forma di piano straordinario per la giustizia, in analogia a quanto era avvenuto con la legge finanziaria 1980, nel cui articolo 27 è proprio presente la voce « Interventi straordinari per la giustizia », naturalmente con un importo più ridotto di quello cui ho fatto menzione testé. Questo per dire che storicamente i bisogni che enuncerò alla Commissione bilancio sono gli stessi che abbiamo enunciato al Ministero del tesoro e che non hanno potuto avere da parte di quel Ministero, come si evince dalla lettura della tabella 5 e del progetto di legge finanziaria, se non un accoglimento parziale. Cioè nessuna risposta, di nessun genere, abbiamo avuto al progetto di piano straordinario per la giustizia: non ve ne è traccia. Abbiamo avuto una risposta favorevole per alcune delle voci della finanziaria. Sono corrispondenti, infatti, alle richieste gli accantonamenti per il giudice di pace (non mi riferisco all'istituzione, che è in discussione al Senato e sta per arrivare ad una conclusione). Abbiamo chiesto che ci dessero non i 30 miliardi all'anno per tre anni, che sono stanziati a regime e che rappresentano una cifra pari al nulla. Infatti il nuovo giudice onorario dovrebbe essere investito di funzioni, di competenze e di strutture che non hanno niente a che fare con quelle dell'attuale giudice conciliatore, altrimenti a nulla varrebbe istituirlo. Avevamo, previsto sulla base di calcoli effettuati e discussi con le direzioni generali competenti, una cifra pari a 350 miliardi per ogni anno, una volta che il provvedimento sarà a regime. Il

ministro del bilancio aveva considerato che nel 1991 difficilmente si sarebbe arrivati al compimento di questa istituzione e aveva, addirittura ridotto a 10, 30 e 30 lo stanziamento proposto.

Noi invece abbiamo ottenuto una vittoria completa. Del resto avevo detto che mi sarei impegnato particolarmente per questo istituto, cosi come l'anno scorso avevo fatto, ottenendo un certo risultato, per il patrocinio dei non abbienti, sia pure limitatamente alla materia penale. Del resto, l'istituzione del giudice di pace è stata rappresentata dai magistrati e da tutti come un antico e rinnovato toccasana, senza il quale non si può pensare che la giustizia ordinaria funzioni (fra l'altro tale istituto era stato anche approvato dal Senato nell'VIII legislatura). Ripeto, l'istituto ha attirato tutta la mia attenzione e il mio impegno, insieme agli altri. Qui abbiamo effettivamente ottenuto 150 miliardi, come troverete nelle voci relative della legge finanziaria per il 1991. Si tratta di una previsione accettabile, perché è chiaro che in tale anno la spesa sarà minore e non saranno necessari i 350 miliardi richiesti invece per il 1992 e il 1993.

Abbiamo avuto pure soddisfazione dal Ministero del tesoro per l'incremento da noi richiesto (o meglio l'incremento deriva dalla cifra che originariamente avevamo pensato di stanziare) al fine di far fronte agli interventi vari in materia di giustizia. Tali interventi comprendono le voci più diverse delle nuove finalizzazioni in rlazione ai provvedimento in corso. Anche in questo caso è stata assegnata la cifra richiesta dal Ministero.

Siamo viceversa rimasti insoddisfatti (passerò poi all'enunciazione dei dati precisi, ma ho voluto fare un riferimento in questo quadro iniziale) sia per quello che riguarda altre finalizzazioni, in modo particolare quella attinente al Corpo degli agenti di custodia (secondo il voto di oggi alla Camera il Corpo di polizia penitenziaria), sia per aumenti di organico, sia per il passaggio che è imposto dalla legge, delle traduzioni e dei piantonamenti agli agenti di custodia, non essendo stati questi compiti prorogati all'Arma dei carabinieri: su queste voci non abbiamo ottenuto quello che avevamo chiesto.

Infine, non abbiamo avuto nulla di più rispetto al bilancio dell'anno scorso, anzi in qualche caso, per quel che riguarda le varie voci della tabella n. 5, sono state registrate riduzioni. Qui la nostra insoddisfazione nei confronti dei Ministeri del tesoro e del bilancio è rappresentata dall'assenza totale di risposte sul piano straordinario della giustizia, dal non riconoscimento, anzi dalla riduzione del bilancio ordinario, rispetto all'anno precedente, della tabella n. 5 sia per quel che riguarda la parte corrente, sia per quel che riguarda la parte capitale. Le sole richieste accolte riguardano – come già detto – il giudice di pace e gli interventi vari in materia di giustizia.

Passo ora ad enunciare le nostre richieste con le relative poste. Ho redatto oggi stesso, sapendo di dover venire dinanzi alla Commissione bilancio, un appunto riassuntivo, che può servire come promemoria, anche se forse non sarà soddisfacente e sufficiente rispetto ai bisogni della Commissione.

Indicherò, tenendo sempre presente la richiesta originaria alla quale ancora ci atteniamo, la cifra che è stata riconosciuta dai documenti finanziari presentati alla Camera e l'incremento che deriva dalla differenza fra la prima e la seconda di queste cifre.

Le necessità finanziarie dell'amministrazione della giustizia risultano essere, allo stato, le seguenti: per quanto riguarda la tabella n. 5, cioè il bilancio di previsione 1991, disegno di legge n. 5012/5, a fronte di richieste iniziali di 5.734 miliardi risultano previsti (dopo la pubblicazione della nota di variazione n. 5012/5-*bis*) stanziamenti complessivi per 5.174 miliardi. Al fine di far fronte alle effettive esigenze della gestione ordinaria occorre colmare, per quanto possibile, tale divario. Le nostre richieste ultime fissano questo divario in 514 miliardi per quanto riguarda il bilancio ordinario in relazione ad incrementi e

richieste rispetto a quello che ci è stato riconosciuto nel documento finanziario del Governo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUIGI CASTAGNOLA

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Ho indicato in un elenco (allegato 1) i principali capitoli di parte corrente, in relazione ai quali abbiamo bisogno degli aumenti. Si tratta di tutti i capitoli di bilancio della nostra tabella n. 5, cioè quelli in conto capitale, quelli di parte corrente, quelli più ridotti numericamente in conto capitale. A fianco ho indicato due colonne, nella prima delle quali vi è lo stanziamento assegnatoci, nella seconda quelle che erano le richieste dell'amministrazione della giustizia.

Voi sapete quali sono i capitoli principali di parte corrente, cioè quelli relativi al rilascio di documenti in fotocopia, spese per gli uffici giudiziari, manutenzione esercizio mezzi di trasporto, rimozione rifiuti solidi urbani, spese di funzionamento del servizio elettronico, apparecchiature per intercettazioni telefoniche, contributi ai comuni per gli uffici giudiziari, spese di cura, agenti custodia, manutenzione edifici penitenziari, acquisti e manutenzione mezzi di trasporto, provviste e servizi di ogni genere per gli istituti penitenziari, servizio minorenni, servizio elettronico istituto prevenzione e pena, assistenza sanitaria detenuti, attività rieducativa e trattamento detenuti. Queste sono le voci principali che elenco appena e che gli onorevoli componenti della Commissione bilancio potranno ricostruire, mettendo a raffronto i singoli numeri dei capitoli di bilancio che sono indicati nel documento allegato 1 e le cifre alle quali ci riferiamo.

Per quanto riguarda i capitoli di spesa in conto capitale, che poi sono soltanto sei, 7.001, 7.003, 7.004, 7.005, 7.010, 7.013, riteniamo sia necessario un incremento di 514 miliardi da ripartire come descritto analiticamente nell'allegato n. 1.

In conclusione, quindi, per colmare il divario tra le nostre esigenze ed i fondi stanziati alla tabella 5 abbiamo bisogno di 514 miliardi e 670 milioni.

Passo adesso alla legge finanziaria. Come ho già accennato, a fronte di richieste iniziali, relative al triennio 1991-1993 per accantonamenti di parte corrente, tabella A, di 841, 876 e 919 miliardi rispettivamente per i tre anni, nel disegno di legge n. 5106 sono previsti accantonamenti complessivi di 456, 715 e 765 miliardi.

Valutando analiticamente l'entità dei singoli accantonamenti, peraltro, mentre – come già dicevo – risultano corrispondenti alle nostre richieste quelli finalizzati all'istituzione del giudice di pace ed a interventi vari in favore della giustizia (sia pure con una riduzione per il 1991 da 350 a 150 miliardi), sono invece carenti quelli previsti per il disegno di legge di riforma del corpo degli agenti di custodia (per il quale è stata trovata una copertura questa mattina) e, soprattutto, quelli previsti per il disegno di legge sull'affidamento al Corpo degli agenti di custodia del servizio traduzione e piantonamento dei detenuti, che può sembrare di portata ridotta e sul quale, invece, avevamo cumulato i bisogni relativi agli aumenti di organico del personale.

Risulta poi disattesa in modo veramente macroscopico la richiesta che avevamo posto a fianco della voce « Trasformazione previa sopressione delle case mandamentali »; si tratta di un tema importante che è diventato importantissimo dopo il vincolo che la Camera dei deputati, in sede di approvazione della legge sui tossicodipendenti, ha imposto, di creare istituti speciali per i tossicodipendenti, per realizzare i quali facciamo conto proprio sulle *ex* case mandamentali. La Commissione prima e l'Assemblea poi hanno fissato questo vincolo in modo molto rigoroso, ma forse ancor più vincolante si può considerare il contenuto di un ordine del giorno a firma dell'onorevole Nicotra ed altri.

Queste sono le voci alle cui finalizzazioni non è stato corrisposto in modo

adeguato. Pertanto, per noi appare necessario integrare gli accantonamenti previsti fino al raggiungimento degli importi richiesti nel documento per la finanziaria 1990 in questo modo: per la riforma degli agenti di custodia la nostra richiesta iniziale per il 1991 era di 70 miliardi, nella legge finanziaria ne sono previsti 41, la differenza è di 28 miliardi; per il 1992 avevamo chiesto 91 miliardi, ce ne sono 52 per una differenza di 38; per il 1993 ne avevamo chiesti 132, ne sono previsti 93 e la differenza è di 38.

Per quanto riguarda l'affidamento al Corpo degli agenti di custodia del servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti ed internati con emendamenti relativi all'istituzione, all'ampliamento e alla copertura di organici del personale degli istituti penitenziari, che è gravemente carente rispetto alla continua crescita dei compiti loro affidati, a fronte di una richiesta di 166 miliardi per il 1991, di 177 per il 1992 e di 177 per il 1993, la legge finanziaria ne stanzia rispettivamente 5, 48 e 58.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Per la copertura finanziaria della legge sulla riforma del Corpo degli agenti di custodia sono stati utilizzati i fondi stanziati per il 1992, quindi ne rimangono ancora meno.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Mi chiedevo, infatti, come avessero trovato la copertura per quel provvedimento questa mattina, ma adesso il senatore Castiglione me lo ha spiegato.

Gli incrementi da portare negli accantonamenti complessivi, quindi, ammontano a 105 miliardl per la riforma del Corpo degli agenti di custodia ed a 407 miliardi nel triennio per l'affidamento a questo Corpo di nuovi compiti e per l'ampliamento degli organici degli istituti penitenziari.

Per le case mandamentali, con riferimento alla Tabella B, la misura degli incrementi necessari è data dalla differenza tra gli accantonamenti richiesti per la voce « Trasformazione previa soppressione delle case mandamentali » che era di cento miliardi in ragione d'anno per il triennio 1991-1993, e quelli previsti dalla legge finanziaria di 20 miliardi per ogni anno. Si ottiene, pertanto, un incremento di 80 miliardi annui.

Prego la Commissione di portare la sua attenzione non solo sulla Tabella 5, cioè sul bilancio ordinario, non solo sugli accantonamenti della legge finanziaria, ma anche sul piano straordinario di interventi per la giustizia che è l'ultimo tema sul quale mi soffermo.

Analogamente a quanto disposto con l'articolo 27 della legge finanziaria 1980, auspichiamo che venga inserita nella legge finanziaria 1991 un'apposita autorizzazione di spesa di circa 2 mila miliardi (in realtà sono 1.985) da ripartirsi nell'arco di un quadriennio in ragione di 500 miliardi all'anno. Le esigenze da soddisfare in relazione a questo piano (tralascio i dettagli che sono contenuti nel documento inviato al Ministero del tesoro il 24 agosto) sono: mille miliardi per strutture informatiche, 900 miliardi circa per strutture ordinarie, attrezzature, macchinari, impianti; 85 miliardi per il potenziamento dell'attività dell'ufficio della giustizia minorile.

Prima di rispondere alle domande vorrei fornire alla Commissione qualche notizia circa quanto è accaduto oggi presso la Commissione giustizia, perché è certamente utile per il lavoro che essa è chiamata a svolgere. Pur essendo quello della Commissione un compito puramente propositivo, sono stati votati un numero enorme di emendamenti. Tra questi ne è stato illustrato uno molto interessante presentato dal movimento sociale italiano-destra nazionale – l'unico presentato da questo gruppo – tendente ad introdurre un'addizionale dell'1 per cento su tutte le entrate tributarie dello Stato per gli anni 1991, 1992 e 1993 denominata « addizionale giustizia ». Tale addizionale porterebbe ad un'entrata per lo Stato di circa 3.600 miliardi per ciascuno degli anni indicati.

Ho menzionato tale proposta, che è stata ritirata in Commissione per essere

ripresentata alla Commissione bilancio, perché corrisponde ad una vecchia idea del senatore Leone di introdurre una tassa speciale per la giustizia. Nella Commissione di merito ho dichiarato naturalmente che il ministro della giustizia non poteva assumere alcuna posizione precisa circa un'impostazione di questo genere perché la materia riguarda la collegialità del Governo, ma non si può non considerare che tale proposta è l'espressione di un'esigenza di straordinarietà cui corrisponde la nostra diversa proposta di un piano straordinario per la giustizia.

Sempre presso la Commissione giustizia oggi sono stati votati ed approvati di misura, in presenza di una determinata maggioranza, una serie di emendamenti del gruppo comunista che postulavano in bilancio voci superiori a quelle richieste dallo stesso Ministero di grazia e giustizia. Evidentemente, non potendomi rimettere alla Commissione, ho espresso parere contrario perché non mi sembrava consentaneo chiedere più di quanto il Ministero stesso avesse ritenuto necessario. Quanto al problema del giudice di pace, è stato affrontato in un ordine del giorno presentato sempre dal gruppo comunista.

È stato poi approvato all'unanimità un emendamento socialista che accettava integralmente le voci indicate dal Ministero come incrementi necessari per il bilancio ordinario. Analogo voto unanime è stato dato al piano straordinario per la giustizia.

Vi è stato dunque non solo il pieno consenso della Commissione giustizia a tutti gli aspetti da noi rappresentati, ma c'è stato addirittura, con l'approvazione sia pure a stretta maggioranza degli emendamenti comunisti, un incremento degli stanziamenti in bilancio.

Questo è quanto potevo dire alla Commissione bilancio e mi dichiaro disponibile a rispondere alle domande che i commissari vorranno rivolgermi. Nel caso in cui non potessi farlo in maniera compiuta questa sera per mancanza di dati, mi riservo di inviare una nota scritta.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, il ministro Vassalli per l'ampia esposizione che tutti noi abbiamo apprezzato.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

MARIO D'ACQUISTO

GIOVANNINO CARRUS. Vorrei rivolgere al ministro Vassalli due quesiti concreti. Nell'ordinamento della polizia penitenziaria – a detta di alcuni colleghi della Commissione giustizia – è stata trasfusa la normativa sulle traduzioni e, conseguentemente, è stato utilizzato il fondo destinato al finanziamento della legge sulle traduzioni. Poiché dalle parole del ministro mi è sembrato che le cose non siano come mi sono state riferite, vorrei un chiarimento al riguardo.

Passo alla seconda domanda. I fondi che il Ministero ha chiesto per i provvedimenti sulla giustizia minorile in concreto a quali provvedimenti *in itinere* o in corso di predisposizione da parte del Ministero corrispondono ?

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Sono lieto che l'onorevole Carrus mi abbia rivolto questa domanda perché mi consente di chiarire che la normativa sulle traduzioni non è quella di cui è corsa voce. Darò la parola al sottosegretario Castiglione perché egli ha seguito personalmente tutto l'*iter* parlamentare della legge di riforma della polizia penitenziaria. Tuttavia, desidero sottolineare che quando ci riferiamo al potenziamento dell'ufficio della giustizia minorile, intendiamo parlare del personale e di altre gravi carenze.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* La copertura finanziaria del provvedimento di riforma del Corpo di polizia penitenziaria è esclusivamente riferita alla corrispondente voce in legge finanziaria. Ciò valeva anche per i precedenti provvedimenti che stanziavano meno del necessa-

rio, tanto che nel disegno di legge iniziale il Ministero aveva previsto un finanziamento parziale attraverso vari interventi; successivamente abbiamo ottenuto di poter attingere, perché non c'era la copertura, ad un fondo della Presidenza del Consiglio, quello relativo all'informatizzazione dei ministeri, dopo aver ricevuto l'autorizzazione dal Ministero del tesoro e dalla Presidenza del Consiglio stessa.

Nella legge è previsto che entro un certo termine il Corpo degli agenti di custodia dovrà rilevare i servizi di piantonamento e di traduzione, ma per rendere operante questa previsione normativa è necessario un altro disegno di legge, che preveda l'aumento di organico indispensabile per far fronte a quei servizi; quindi c'era l'altra voce della legge finanziaria che prevedeva il finanziamento di questo provvedimento, accompagnato tra l'altro dall'aumento di organico anche del personale civile dell'amministrazione penitenziaria. Di fatto i 38 miliardi che avrebbero dovuto essere destinati per il 1992 allo stanziamento relativo al servizio traduzioni sono stati utilizzati per finanziare la riforma del Corpo: ciò comporta che vengano meno non solo i finanziamenti che avevamo richiesto, ma anche quelli che erano stati assegnati con il progetto iniziale di legge finanziaria, per cui, allo stato, non saremmo assolutamente in grado di dare attuazione all'obbligo previsto dalla legge. Come ricordava il ministro, infatti, ci troviamo nella situazione per cui da un lato per legge ci si impone di assolvere determinati compiti, dall'altro non ci vengono assegnati i fondi necessari. Così è avvenuto anche con la legge che è stata approvata questa mattina dall'Assemblea, in base alla quale dobbiamo istituire il servizio di piantonamento ed il servizio traduzioni, mentre i mezzi per realizzare tali servizi sono assolutamente insufficienti.

Per quanto riguarda la giustizia minorile, devo dire che gli uffici si trovano in una situazione di gravissima disfunzione. Noi abbiamo operato per renderli autonomi rispetto ad una precedente collocazione nella direzione prevenzione e pena proprio per valorizzarne la funzione.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Il decreto fu emanato dal ministro Martinazzoli. Lo specifico poiché si tratta di un decreto controverso, che l'amministrazione penitenziaria non ha mai accettato, sostenendo che il ministro non potesse emanarlo. Comunque fu proprio durante la IX legislatura, sotto la gestione Martinazzoli, che l'ufficio giustizia minorile fu avulso dalla direzione prevenzione e pena.

FRANCO CASTIGIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Da questa concessione di autonomia è nata una situazione di gravissima difficoltà, poiché non vi è il personale sufficiente. Anche per quanto riguarda il servizio di agenti di custodia nelle carceri minorili vi è una netta insufficienza, tant'è che abbiamo previsto un provvedimento che preveda per il futuro, con la riforma e con i nuovi organici, un contingente più elevato; ma è soprattutto il personale civile e amministrativo che deve essere rafforzato poiché la situazione della giustizia minorile è veramente drammatica.

GIOVANNI CARRUS. Questo provvedimento è già stato presentato dal Governo ?

FRANCO CASTIGIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Se non vi è la copertura di riferimento non è possibile. Il Governo non può, a differenza di un parlamentare, presentare un disegno di legge senza prevedere apposita copertura. Saremmo pronti a presentare un progetto di rafforzamento della giustizia minorile, poiché disponiamo di tutti i dati e di tutte le valutazioni necessarie, ma mancano i finanziamenti.

ANDREA GEREMICCA. È stato già detto all'inizio che non è privo di significato il fatto che la Commissione bilancio, prima di entrare nel merito dell'esame della tabella relativa al Ministero di grazia e

giustizia e degli eventuali emendamenti ad essa presentati, abbia voluto incontrarsi con il ministro. Non è privo di significato per la ragione che di solito, in questa fase istruttoria, vi è un rituale in base al quale si registra una grande unanimità nelle Commissioni di merito nel prevedere stanziamenti, mentre poi in Commissione bilancio si deve prendere atto della cruda situazione finanziaria e quindi concludere che non è il caso di rimuovere alcunché.

A nome del gruppo comunista desidero, dunque, esporre subito la strategia che intendiamo mettere in atto anche in questa Commissione: per quanto riguarda una serie di proposte, emendamenti, voci aggiuntive e quant'altro noi lavoreremo o per trovare soluzioni compensative o per respingere insieme agli altri emendamenti che non possono trovare soddisfazione in questa sede. Tuttavia riteniamo di dover anche lavorare – ed ecco il senso di questa audizione – per vedere se complessivamente, nella manovra finanziaria e di bilancio, sia possibile concordare con gli altri gruppi e quindi verificare con il Governo se vi siano punti sui quali spostare l'iniziale previsione, adeguandola maggiormente alle esigenze. Uno di questi punti è, a nostro giudizio, quello relativo alla questione della giustizia, poiché non crediamo che i problemi della giustizia si possano risolvere negando il permesso di caccia in alcune regioni od assumendo iniziative di analoga natura: occorrono interventi complessivi e strutturali.

Detto questo, se il ministro me lo consente, vorrei chiedere un'opinione di carattere politico generale su alcune cose accadute nella Commissione di merito giustizia e che non consistono soltanto nell'approvazione di alcuni emendamenti che modificano sostanzialmente le previsioni di copertura di spesa per il Ministero, sia per quanto riguarda il programma d'interventi straordinari, sia per quanto riguarda la tabella n. 5. È accaduto anche dell'altro: non è stata approvata alcuna proposta di relazione, né quella presentata dal relatore né quella dell'opposizione, si è cioè determinato un *impasse* abbastanza complesso dal punto di vista istituzionale; la Commissione giustizia ha dovuto essere riconvocata per domani al fine di adempiere all'obbligo regolamentare di riferire alla Commissione bilancio. Non credo che ciò sia accaduto perché mancava qualche collega della maggioranza o erano presenti troppi colleghi dell'opposizione; il punto è che la questione della giustizia è un « nervo scoperto » e bisogna verificare come intervenire.

Detto questo – che non vuole essere una premessa di carattere generale, ma il tentativo di far comprendere che vogliamo fare sul serio e non scambiarci semplicemente un quadro di doglianze – la domanda che vorrei porre in modo specifico riguarda la nota dolente dei residui passivi, di cui si parla in vari documenti, tanto della maggioranza, quanto della minoranza: nel documento, non approvato, la maggioranza affermava che « si apprezza lo sforzo compiuto per la riduzione dei residui passivi, auspicando che il Ministero vada avanti in questo senso », mentre nel documento della minoranza si sostiene che « perdura l'incapacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia ». Non ho, poi, ricordato la relazione presentata in Commissione giustizia nella quale, ad un certo punto, si parla di slittamenti continui di centinaia di miliardi sulle previsioni per gli anni successivi poiché non si riescono a spendere le cifre stanziate. Domando, dunque: cos'è che non funziona ? Vi è una difficoltà nel produrre leggi, per cui gli accantonamenti non vengono utilizzati ? Vi è una difficoltà di rapporto tra i vari ministeri, ad esempio tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero di grazia e giustizia per quanto concerne le strutture carcerarie ? Se il ministro potesse fornire lumi al riguardo gliene saremmo grati.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Geremicca anche per il modo conciso con cui ha posto la domanda. Do ora la parola all'onorevole Valensise, il quale ha preso l'iniziativa di chiedere che si svolgesse questa audizione.

RAFFAELE VALENSISE. La ringrazio, presidente, per aver ricordato questa mia iniziativa che, avendo ricevuto il consenso non soltanto suo ma dei colleghi di tutti gli altri gruppi, è divenuta un'iniziativa della Commissione perché, come diceva il collega Geremicca, l'audizione odierna è necessaria per passare dalle cifre un pò teoriche delle carte del bilancio alla concretezza. Devo quindi ringraziare il ministro per l'attenzione che ha rivolto all'emendamento presentato dal mio gruppo in Commissione giustizia e che ripresenteremo anche in questa sede: fatti meglio i calcoli su una tabella IRPEF che ci è stata fornita oggi dai nostri funzionari, ci siamo resi conto che il prelievo da proporre per l'emergenza giustizia può essere ridotto allo 0,50 per cento rimanendo intorno ai tre mila miliardi.

Perché parliamo di emergenza giustizia ? Perché siamo convinti – ed è questa la premessa alle domande che mi permetterò di rivolgerle, signor ministro – che l'arretrato del degrado della giustizia non si misura ad anni ma a decenni, visto che abbiamo cominciato ad avere un arretrato nel senso materiale delle controversie non risolte, ma anche delle strutture, con la riforma, non tradotta in strutture, del codice di procedura civile, che nel 1942 ebbe un impatto su strutture che non c'erano. Chi, come me, ha iniziato la professione negli anni del dopoguerra, scriveva personalmente i verbali delle procedure civili perché mancavano i cancellieri: questa è l'esperienza dalla quale veniamo e che è rimasta tale per più di quarant'anni, con i risutati che sono sotto gli occhi di tutti. Allora, poiché adesso la criminalità la fa da padrona in tante zone del territorio, se non in tutto, e poiché c'è una forza criminogena collaterale, data dalla disfunzione della giustizia anche in settori diversi da quello penale, dichiarare l'emergenza giustizia è il meno che si possa fare.

Ecco qui il nostro emendamento e la nostra proposta, che non sono provocatori, ma registrano un'esigenza antica, maturata in maniera esplosiva a livello di opinione pubblica. Abbiamo alcune situazioni che ritengo possano e debbano rientrare nell'emergenza giustizia, perché sono situazioni che bloccano il nuovo codice di procedura penale, il progetto di codice di procedura civile, il funzionamento stesso del processo civile e del processo del lavoro.

La prima domanda riguarda l'istituzione delle procure presso le preture dei tribunali non sedi di capoluogo. Sono ben 40 o 50 i tribunali non sedi di capoluogo di provincia per i quali quindi non esiste la procura presso la pretura, con la conseguenza che i sostituti procuratori addetti al tribunale si devono occupare anche del servizio di procura presso la pretura. Il risultato è che, per esempio, un tribunale in prima linea come quello di Locri ha 16 mila processi pendenti alla procura mentre i sostituti addetti della procura sono appena sei o sette. Il risultato è anche quello che sette persone debbono occuparsi di 16 mila processi, che vanno dal sequestro di persona all'emissione di assegni a vuoto. In questo caso si tratta di un reato minore, ma importante per chi l'ha commesso; comunque, si tratta di procedimenti che vanno trattati. I processi vanno dall'abuso edilizio, che è una delle maniere di delinquere proprie della criminalità organizzata, al contrabbando, al commercio di droga. Questa è la realtà. Quindi, abbiamo 50 tribunali delle zone a rischio che sono fermi o quasi paralizzati o con sostituti iperutilizzati.

Ritengo che la spesa per l'istituzione immediata di queste procure presso le preture (non so se il ministro sia in grado di « cifrarla » adesso) sia possibile e doverosa. Accanto alle procure e ai mezzi per le procure il nuovo codice di procedura penale (a prescindere dagli emendamenti e dalle correzioni che lo stesso onorevole ministro nella sua saggezza, non solo di ministro ma anche di docente universitario di procedura penale, sta preparando) rischia l'asfissia per l'impossibilità materiale dei magistrati di recarsi a compiere il loro dovere. Vi sono sostituti di Lamezia Terme che non dispongono dell'automobile di servizio e se

debbono effettuare un sopralluogo o compiere tutto il rituale richiesto dal nuovo codice, debbono spostarsi o con la macchina propria o con mezzi di fortuna oppure con la macchina dei carabinieri, della Guardia di finanza, quando ne abbiano la possibilità. Quindi rischiamo la paralisi di un codice che è in via di sperimentazione (anche se indubbiamente è una novità importante che tutti hanno salutato con grande attesa) per la mancanza di automobili, di mezzi, eccetera.

Per quanto riguarda questo aspetto, mi sembra che siano sottostimate quelle cifre che il ministro ci ha presentato come richiesta ordinaria di mezzi di trasporto, perché si tratta di dotare le procure assicurando ad esse un'autonomia di trasporto, che prima non era necessaria. Infatti, quando il pubblico ministero riceveva la *notitia criminis*, se il processo era indaginoso, la trasferiva al giudice istruttore; adesso è diverso, perché il pubblico ministero deve svolgere un'attività di coordinamento delle indagini, altrimenti non si può fare il nuovo processo penale. È noto che nelle procure la voce che circola è che con il nuovo codice di procedura ci si occupa dei reati piccoli, perché per quelli più gravi non si hanno i mezzi e il modo di farlo. Che ci sia un fondo di scetticismo e di cattiva volontà è un altro discorso, ma che ci sia anche un'oggettiva mancanza di mezzi è una cosa che mi sembra altrettanto innegabile.

Occorrono strutture mirate per il processo civile, a prescindere dall'auspicabile riforma di esso. Questi sono discorsi da Commissione giustizia, ma non possiamo tacere il fatto che il processo civile determina arbitri soprattutto nelle zone a rischio, dove esistono dei modi di giustizia alternativa. In Sicilia, Campania e Puglia vi sono migliaia, decine di migliaia di processi pendenti in pretura ed in tribunale. I rinvii si fanno ad anni, e i grandi centri giudiziari sono oberati. Occorre « cifrare » anche questo, in maniera tale di poter sbloccare la situazione, altrimenti la gente non fa le cause, ma le affida ad altri personaggi, ad altre forme di giustizia. Ebbene, se lo Stato rinuncia alla funzione giurisdizionale, di cui dovrebbe avere il monopolio, è veramente la *débacle* statuale, con conseguenze incalcolabili.

Per quanto riguarda il processo del lavoro, come il ministro sa benissimo, nelle preture dei grandi centri sedi di agglomerati industriali si registra un forte arretrato; nonostante la riforma avvenuta nel 1975 e le nuove leggi sul processo del lavoro, le cause non si possono fare. Chiedo alla competenza del ministro una « cifratura » mirata per migliorare il processo del lavoro, che rischia di fallire anch'esso perché non vi sono mezzi, strutture, addetti, non vi è la possibilità di lavorare, di avere giustizia in un lasso di tempo ragionevole. Noi siamo condannati ricorrentemente dalla Corte di giustizia dell'Aja per la violazione dell'articolo 6 della convenzione sui diritti dell'uomo, che prescrive che il cittadino ha diritto ad un processo in un ragionevole termine di tempo. Sono ricorrenti le condanne allo Stato italiano; poiché si tratta del prestigio dell'Italia all'estero, in questa sede dobbiamo preoccuparci delle paralisi che ne derivano. Quindi, il nostro sforzo nel considerare l'emergenza giustizia deve essere quello di procedere a « cifrature » che non siano mirate alla gestione dell'esistente, ma ad uscire dall'esistente per affrontare i problemi della giustizia relativi ad una comunità nazionale di 55 milioni di persone che deve vivere in Europa, dove la giustizia segue corsi e andamenti completamente diversi da quelli che si verificano in Italia.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* La materia specifica dei residui passivi potrà meglio di me essere illustrata dal senatore Castiglione, soprattutto in relazione alla principale causa di formazione degli stessi.

All'onorevole Valensise debbo un ringraziamento per aver prima fatto notare cose che sappiamo, cioè che la crisi della giustizia data da almeno quarant'anni, che non vi sono mai stati cancellieri nelle

istruttorie civili e che il fenomeno di quelle aule spaventose in cui gli avvocati si aiutano a vicenda e ognuno scrive sulle spalle del vicino, è un fenomeno che dura invariato dai primi anni quaranta. Però questo non attenua in nessun modo e in certo senso rende ancora più gravoso l'impegno per venire incontro alla crisi della giustizia, che è gravissima in sede civile, che è diventata grave anche nel processo del lavoro, nelle cui procedure più spedite (giudice monocratico e quant'altro) si riponevano tante attese poi smentite sia dalla crescita mostruosa del contenzioso, sia dalla mancanza di strutture adeguate e di personale sufficiente.

Concordo con l'onorevole Valensise circa la straordinarietà dell'impegno necessario, poiché con i mezzi ordinari non è possibile far fronte alle carenze indicate.

Per quanto riguarda le domande specifiche poste dall'onorevole Valensise, cominciando dalla mancanza di macchine a Lamezia Terme, devo rispondere che ogni volta che ci perviene una segnalazione di questo genere cerchiamo di provvedere al più presto. Negli ultimi anni, e anche prima, le procure sono state dotate di uno straordinario numero di vetture. Ultimamente un magistrato della Sicilia, tale dottor Scarpinato, ha dichiarato di essere sprovvisto di mezzi ed attrezzature, mentre abbiamo effettuato grosse forniture agli uffici giudiziari siciliani proprio di questo tipo di attrezzature.

La situazione di alcuni uffici, aggravatasi grandemente per la crescita del contenzioso civile e della criminalità, sotto l'aspetto della fornitura dei mezzi non è assolutamente paragonabile a quella in cui si trovavano alcuni anni addietro. Tra le nostre richieste, del resto, c'è anche quella di incrementare gli stanziamenti per l'acquisto e la manutenzione di mezzi di trasporto, ma anche per questa voce abbiamo subito dei tagli rispetto al 1990.

Della situazione di Lamezia Terme, comunque, mi occuperò immediatamente perché – lo ripeto – di solito, nonostante le difficoltà in cui versiamo, siamo sempre riusciti a venire incontro a questo tipo di esigenze. Pensare che taluni procuratori non abbiano i mezzi per compiere gli accertamenti necessari al loro ufficio è un fatto che mi colpisce profondamente.

Vengo ora al tema delle procure presso le preture circondariali, affrontato per primo dall'onorevole Valensise, precisando innanzitutto che sono ben 62 quelle nelle quali le funzioni del pubblico ministero, autonomo per legge, vengono svolte da sostituti procuratori presso il tribunale. Quando venne istituita questa figura, che deriva da norme dell'ordinamento giudiziario, ho creduto di aver sbagliato nel seguire i suggerimenti che mi venivano dati, ma di aver sbagliato in senso inverso, cioè nell'aver creato troppe procure della Repubblica autonome presso le preture circondariali senza avere il personale sufficiente. Vi è stato un certo movimento di magistrati che ambivano a diventare capi di procura, sono aumentate le domande verso questi nuovi uffici in maniera rilevante al punto tale da creare problemi in materia di personale. Più volte ho pensato che avremmo dovuto lasciare dappertutto i sostituti procuratori della Repubblica presso i tribunali fino a quando non saremmo stati in grado di creare le procure autonome.

Sessantadue sono rimaste escluse perché non potevamo colmare nell'immediato tutti i bisogni derivanti dall'istituzione di questo nuovo ufficio, l'unico nuovo creato dal codice di procedura penale; ricordo, anzi, che l'ipotesi di scindere la funzione del pubblico ministero dalla pretura era un'antica ispirazione, oggetto anche di attenzione costituzionale; vi era, inoltre, un'incomprensione totale da parte degli altri paesi europei per questo fenomeno italiano dell'ircocervo, dello stesso soggetto cioè, che riceveva le denunce, le istruiva, decideva se esercitare l'azione penale, faceva tutta l'istruttoria, citava davanti a sé stesso l'imputato, lo processava e lo giudicava. A questa riforma, quindi, si sarebbe dovuti giungere comunque, so-

prattutto da quando è dilagata la mania – scusate se la definisco così - del giudice monocratico, la tendenza cioè ad aumentare le competenze del pretore penale.

Mi ricordo le resistenze che opposi in Senato nel 1984 al ministro che voleva assegnare anche l'omicidio colposo al pretore; quella volta riuscii nel mio intento, questa volta, invece, la riforma è passata. La volontà così forte di avere un giudice unico ha creato un carico spaventoso di giustizia penale sui pretori.

Tornando alle procure, forse si sarebbero potuto continuare ad utilizzare i sostituti presso il tribunale fino a quando non fosse stato possibile sostituirli. La norma, invece, prescrive che entro un triennio bisogna nominarli tutti; è già trascorso un anno, entro i prossimi due siamo impegnati a realizzare questa previsione legislativa. Come ripeto, però, si tratta di un problema di personale; non posso darle altra risposta se non questa: la magistratura non dispone di organici sufficienti. In questi anni abbiamo avuto un aumento di organico di 1.200 unità, ma non possiamo ancora disporne per la fatale lentezza dei concorsi per uditore giudiziario e per la mancanza di un reclutamento straordinario.

Mi associo al presidente nel ringraziare l'onorevole Geremicca per il tono ed i contenuti del suo intervento. Dalla lettura della relazione dell'onorevole Fumagalli sul bilancio della giustizia egli ha rilevato che con il disegno di legge di assestamento del 1990 sembra esservi stata un'inversione di tendenza rispetto al passato, essendo stati accertati residui per 1.179 miliardi, con un decremento, quindi del 10,7 per cento. Mi auguro che sotto uno dei due profili indicati questo decremento continui.

Le cause indicate dall'onorevole Geremicca sono due: le leggi per cui si era previsto un finanziamento che non sono entrate in vigore in tempo ed il problema dell'edilizia e dei rapporti con il Ministero dei lavori pubblici.

Quanto al primo aspetto, ritengo che un simile problema non si porrà più. In passato vi è stato il caso di leggi che non sono state approvate da entrambi i rami del Parlamento nel termine previsto, sul quale era modellato il corrispondente stanziamento, ma ciò – ripeto – non dovrebbe più accadere perché abbiamo deciso di accorpare gli interventi in materia di giustizia e di non vincolare troppo specificamente gli stanziamenti a singole leggi. Noterete, infatti, che tra le pochissime voci relative alla giustizia della legge finanziaria di quest'anno ve n'è una per interventi vari, nell'ambito della quale possiamo muoverci a seconda delle leggi che concretamente giungeranno in porto. A mio parere, quindi, i fenomeni lamentati non si verificheranno più.

L'altra causa dell'accumularsi dei residui, invece, è molto grave. In merito a questo argomento vorrei dare la parola al senatore Castiglione che, specialmente per l'edilizia penitenziaria, ha un'esperienza particolare delle difficoltà che incontriamo nei rapporti con il Ministero dei lavori pubblici. Tra l'altro, la Corte dei conti ha più volte segnalato come causa della formazione dei residui passivi nel bilancio della giustizia proprio il problema dell'edilizia.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* L'incapacità di spesa sui residui passivi che è stata rilevata negli anni passati è collegata al fatto che molto spesso i finanziamenti avvenivano non in esatta corrispondenza ai programmi del Ministero di grazia e giustizia in quanto le finalizzazioni non comportavano o non consentivano un impiego effettivo e completo delle risorse. La storia delle ultime finanziarie si è svolta in questo senso, nel senso cioè che il ministro di grazia e giustizia ha esposto il proprio programma, la bozza di legge finanziaria ha operato alcuni tagli e successivamente si è trovato qualche rimedio. Lo scorso anno, per esempio, la proiezione triennale per le spese di conto corrente ha limitato molto il Ministero nella possibilità di intervenire.

Bisogna osservare che purtroppo molto spesso vengono assegnati stanziamenti laddove non sono spendibili. Farò qualche esempio. Per la legge sulla responsabilità civile dei magistrati, che ha rappresentato un fatto politico di notevole rilievo, si sono dovuti prevedere fondi piuttosto consistenti, ma prima di poterli effettivamente spendere ci vorrà qualche lustro (scherzando in riferimento ai tempi di attuazione della legge ho dichiarato che dovremmo intitolarla « legge per la responsabilità civile degli eredi dei magistrati »).

Un altro esempio è rappresentato dalla legge che ha istituito il gratuito patrocinio per i non abbienti in relazione alla quale furono gonfiati, per un errore d'impostazione, i conti del costo effettivo. È stato poi introdotto un correttivo eliminando i reati contravvenzionali, il che ha consentito di togliere una base di spesa tra le più rilevanti. Comunque, anche tale meccanismo richiederà molto tempo per la sua attuazione.

Come ho detto, i trasferimenti di spesa sono stati effettuati in modo tale che non è possibile spendere. Un altro grave fenomeno è rappresentato dalla situazione diversa in cui si trova il nostro Ministero, in quanto i posti in organico sono molto al di sotto del limite normale di copertura. Ciò è dovuto ad una serie di motivazioni storiche (difficoltà nei concorsi, mancanza di vocazioni, e così via), per cui vi sono stanziamenti corrispondenti agli organici in bilancio, ma in realtà disponiamo di un numero assai minore di unità presenti. Siamo arrivati all'assurdo (e la Camera se ne occuperà quando il Senato trasmetterà il provvedimento che autorizza l'amministrazione della giustizia, prima di procedere a nuovi concorsi, ad assumere personale tra gli idonei dei concorsi precedenti per sopperire al personale mancante) di dover prevedere una norma di copertura per integrare il mancato risparmio per il tesoro che contava su certi residui passivi.

Altre difficoltà derivano dal fatto che taluni fondi sono finalizzati e quindi necessitano di leggi che ne prevedano la spendibilità, con conseguenti tempi parlamentari molto lunghi.

Credo anche di dover sottolineare che al Ministero è stata tolta in bilancio la possibilità di utilizzare i residui passivi del 1988. Inoltre, tra le voci di bilancio relative ai capitoli X e XI, cioè intervento in conto capitale, abbiamo avuto una riduzione. Come la Commissione ricorderà nel 1989 fu effettuata una riduzione al 50 per cento delle spese di investimenti, mentre nel 1990 il capitolo è stato ricostituito per interno. Noi speravamo che si potesse contare almeno sull'aumento del 4,5 per cento, ma così non è stato e al Ministero sono state assegnate attribuzioni nettamente inferiori, tanto che attualmente si trova al di sotto dei limiti della sussistenza.

Complessivamente oggi ci troviamo in un quadro diverso, forse migliore rispetto al passato nel senso che non chiediamo più fondi finalizzati, perché non si sa quali tempi siano necessari per spenderli, ma programmi reali. Per esempio, siamo pronti a spendere i 2 mila miliardi del relativo piano, ma se ci fermiamo, lo facciamo per onorare impegni che abbiamo già assunto. Tale piano riguarda l'informatizzazione degli uffici giudiziari ed i collegamenti in rete; tuttavia, permane il grosso problema delle verbalizzazioni di udienza che vanno attuate in base al nuovo codice di procedura penale. Attualmente stiamo portando avanti una serie di sperimentazioni che potrebbero essere attuate in sei sedi giudiziarie a partire dal prossimo mese di gennaio. Non potremo attuarle se non disporremo dei fondi necessari, così come non si potrà procedere alla verbalizzazione del processo penale.

Oggi chiediamo fondi per attuare programmi reali. Comprendiamo le difficoltà del bilancio, ma poiché sul piano politico si afferma che il settore della giustizia si trova in uno stato di emergenza, prevediamo, in base al nostro programma che consta di provvedimenti legislativi e di programmi di intervento e investimento, di riportare entro tre anni la situazione

alla normalità. È ovvio che dovremmo disporre di tutti i mezzi che chiediamo.

Venendo all'edilizia penitenziaria, i fondi sono iscritti nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, perché il Ministero di grazia e giustizia espone le proprie esigenze, mentre i provveditorati alle opere pubbliche provvedono alle varie attuazioni. Vi è poi la commissione paritetica presieduta dal sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia – che nel caso specifico sono io – che approva i programmi e l'assegnazione dei fondi laddove si devono creare strutture penitenziarie. La successiva gestione è affidata al dicastero dei lavori pubblici. Il difetto di tale sistema sta nel fatto che, com'è stato rilevato dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato, non si è partiti da un progetto esecutivo che fornisse un preventivo affidabile per gli appalti e un progetto da realizzare, ma da un progetto di massima su un primo lotto con una serie di successive procedure supplettive che hanno allungato i tempi di molti anni incrementando enormemente la spesa iniziale. Ricordo anche che a seguito del parere del Consiglio di Stato che portò al blocco della costruzione di tredici carceri, si decise di modificare il sistema, nel senso di predisporre prima la progettazione esecutiva e successivamente indire gli appalti.

Martedì prossimo è prevista una nuova riunione della commissione paritetica perché in un primo momento la Commissione lavori pubblici sembrava seguire le nostre proposte in quanto trattandosi di scegliere con criterio oggettivo a chi affidare l'incarico, c'era l'idea di fare un piccolo concorso in materia di edilizia penitenziaria attraverso il quale scegliere i progettisti. Il Ministero dei lavori pubblici aveva promesso di preparare il bando di concorso, che però non ha mai inviato, anche se ci ha comunicato che si riserva ugualmente la progettazione.

Conoscendo la condizione di quel Ministero ho chiesto se sarebbero stati in grado di eseguire la progettazione e mi hanno garantito di sì, anche se ormai è trascorso un anno.

In realtà siamo nella condizione di accettare o meno una determinata struttura nel momento in cui è già eseguita e completata. Con la riforma del Corpo degli agenti di custodia è previsto un ruolo tecnico, nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia, per l'edilizia in modo che i progetti escano dal nostro Ministero. Sarebbe opportuno comunque che lo stesso Ministero avesse in carico la gestione finanziaria degli interventi perché per il momento ha responsabilità che gli vengono attribuite solo per gli eventuali ritardi e non relativamente alla legislazione.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Signor ministro le porrò un problema di carattere finanziario ancor più limitato dei problemi generali che sono stati qui esposti. Mi rendo conto del divario tra problematiche, ma penso sia abbastanza raro trovarsi in una condizione come quella in cui ci troviamo questa sera, cioè avere la possibilità di affrontare il merito del problemi prima che la *routine* molto accelerata dell'esame della legge finanziaria dia più attenzione a cose preconfezionate piuttosto che ad un'indagine di merito.

L'anno scorso, intervenendo in Commissione giustizia nel dibattito sulla relativa tabella di bilancio, lei espresse un parere fortemente contrario alla costruzione del nuovo carcere di Perugia ed io su questo tema desidero soffermarmi, essendo ben consapevole di una situazione di emergenza giudiziaria per cui l'appropriata definizione delle risorse finanziarie disponibili credo faccia parte proprio di un modo di rispondere a quell'emergenza. Espongo brevemente la situazione, per poi porre la questione.

Il nuovo carcere dovrebbe essere una struttura gigantesca per 490 detenuti, 280 agenti, 26 vigilatrici, contro una capienza dell'attuale carcere di Perugia (parlo di capienza e non di riempimento) di 225 detenuti e 72 detenute. Il procuratore

generale di Perugia, dopo essere intervenuto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario giudicando sbagliata la costruzione del nuovo carcere, è tornato sul punto più recentemente affermando che la capienza dell'attuale carcere di Perugia non andrebbe superata, semmai ridotta, tendendo anche conto del fatto che in Umbria vi sono un carcere di massima sicurezza a Spoleto, un carcere ad Orvieto ed uno a Terni e che sul totale della popolazione carceraria presente in Umbria gli umbri costituiscono meno del 10 per cento. Tale considerazione portava il procuratore generale ad osservare come sia difficile una possibilità di recupero sociale dei detenuti, sulla base delle leggi esistenti, quando soltanto meno del 10 per cento ha una possibilità di reinserimento. Per di più, la legge sul mandato di cattura sta portando ad un'ulteriore riduzione della popolazione carceraria, tanto da determinare la chiusura di 25 carceri, e la creazione di istituti speciali per tossicodipendenti, che lei ricordava, non ha certo bisogno di questo tipo di gigantesche strutture. Si aggiunga – ma questa, come suggeriva anche il nostro presidente, è una considerazione del tutto marginale – che certo stringe il cuore l'idea che una valle stupenda, intorno alla quale su ogni collina ci sono ville del Seicento ed uno stupendo paese quale quello di Agello, venga distrutta da questa gigantesca struttura in cemento armato.

Il mio gruppo assumerà certamente iniziative, ma intanto in questa sede di scambio di opinioni di merito, vorrei chiedere al ministro se non ritenga opportuna la presentazione – da parte parlamentare o governativa – di un emendamento che trasferisca dalla tabella dei lavori pubblici a quella della giustizia, che ne ha sacrosanto bisogno, i fondi in questione. Tra l'altro, i 109 miliardi originariamente previsti a mio giudizio diventeranno molti di più poiché, trattandosi di una zona paludosa, il consolidamento idrogeologico richiederà una quantità enorme di denaro, il prelievo di acqua continua determinerà una manomissione della falda, per cui si produrrà anche un contenzioso con gli agricoltori della zona con ulteriore aggravio delle spese, e via di questo passo; penso, invece, che con una piccola quota di queste cifre si potrebbe intervenire nel carcere esistente a Perugia, trasformandolo in un *residence* di lusso. Non comprendo il motivo dell'insistenza degli amministratori di Perugia nel chiedere che venga chiuso. Non voglio fare il processo a nessuno, ma, conoscendo le precedenti vicende di caserme o di altre proprietà demaniali, certo si è portati a pensare che su quell'area del centro di Perugia qualcuno intenda fare una bella speculazione, altrimenti veramente non si capirebbe l'intensità con cui l'amministrazione locale insiste sul trasferimento del carcere, salvo poi associarsi a noi nel chiedere che non si faccia il grande carcere.

In conclusione, signor ministro, le domando se non ritenga anche lei opportuno tradurre la sua forte contrarietà alla costruzione in un atto operativo, quindi in un emendamento che trasferisca quei miliardi ad utilizzazioni ben più importanti, di cui la giustizia ha bisogno.

Il sottosegretario Castiglione rispondendo ad un'interrogazione su analoga materia in Commissione giustizia ha assunto un impegno, però si tratta di altri *iter* istituzionali. Qui siamo in Commissione bilancio ed io vorrei sentire in questa sede se sia possibile destinare i soldi stanziati per il supercarcere, che sarebbero spesi in modo inutile e disastroso per l'ambiente in cui la struttura andrebbe ad inserirsi, ad altri compiti più importanti per l'amministrazione della giustizia.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Anche in questo caso devo pregare il presidente di lasciare che risponda il sottosegretario Castiglione, che fortunatamente ha potuto essere presente a questa audizione.

Personalmente confermo la mia contrarietà al nuovo carcere di Perugia, che è in fase di avanzata costruzione e del

quale si è ottenuto il dimezzamento rispetto al progetto originario. Però il sottosegretario Castiglione, che è delegato per la materia dell'edilizia penitenziaria, nell'ultimo anno ha avuto molte più occasioni di me di essere a contatto con questa realtà, che abbiamo visto rivivere sui giornali – uno dei quali ha dato notizia persino di un incatenamento – ed attraverso le parole del procuratore generale di Perugia, il quale ha manifestato la sua contrarietà nei termini che l'onorevole Mattioli ha ricordato.

Noi abbiamo trovato nell'amministrazione penitenziaria molte resistenze, che hanno anche una loro motivazione di cui non possiamo non tener conto. Il senatore Castiglione – come è stato ricordato – ha pregato di trasformare un ordine del giorno che era stato presentato su questo tema in interrogazione da svolgere in Commissione giustizia ed alla quale avrebbe adeguatamente risposto; giustamente l'onorevole Mattioli ha rilevato che siamo in una sede competente soltanto sotto l'aspetto dei riflessi finanziari, che pure esistono, ma penso che il sottosegretario possa rispondere su questa controversa e dura vicenda, rispetto alla quale anche l'attuale ministro dei lavori pubblici si è espresso in senso analogo a quello in cui mi ero espresso io. Ritengo, dunque, che il senatore Castiglione possa fornire chiarimenti ulteriori, soprattutto con riferimento al dimezzamento ed alla difficoltà di abbandonare completamente il progetto.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Devo dire che questa vicenda ha aspetti anche sorprendenti poiché, come in ogni iniziativa di costruzione di una struttura penitenziaria, esistono procedure e regole alle quali siamo tutti legati. Cioè, per costruire un carcere nuovo dobbiamo seguire una procedura. Esiste una commissione presieduta dal procuratore della Repubblica del luogo, la quale individua fra le varie aree dell'amministrazione comunale quale sia quella più idonea per costiruire un carcere; successivamente occorre la delibera del consiglio comunale che renda possibile dal punto di vista urbanistico la collocazione del carcere in quell'area e solamente dopo questi adempimenti possiamo avviare la progettazione, gli appalti e le gare. Non possiamo procedere per la costruzione di un carcere, come analogamente alle amministrazioni militari nel caso di caserme o attrezzature di altro genere: tali amministrazioni stabiliscono il luogo e l'approvazione dell'opera comporta automaticamente la modifica dello strumento urbanistico con le previsioni relative a quell'area.

L'area in questione è stata scelta dal comune di Perugia, non si è trattato di una nostra volontà, ma della volontà dell'amministrazione comunale che ha individuato il carcere in quella zona. Poi è partito un progetto che prevedeva 490 posti detenuto, con annesso centro clinico. Si voleva – era nell'ordine della richiesta di allora – costituire un grande moderno centro penitenziario, con ampi spazi attorno. Credo che una delle ragioni maggiori della protesta della popolazione riguardi il muro perimetrale che essendo alto sette metri, viene considerato un'offesa ambientale. Però, l'altezza del muro è una misura necessaria quando si costruisce un carcere; tuttavia, esso è stato progettato allo scopo di creare all'interno molto più spazio verde, di uscire dal concetto tradizionale di un carcere molto ristretto, senza spazi per varie attività e forme diverse di trattamento dei detenuti. Quindi è venuta la protesta, ci sono stati altri contatti, altre intese con l'amministrazione nel senso di ridurre l'intervento, per cui nella progettazione e nell'appalto attuale sono previsti 280 posti detenuto rispetto ai 490 iniziali, è prevista l'eliminazione del secondo piano, quindi un abbassamento della struttura penitenziaria, con un impatto meno duro rispetto all'ambiente. Il comune ci proponeva un'ulteriore riduzione dei posti detenuto come elemento di accordo e di chiusura ai fini della licenza. Un altro problema che dobbiamo superare è rappresentato dal costo del posto detenuto, che sarebbe

diventato folle: neanche un grande albergo, se avessimo dovuto seguire le richieste dell'amministrazione, sarebbe costato tanto.

Ci troviamo in questa situazione: l'appalto è stato assegnato, furono fatti anche dei ricorsi sospensivi perché il consiglio regionale e l'amministrazione comunale avevano imposto nuovi vincoli, ma la magistratura non ha sospeso, quindi ha autorizzato, la prosecuzione dell'opera. Quindi, vi è una difficoltà oggettiva: come facciamo a questo punto? Non abbiamo nessun potere nella gestione dell'intervento del comune di Perugia.

Abbiamo detto che se adesso fossimo nella condizione di decidere se fare o meno un carcere a Perugia, non lo faremmo più, perché avremmo altri orientamenti. Secondo noi oggi occorre soprattutto utilizzare i mezzi per migliorare la situazione di altri carceri, creare le condizioni di migliore vivibilità e di una più moderna politica penitenziaria. Occorreranno carceri nuove, perché questo rientra nei programmi, ma nella commissione paritetica l'orientamento del Ministero di grazia e giustizia è quello di indirizzare, modificando le assegnazioni, i mezzi a disposizione soprattutto per le trasformazioni, tenendo conto del nuovo obbligo legislativo di prevedere sezioni differenziate per i tossicodipendenti. Questo comporta il dovere di rivedere tutta la struttura penitenziaria sul territorio, quindi di operare in questa direzione.

Debbo dire oggettivamente che è difficile fermare il progetto: rappresentiamo organi dello Stato, sono stati spesi soldi, sono stati stipulati contratti. Il ministro dei lavori pubblici pensava che sarebbe stato facile risolvere il problema se il Ministero di grazia e giustizia avesse dichiarato che non occorre più un carcere e che quindi si può annullare tutto. A parte il fatto che non possiamo dire che un carcere non serve: se ne è stata decisa la costruzione, evidentemente serve e lo useremo nel modo migliore, nella corrispondente utilizzazione. Vi è una via d'uscita. È difficile, come dirò anche davanti alle Commissione giustizia, far partire tutto quello che è stato deciso. Possiamo ancora rivedere la situazione, perché ci fermeremo al primo lotto appaltato. Non so quali mezzi giuridici ci possano consentire di annullare un contratto di appalto. La situazione sarebbe senza dubbio migliore se avessimo effettivamente un vero potere nella progettazione specifica secondo i nostri bisogni e negli eventuali adeguamenti.

Noi possiamo solo verificare, quando avverrà la consegna, se il carcere è costruito bene o male, ma non siamo in condizione oggi di seguire la vera progettazione e la vera esecuzione delle opere di edilizia penitenziaria.

Circa la proposta che sta alla base dell'intervento dell'onorevole Mattioli, se sia opportuno che i mezzi finanziari siano assegnati al Ministero di grazia e giustizia e che quest'ultimo predisponga i progetti e gestisca gli interventi, ritengo che sarebbe cosa « santa ». Non ho altro da aggiungere, se non che faremmo carceri più rispondenti alle esigenze penitenziarie e in tempi molto più veloci di quanto sia accaduto in passato per l'edilizia penitenziaria.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* A chi conduce così bene, con tanto senso di responsabilità anche questa vicenda dell'edilizia penitenziaria, non cesso di raccomandare di fare il possibile per agire, nel rispetto delle responsabilità degli amministratori che hanno deciso queste realizzazioni molto tempo fa e anche nel rispetto degli impegni giuridici che si sono ormai stabilizzati.

PRESIDENTE. Non è una questione di merito che possiamo trattare in dettaglio in questa sede.

BENEDETTO SANNELLA. Credo che se avessimo potuto ascoltare tutti i ministri, ci saremmo trovati di fronte alle varie difficoltà, sentendo come sono stati « trattati » dal ministro del tesoro. Abbiamo ascoltato con piacere il ministro di grazia e giustizia, perché il problema giustizia è oggi forse quello fondamentale, però oc-

corre chiarire che per il Governo non lo è. Dall'esposizione del ministro, questa è la conclusione che emerge.

In una situazione del genere, vi sono diverse scorciatoie. Quando un ministro non è soddisfatto, può ricorrere alla scorciatoia – abbiamo assistito a questo dibattito prima della finanziaria – di adombrare la possibilità di un'autonomia impositiva per il proprio Ministero. L'altra scorciatoia può essere quella di presentare emendamenti alla tabella concernente il Ministero di grazia e giustizia. Credo che occorra fare attenzione, perché è una scorciatoia che non porta molto lontano.

Non ho capito bene qual è l'esigenza finanziaria del Ministero di grazia e giustizia, mi sembra pari a 2.100 miliardi per il triennio. Vorrei capire se questa cifra è stata quantificata in rapporto agli altri paesi europei in riferimento al prodotto interno lordo. In altri termini, con la richiesta che il ministro formula vi è un adeguamento alla situazione degli altri paesi europei oppure no? Quella che il ministro fa è una richiesta eccezionale o tende ad ottenere un certo regime di finanziamenti annuali? In sostanza chiedo se si tratti di una esigenza *una tantum* ovvero di un allineamento alle migliori giustizie degli altri paesi.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Non conosco bene la situazione degli altri paesi, posso citare solo l'esempio della Francia per la quale abbiamo letto che è stato previsto uno stanziamento pari all'1 per cento della spesa. C'è stata una grande protesta e l'obiettivo è di portarlo al 2 per cento, o al 3 come ipotizzato da qualcuno. In quel paese dichiareranno il 1991 anno della giustizia e credo che in questo periodo dovrebbero arrivare a raddoppiare gli stanziamenti per la giustizia che attualmente in percentuale sono analoghi a quelli del nostro paese. Per quanto riguarda altri paesi non ho dati da fornirle.

Le nostre richieste sono per fondi permanenti; per ora abbiamo preparato questo piano straordinario d'intervento che – ripeto – nel quadrienno comporta un accantonamento di 2 mila miliardi, ma credo che, fino a quando le condizioni della giustizia italiana non saranno cosi profondamente trasformate da avere una vastissima depenalizzazione, da avere un giudice onorario molto meno costoso di quello ordinario ed altre modificazioni di rilievo che chissà quando verranno, quello che abbiamo prospettato come piano quadriennale sia destinato a diventare un piano permanente.

Come ho già detto, abbiamo bisogno di 514 miliardi d'incremento per i capitoli di parte corrente in conto capitale della tabella n. 5 nel bilancio ordinario; abbiano bisogno di ulteriori accantonamenti di parte corrente per la legge finanziaria, cioè per finalizzazioni per la materia penitenziaria pari a 513 miliardi nel triennio; Per accantonamenti in conto capitale nella tabella B della legge finanziaria per il triennio abbiamo bisogno di 240 miliardi; per il piano straordinario, infine, abbiamo bisogno di 500 miliardi l'anno per un quadriennio.

CRISTINA BEVILACQUA. Vorrei porre una questione relativa ai minori. Lo scorso anno durante la discussione della legge finanziaria, venne approvato un ordine del giorno che riguardava le questioni relative all'applicazione del nuovo codice penale per quanto riguarda i minorenni. Si diceva che sarebbe stata stilata una relazione, che è pervenuta nel corso dell'anno. Si tratta di un documento molto interessante perché evidenzia una serie di dati, alcuni positivi, altri negativi: considera positiva la riforma, ritiene molto importante la integrazione tra i servizi della giustizia e quelli forniti a livello locale, sostiene che non sarebbe utile tornare indietro rispetto alla scelta della « decarcerizzazione » per gli imputati o condannati minorenni. Si sottolineano, però, alcuni dati, che voglio qui riportare, che evidenziano molte carenze. Mi riferisco alla questione del personale, alla carenza di strutture e di edifici adeguati, alla scarsità di posti a disposizione nelle comunità, che dovrebbero

essere una delle misure alternative alla detenzione, ed alla impossibilità di praticare convenzioni.

Solleva anche altre questioni: per esempio il fatto che esistono sette direzioni interregionali che, però, non sono in grado di rispondere ai problemi esistenti e non permettono un'articolazione degli interventi anche nelle zone dove è più diffusa la criminalità minorile. Le cause, secondo la relazione, sono da addebitarsi a problemi finanziari.

Il collega Carrus prima citava la tabella n. 5 ed un finanziamento approvato oggi per il capitolo 2090. Credo che esso non rechi finanziamenti di grande rilievo rispetto alle materie di cui si occupa; esso prevede spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nei confronti dei minorenni che rientrano nell'ambito della competenza penale nonché per il funzionamento degli organi giudiziali predetti, degli istituti, delle strutture e dei servizi; spese per la documentazione; spese per la tutela ed il riadattamento dei minori, assistenza ai minori ed altre voci. Per questo capitolo vi è uno stanziamento di 27 miliardi per quest'anno; si prevedeva una variazione in negativo di 2 miliardi, oggi è stato approvato un emendamento che ne prevede 5, per cui rispetto allo scorso anno ci sono 3 miliardi in più.

Ritengo che sia un finanziamento molto modesto del quale non si può essere soddisfatti. Credo, inoltre, che questo vada messo in relazione alla situazione di disagio e di devianza presente nel territorio nazionale, penso ai dati drammatici del Mezzogiorno ed alla condizione di grande solitudine che riguarda più in generale tutti i minorenni.

Varie iniziative sono state assunte in questo periodo a livello internazionale a dimostrazione che quella dei minori è questione aperta in tutto il mondo. Vero è che i settori di intervento sono numerosi, ma certamente anche il Ministero di grazia e giustizia ha competenze che vanno in qualche modo sottolineate. Di fronte a questa situazione e al degrado esistente che cosa propone il Ministero e quali stanziamenti ritiene necessari ? La legge finanziaria è un provvedimento importante perché deve indirizzare le spese per un intero anno; all'ONU il Governo italiano si è impegnato per interventi nel campo dei minori; ritengo sia importante anche un piano straordinario per la giustizia minorile. Le chiedo quindi quali siano gli interventi che si ritiene di mettere in atto per quest'anno anche in considerazione dell'esiguità dei fondi a disposizione.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Ho ascoltato con molto interesse il suo intervento, onorevole Bevilacqua, e la ringrazio per l'apprezzamento alla relazione; però le devo far osservare che i suoi quesiti attengono al merito del problema. Le posso solo ricordare che la giustizia minorile è prevista dal capitolo 2090 della tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia nel quale abbiamo chiesto 32 miliardi, mentre lo stanziamento corrispondente è stato di 5 miliardi e 200 milioni. Quindi la pochezza dello stanziamento è un'altra delle nostre doglianze.

Per quanto riguarda il piano straordinario, abbiamo inserito in esso il potenziamento dell'attività dell'ufficio della giustizia minorile, con tutte le sue proiezioni periferiche e abbiamo inserito una posta di 85 miliardi. Le posso dire che l'amministrazione della giustizia ha cercato nelle sue richieste, attentamente vagliando i bisogni della giustizia minorile, che questi fossero contenuti nel bilancio, con il risultato che anch'essi formano oggetto delle nostre doglianze, come ho già detto, per la pochezza degli stanziamenti previsti.

GIORGIO MACCIOTTA. Vorrei rivolgere al ministro Vassalli una domanda di merito e contemporaneamente esprimere una considerazione politica. Il ministro della giustizia ha fra i non irrilevanti problemi da risolvere anche quello della dislocazione del personale (infatti vi sono sedi non particolarmente ambite). Vi sono politiche del personale e, quindi, esigenze

finanziarie legate a queste politiche che il ministro ritiene di poter presentare? Infatti, mi sembra che nella documentazione che ci è stata fornita non vi sia cenno ai problemi finanziari.

La considerazione politica che intendo svolgere è la seguente: sono rimasto molto impressionato, leggendo all'inizio del mese di agosto gli stati di previsione del bilancio a legislazione vigente, dalla relazione del Ministero di grazia e giustizia perché mi è sembrata l'unica corrispondente alla legge n. 362, in quanto contiene le linee della politica del Ministero. Tuttavia, ho notato uno scarto rispetto ad un punto fondamentale; sembra quasi che il Ministero di grazia e giustizia sia un ministero parallelo rispetto al Governo, mentre per mia conoscenza il ministro di grazia e giustizia fa parte del Governo. Oggi abbiamo una priorità dichiarata, quella relativa al settore della giustizia; siamo di fronte ad una discussione molto ampia non solo in sede politica ma più in generale nella società, che riconosce a tale priorità una validità, non la riconosce come espressione di un'esigenza corporativa. Per altro verso il ministro avanza richieste, di cui si può anche discutere, ma è evidente che non si può approvare un nuovo codice e non attuare contemporaneamente una politica di acquisto di beni e servizi necessari a rendere funzionali i nuovi uffici della giustizia. Il ministro ha qualche segnale che nel quadro delle evidenti modifiche che il Parlamento apporterà alla legge finanziaria ci sarà una risposta di almeno una parte delle esigenze?

La nostra Commissione ha assistito spesso a dialoghi tra sordi tra i vari ministri, ma qui c'è qualcosa di più, c'è una dichiarata priorità politica, resa tale dallo stesso Governo, c'è un progetto in rispondenza di tale priorità presentato dal Ministero di grazia e giustizia e poi non c'è nient'altro. Il problema che pongo è di carattere politico, e di esso discuteremo in maniera più approfondita nei prossimi giorni, ma vorrei capire quale tipo di udienza abbia avuto il ministro di grazia e giustizia nelle ripetute riunioni ministeriali di questi giorni.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei aggiungere una breve considerazione ed una domanda a conclusione degli interventi dei colleghi. Intanto sono stato lieto che, sia pure con un piccolo sacrificio da parte del ministro e anche nostro, si sia svolta questa audizione in un orario che ha permesso un approfondimento notevole delle varie questioni. Vero è che taluni colleghi hanno sollevato problematiche che gravitavano più sul versante del merito che non su quello finanziario, ma in politica esiste sempre una connessione tra i vari problemi e non si può separare tutto con un taglio netto.

Credo che la nostra Commissione dovrà esercitare una sforzo notevole in direzione del problema giustizia perché nel momento in cui tutti gli italiani chiedono che esso rappresenti uno dei nodi da sciogliere, bisognerà operare affinché i cittadini, pagando il prezzo che è necessario pagare, soccorrano queste esigenze. Quest'anno dobbiamo rinvenire risorse sufficienti a fronteggiare i problemi della giustizia traendole da maggiori entrate perché non è possibile pensare che ordini di grandezza come quelli che sono stati qui esposti possano trovare rimedio nella decapitazione di altre spese. Occorrerà attuare una manovra coraggiosa che ponga a carico della comunità un'esigenza che la comunità stessa ritiene prioritaria. Comunque si tratta di un problema che la Commissione affronterà tra qualche giorno allorché sarà chiamata a decidere su tale materia.

Vorrei aggiungere una considerazione a quelle espresse dai colleghi, tutte da me condivise, a proposito dell'esigenza di trovare rimedi ai problemi aperti. L'osservazione è anche in rapporto all'esperienza breve che ho avuto come sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Accadeva frequentemente che, effettuando riunioni con operatori della giustizia – magistrati, avvocati, cancellieri, eccetera – uno dei grandi alibi contro tutte le disfunzioni possibili fosse

la mancanza di strumenti; anche se i temi erano ben diversi e le questioni molto più corpose e molto più complesse, alla fine il problema era la mancanza di mezzi informatici, la mancanza di amanuensi, la mancanza di dattilografe, e così via. Provvedere significa anche eliminare tutta una serie di alibi che, insieme con problemi reali che sussistono e che nessuno di noi vuole minimizzare, permettono un grande scarico di responsabilità.

Nel settore della giustizia c'è infatti un grande scarico di respnsabilità, una specie di gioco dei quattro cantoni e credo che il Parlamento debba, attraverso decisioni concrete e coraggiose, dare un contributo affinché questa spirale si spezzi e ciascuno, dotato di tutti i mezzi necessari, sia posto in condizione di compiere fino in fondo il proprio dovere, sia esso magistrato, sia esso addetto ai problemi della giustizia, sia esso avvocato o qualsiasi altro ruolo ricopra in questo settore.

Fatta questa osservazione, vorrei porre al ministro una domanda alla quale so che è difficile dare risposta. Se egli dovesse indicare una o due priorità da porre pregiudizialmente all'attenzione del Parlamento per la loro urgenza e gravità, affinché abbiano precedenza assoluta, quali indicherebbe ? Quali sono, cioè, gli interventi che il ministro ritiene debbano far premio su tutti gli altri ? La risposta a tale domanda potrebbe aiutarci nel definire alcune linee di intervento rispetto ad altre; non credo, infatti, che le priorità debbano essere stabilite dalla Commissione bilancio e sarebbe opportuno che il ministro – se può e se lo ritiene giusto – ci desse alcune indicazioni.

Ringraziamo ancora il ministro per la pazienza con la quale ci ha ascoltato e lo invitiamo a concludere con la sua replica.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* La ringrazio, signor presidente.

L'onorevole Macciotta mi ha domandato, innanzitutto, se abbiamo una politica sulla dislocazione del personale. Per quanto riguarda il personale ausiliario ed il personale amministrativo è noto che vi è una quantità di concorsi che vincola ad una determinata sede, quindi si seguono tali regole, salvo quelle deroghe che a volte qualcuno cerca di ottenere per qualche particolare motivo. Il problema è più grave per quanto riguarda la magistratura poiché l'articolo 107 della Costituzione stabilisce l'inamovibilità di tutti i magistrati, sia di pubblico ministero sia di giudici, e questo principio costituzionale, interpretato in tempi successivi in modo estensivo, ha portato al fatto che le sedi disagiate, che oltre ad essere disagiate sono in realtà pericolose, non sono appetite. L'esempio della Calabria è estremamente significativo: per la prima volta nella storia abbiamo previsto un aumento di magistrati mirato per la Calabria, così come aveva chiesto anche il Consiglio superiore della magistratura fin dal febbraio 1988; la Camera l'ha approvato dopo una serie di difficili passaggi e poi, viceversa, si riscontra che vi sono sedi per le quali mancano domande. Ma non è solo questo, il problema è più generale.

Noi siamo legati da impacci gravissimi, prodotti non tanto da norme costituzionali, ma anche, come ho detto, da loro interpretazioni estensive e da resistenze, sia corporative che singole, veramente impressionanti. Tutte le volte che abbiamo cercato di attuare forme di trasferimento, per così dire, minori ci siamo trovati di fronte ad una serie di difficoltà. Faccio l'esempio dei magistrati della procura della Repubblica di Milano, che erano stati destinati alla corte d'appello di Milano stessa e che hanno fatto ricorso al TAR, il quale ha accolto questi ricorsi; è vero che pare che i ricorsi stessi siano stati accolti per difetto di motivazione, ma la realtà è che i magistrati resistono ad oltranza a qualsiasi forma di trasferimento che non sia da essi richiesta e ad essi sommamente gradita.

Ci siamo posti più volte questo problema, anche perché il Consiglio superiore della magistratura ci aveva indicato le due strade che sembravano più razionali, l'incentivo di natura economica e l'incentivo in materia di promozioni per

coloro che accettassero di restare per un certo periodo nelle sedi disagiate. Abbiamo preparato un disegno di legge incentrandolo, però, esclusivamente sugli incentivi di natura economica, ritenendo che quelli di carriera dovessero essere di competenza del Consiglio superiore della magistratura; viceversa al Senato, per iniziativa dei senatori Zito ed altri, è stato presentato un disegno di legge che contemplava accanto agli incentivi economici anche quelli di carriera. Noi abbiamo cercato di portare avanti il nostro disegno di legge, ma il ministro del tesoro, con il quale ho parlato più volte, si è dimostrato assolutamente irremovibile affermando, sia a voce che per iscritto, che quella che preoccupa non è la somma da destinare ai magistrati, ma il fatale trascinamento che si determinerebbe. A settembre mi ha infatti ribadito quanto già affermato nel mese di agosto, cioè che « non è possibile che un capitano dei carabinieri che esegue gli ordini del pubblico ministero che sta *in loco* con un incentivo di natura economica – sono le testuali parole del ministro Carli –, non chieda anch'egli e non abbia diritto anch'egli ad un incentivo di natura economica: il trascinamento è fatale, noi non possiamo ammettere questo trascinamento, perciò il parere del Ministero del tesoro è tetragono contro gli incentivi economici ».

GIORGIO MACCIOTTA. Credo che il ministro del tesoro dal suo punto di vista abbia ragione, ma la domanda che io pongo è un'altra. In questi giorni si discute molto sulla fine del periodo del terrorismo e della legislazione del terrorismo, mi domando quindi sempre di più se la fine di questa legislazione del terrorismo non debba valere anche per coloro che, con un processo di successiva estensione, si sono appropriati dell'indennità di rischio concessa a magistrati di determinate sedi e per una determinata fase e poi estesa ad una serie infinita di categorie. Se noi attuassimo in primo luogo una ricognizione, in secondo luogo un congelamento al valore attuale, che pur sempre comporterebbe un'ipotesi di incremento di carriera, potremmo recuperare risorse.

PRESIDENTE. L'effetto del trascinamento in tal modo non verrebbe comunque risolto.

GIORGIO MACCIOTTA. Ma per le categorie effettivamente disagiate, in sedi effettivamente disagiate.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Vorrei proseguire il mio discorso per delinare l'*iter* parlamentare che si è ieri definitivamente concluso in Senato nel seguente modo: le incentivazioni di carattere economico, contro le quali si era pronunciato il ministro del tesoro, sono state bocciate in modo nettissimo anche dalla Commissione bilancio presieduta dal senatore Andreatta, quindi non sono stati approvati né gli incentivi di natura economica previsti nel disegno di legge governativo né quelli contenuti nel testo del senatore Zito ed altri; sono invece stati approvati, anche se trasformati, i benefici di carriera, nel senso che si è previsto non un maggiore punteggio ma priorità nel trasferimento una volta che sia richiesto da magistrati che abbiano trascorso quattro anni in una delle sedi disagiate. Questo provvedimento, approvato dal Senato ieri mattina e che quindi sarà trasmesso quanto prima alla Camera, contiene appunto interventi straordinari in questa materia. Desidero cogliere l'occasione per dire – non con riferimento alla domanda specifica che mi è stata posta, ma al discorso più generale su quanto facciamo ed otteniamo nell'ambito del Governo – che abbiamo ottenuto qualcosa, anche se non molto; infatti con difficoltà enormi, poiché la burocrazia del coordinamento della funzione pubblica si era opposta ferocemente, così come anche il ministro, siamo riusciti ad ottenere le deroghe al blocco dei concorsi per il personale ausiliario. Non dico che sia stata una battaglia dalle difficoltà inenarrabili, non voglio esagerare, comunque si è trattato di una

battaglia nella quale abbiamo finalmente ottenuto la comprensione del ministro della funzione pubblica, il quale ha concesso per un biennio – poi ho ottenuto dal Governo che diventasse un triennio – la deroga al blocco dei concorsi, che ci impediva di assumere personale giudiziario e personale penitenziario.

Per questo blocco dei concorsi, che ci impediva le assunzioni e di colmare le carenze di personale, invochiamo quotidianamente la comprensione di colleghi ministri e da alcuni la otteniamo, in modo particolare dal dipartimento della funzione pubblica. A tal proposito potrei citare altri episodi. Mi riferisco ad esempio al finanziamento dell'istituzione del giudice di pace, che ho sempre considerato fra le priorità. Per quanto riguarda le nuove priorità, cercherò di esprimere ora la mia opinione.

L'onorevole Macciotta, di cui ho udito l'interruzione, pensa che si possano togliere benefici a persone che già ne godono ?

GIORGIO MACCIOTTA. Si possono bloccare !

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia.* Il personale che ha beneficiato di questo trascinamento in parte dipende dal Ministero di grazia e giustizia (personale ausiliario, cancellieri e anche personale penitenziario), in parte dipende da altre aministrazioni, in modo particolare fa capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi è un argomento che fuoriesce dalle mie possibilità di risposta. Sono molto pessimista sul fatto che in Italia si possa abolire un beneficio già concesso, ma anche che possano essere impediti quei determinati aumenti di carattere generale che ogni tanto si riconoscono.

Quindi abbiamo praticato e seguito una politica del personale e delle destinazioni. Il problema generale dell'inamovibilità sta particolarmente a cuore del Presidente del Consiglio, il quale in varie occasioni ha manifestato il proprio disappunto circa questa resistenza della categoria, i cui appartenenti sono gli unici ad avere il diritto a scegliersi la sede, a non muoversi o a non essere inviati ad una determinata sede, perché recentemente abbiamo approvato al Senato una norma secondo cui non si può chiedere un tasferimento prima di quattro anni, mentre fino ad oggi, a legislazione vigente, ciò poteva avvenire dopo due anni.

Alcuni passi vengono compiuti anche in questo campo. Credo che bisognerebbe affrontare il problema dal punto di vista costituzionale con un'interpretazione dell'inamovibilità che sia guardata con un occhio diverso da quello con cui questa conquista – non si tratta del resto di una conquista, perché l'inamovibilità è sempre esistita anche nelle leggi precedenti – nella Costituzione è stata applicata.

Credo di avere già risposto circa la posizione esistente nel Governo. Noi continuiamo a compiere una serie di sforzi per avere comprensione dagli altri ministeri, ma non sempre l'abbiamo. Non so definirle l'atmosfera che c'è: vi è molta comprensione. Per la traduzione in atto di questa priorità, c'è incomprensione da parte di alcuni elementi del Governo, ve n'è meno da parte di altri. Non le posso dire di più. Posso dire che le difficoltà perdurano, ma che i nostri sforzi continuano.

Posso anche dire che per me e per il sottosegretario di Stato, e per tutti noi, è di grande conforto constatare che la Commissione bilancio ha voluto affrontare questi problemi, con audizioni apposite. Ciò garantisce che in un certo senso la Camera dei deputati terrà presenti queste priorità, sia pure con le difficoltà rappresentate dal Presidente, onorevole D'Acquisto, quando ha affermato che a queste richieste dovrebbe corrispondere forse un aumento dal punto di vista delle entrare. Credo che il Ministero del bilancio possa fare di più a nostro favore. Le cifra che sono contenute nel bilancio ordinario non ci sono piaciute affatto.

L'onorevole D'Acquisto mi domanda le priorità. Mi è difficile esporre queste priorità. Esse riguardano l'assunzione del personale mancante, perché gli organici

non sono coperti, sia quelli della magistratura, sia quelli degli ausiliari, sia, infine, quelli amministrativi; riguardano anche l'acquisizione delle strumentazioni delle quali si è parlato, che rappresentano la parte più corposa non solo del piano straordinario, ma anche dell'incremento richiesto nel bilancio ordinario nella tabella n. 5.

Un tempo avrei detto che la priorità era rappresentata dal giudice di pace. Su questo abbiamo avuto una parziale soddisfazione, adesso ho indicato queste altre priorità. Credo di aver finito, confermando il ringraziamento più vivo alla Commissione bilancio.

Voglio aggiungere che, pur non avendo avuto soddisfazione, come ho detto in Commissione giustizia, continueremo la nostra insistenza per quanto riguarda le misure atte a rendere più spediti i concorsi. Ne parlavo con l'onorevole Tarabini prima che iniziasse la discussione. Abbiamo chiesto incentivi di natura economica per i membri delle Commissioni del concorso a uditore giudiziario, l'esenzione da altri impegni e varie articolazioni. Il nostro disegno di legge, che tende a rendere più spedito il reclutamento ordinario e quello degli uditori giudiziari, essendo lo svolgimento dei concorsi lunghissimo, è composto di sette articoli. Vi è stata una risposta fino ad oggi, purtroppo, negativa dalla funzione pubblica. Si sostiene infatti che tutte le altre amministrazioni avrebbero uguale diritto. Sto continuando ad insistere presso la funzione pubblica perché anche in questo contesto, non solo negli altri dei quali ho parlato, riconosca questa priorità dell'emergenza giustizia rispetto ad altri settori.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la grande pazienza e per la chiarezza della sua esposizione.

La seduta termina alle 22,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali l'11 dicembre 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO