

RESOCONTO STENOGRAFICO

220.

SEDUTA DI LUNEDÌ 30 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione di fenomeni di corruzione (Modifica nella composizione) .	19011	Petizioni (Annunzio)	19011
Disegno di legge di conversione (Discussione):		Progetti di legge (Discussione):	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 giugno 1997, n. 144, recante autorizzazione alla partecipazione di un contingente di polizia italiana alla forza di polizia internazionale (IPTF) in Bosnia (3833)	19058	SBARBATI; iniziativa del GOVERNO; BONITO ed altri; MIGLIORI; DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri; MOLINARI ed altri: Disposizioni concernenti il tirocinio e la nomina del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace (675-1873-2507-2891-3014-3081)	19030
Presidente	19058, 19060	Presidente	19031
Gatto Mario (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i>	19059, 19060	Bonito Francesco (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i>	19031, 19047
Giannattasio Pietro (gruppo forza Italia) .	19060	Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	19039
Giorgianni Angelo, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	19059, 19060	Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	19031, 19048
Missioni	19011	Lucidi Marcella (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	19035
		Marotta Raffaele (gruppo forza Italia) ...	19031

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1997

	PAG.		PAG.
Miraglia Del Giudice Nicola (gruppo CCD)	19036	del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari (<i>approvato in un testo unificato dal Senato</i>) (3479) e concorrenti proposte di legge	
Pisapia Giuliano (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	19039	BONITO ed altri: Nuove norme in materia di giustizia civile, di reclutamento e di impiego dei vice pretori onorari (1211) e	
Simeone Alberto (gruppo alleanza nazionale)	19045	PARRELLI ed altri: Norme per l'assunzione straordinaria di magistrati onorari (1606)	19012
Progetti di legge (Discussione):		Presidente	19012, 19022
Iniziativa del GOVERNO; MARENGO: Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia (2199-3087)	19050	Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	19015
Presidente	19050	Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	19013, 19029
Bonito Francesco (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	19055	Lucidi Marcella (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i>	19012, 19028
Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	19051	Manziona Roberto (gruppo CCD)	19025
Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	19051, 19057	Parrelli Ennio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	19018
Manziona Roberto (gruppo CCD)	19055	Pisapia Giuliano (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	19013
Marengo Lucio (gruppo alleanza nazionale)	19053	Vitali Luigi (gruppo forza Italia)	19022
Pisapia Giuliano (gruppo rifondazione comunista-progressisti), <i>Presidente della II Commissione</i>	19051, 19057	Proposte di legge (Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) .	19060
Vitali Luigi (gruppo forza Italia)	19055	Ordine del giorno della seduta di domani .	19061
Progetto di legge (Discussione):		Testo dell'intervento del deputato Francesco Bonito in sede di discussione sulle linee generali dei progetti di legge nn. 2199-3087	19061
S. 717-808-954. — Di iniziativa dei senatori VALENTINO ed altri; RUSSO ed altri; del GOVERNO: Disposizioni per la definizione			

La seduta comincia alle 16,05.

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 23 giugno 1997.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Benvenuto, Cangemi, Conte, Dini, Fantozzi, Alberto Giorgetti, Prodi, Repetto, Sales, Veltroni e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Sono altresì considerati in missione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, i deputati membri della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinquantatre, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Modifica nella composizione della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione di fenomeni di corruzione.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Stefano Signorini è stato chiamato a far parte della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione, in sostituzione del deputato Daniele Roscia.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza.

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge:

Giuliano Cucurullo, da Roma, chiede interventi legislativi per la tutela dei diritti del cittadino, in particolare nel settore della giustizia e in campo economico e sociale (103). Tale petizione sarà trasmessa alla I Commissione.

Giorgio Occorso ed altri cittadini, da San Mauro Castelverde (Palermo), chiedono la modifica delle norme che regolano le cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di sindaco (104). Tale petizione sarà trasmessa alla I Commissione.

Giovanni Romito ed altri cittadini, da Case del Conte (Salerno), chiedono interventi per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo economico del Cilento, in particolare in materia di uso del territorio e di parchi naturali (105). Tale petizione sarà trasmessa alla VIII Commissione.

Leonardo Monopoli, da Fasano (Brindisi), chiede l'abrogazione dell'articolo 564 del codice penale (incesto) (106). Tale petizione sarà trasmessa alla II Commissione.

Enrico Fravega, da Marina di Pietrasanta (Lucca), chiede la modifica del procedimento di riforma costituzionale, nel senso di prevedere l'elezione di una Assemblea costituente e lo svolgimento di

un referendum popolare (107). Tale petizione sarà trasmessa alla I Commissione.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Discussione del progetto di legge: S. 717-808-954 di iniziativa dei senatori Valentino ed altri, Russo ed altri, del Governo: Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzioni delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari (approvato, in un testo unificato, dal Senato) (3479) e delle concorrenti proposte di legge: Bonito ed altri: Nuove norme in materia di giustizia civile, di reclutamento e di impiego dei vice pretori onorari (1211); Parrelli ed altri: Norme per l'assunzione straordinaria di magistrati onorari (1606) (ore 16,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge, già approvato in un testo unificato dal Senato, d'iniziativa dei senatori Valentino ed altri, Russo ed altri e del Governo: Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzioni delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari e delle concorrenti proposte di legge: Bonito ed altri: Nuove norme in materia di giustizia civile, di reclutamento e di impiego dei vice pretori onorari; Parrelli ed altri: Norme per l'assunzione straordinaria di magistrati onorari.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Lucidi.

MARCELLA LUCIDI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, avendo già introdotto il progetto di legge in esame con una relazione scritta, mi limiterò in sede di discussione sulle linee generali a svolgere alcune considerazioni.

A tredici mesi dall'inizio della legislatura stanno approdando in quest'aula importanti iniziative di riforma che interessano soprattutto il diritto penale, sostanziale e processuale. Su di esse si è acceso un ampio dibattito che ha superato i confini parlamentari ed è entrato, attraverso i *media*, nel paese.

Il risalto che ha assunto la giustizia penale, assurta ormai a «giustizia dei quotidiani», è avvincente per il modo stesso in cui si svolge, ma distrae da ciò che si sta verificando nella giustizia civile, nel «quotidiano» di milioni di cittadini. Vi è un universo di fatti che stridono anch'essi con la coscienza civile di un paese democratico, illiceità ed abusi che passano sotto silenzio, che non trovano nella tutela verso chi li subisce un'efficace opera di composizione da parte dello Stato.

A fronte dei tanti «colpi di spugna» paventati ma non attuati nella giustizia penale, altri se ne verificano ogni giorno, senza alcun clamore per i contenziosi civili. Assistiamo sempre a cittadini che rinunziano, che abbandonano i processi perché durano e costano troppo e a cittadini che cercano altre forme di giustizia, rivolgendosi alla criminalità organizzata; sono «colpi di spugna» che cancellano i diritti, le garanzie giurisdizionali, il primato del diritto nella vita di relazione. La coscienza di questa insostenibile realtà ha fatto avvertire alla maggioranza dei membri della Commissione giustizia la necessità di un intervento nella direzione prefigurata dal testo che esaminiamo, con la consapevolezza che esso è indifferibile ed irrinunciabile.

Già con la riforma del processo civile si era compreso come occorresse intervenire a deflazionare i ruoli dai processi arretrati, perché essi non si trascinassero ancora impedendo la trattazione e la definizione dei nuovi, cosa che al contrario si è poi verificata. Peraltro già in dottrina e in Parlamento si parlava a tal fine di istituire le cosiddette sezioni stralcio; con il presente progetto di legge si è voluto dare forma a questa esigenza attivando, appunto, l'istituzione di tali se-

zioni, con l'assegnazione ad esse di mille magistrati onorari aggregati ai magistrati ordinari assunti all'uopo per un periodo limitato di tempo.

Rimando ancora alla relazione scritta per l'illustrazione dell'articolato, mentre mi soffermo brevemente su alcuni nodi emersi in sede di discussione all'interno della Commissione. Recependo il testo trasmesso dal Senato sono subito emerse perplessità e contrarietà in ordine alle scelte quantitative in esso enunciate. Mi riferisco all'esiguità del numero dei magistrati, della misura dell'indennità per essi prevista, della misura delle esenzioni utili a favorire l'esito positivo del tentativo di conciliazione e alla modalità di assunzione e di inquadramento del personale precario del Ministero di grazia e giustizia. Troppo poco per incoraggiare e rendere efficace ed effettivo il funzionamento delle tanto agognate sezioni stralcio. A superare l'ostacolo, rammentando che per le stesse ragioni il testo era rimasto all'esame del Senato per circa nove mesi, in una reiterata spola tra Commissione giustizia e Commissione bilancio, è valso l'impegno assunto dal Governo a tenere conto, in sede di attuazione della legge, di opportuni adeguamenti della copertura finanziaria, atti a rispondere ad un aumento dei parametri giudicati insufficienti per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni che il provvedimento si prefigge.

Tale impegno ha fatto sì che questo sforzo ulteriore trovasse corpo in un ordine del giorno che esprimesse tali contrarietà, vincolando il Governo, appunto, agli obblighi assunti in Commissione, anziché estrinsecare le perplessità in emendamenti che, ove accolti, avrebbero tardato l'approvazione del provvedimento, rimandando così il testo per un secondo esame al Senato. Lo stesso proposito e orientamento a concludere in questo ramo del Parlamento l'iter legislativo auspico si rinnovi in aula, sottolineando che, ove questa indicazione venisse raccolta, si confermerebbe un preciso impegno dei programmi sia della maggioranza, sia dell'opposizione e soprattutto si comporrrebbe il profilo dello

Stato di diritto, garante non solo dei principi e delle regole ma anche e soprattutto della loro effettiva applicazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Pisapia. Ne ha facoltà.

GIULIANO PISAPIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento in discussione costituisce un contributo fondamentale sulla strada di una maggiore efficienza e tempestività della giustizia civile che versa attualmente in una condizione che si può ben definire drammatica. Sono a tutti note le vicissitudini della giustizia penale che trovano solitamente vasta eco nei mezzi di informazione; potremmo dire che la giustizia penale è spesso, forse troppo spesso, amministrata sotto la luce dei riflettori.

I mali della giustizia civile, che forse sono ancora più gravi di quelli della giustizia penale, sono invece conosciuti solamente dagli addetti ai lavori e da quei cittadini che hanno la ventura o, per meglio dire, la sventura di essere parti in una causa civile. La crisi della giurisdizione civile provoca sul tessuto sociale, sulla credibilità delle istituzioni e sulla fiducia che i cittadini ripongono nello Stato effetti ben più devastanti di quanto possa sembrare a prima vista. Coloro che debbono far valere un proprio diritto, specialmente se non appartengono ai ceti sociali più elevati, preferiscono rinunciare al ricorso all'autorità giudiziaria per affermare le proprie ragioni in considerazione dell'elevato costo in termini di tempo e di denaro che, come è noto, comporta una causa civile. Le gravi conseguenze di tale stato di cose sono ben evidenziate nel documento approvato dal Consiglio superiore della magistratura nel marzo del 1993, nel quale si sottolinea come l'Italia violi in tal modo la garanzia

della tutela giurisdizionale sancita dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dal nostro paese. Il che è dimostrato, peraltro, dal numero crescente di ricorsi presentati alla Corte europea per i diritti dell'uomo e dal numero delle condanne dello Stato italiano da parte della Corte europea.

È vero, d'altra parte, che l'Italia presenta un tasso di litigiosità notevolmente elevato, nel senso che viene affidata all'autorità giudiziaria la risoluzione di controversie che potrebbero — e ci auguriamo potranno in futuro — essere composte attraverso forme di conciliazione extragiudiziale; forme queste ultime che andrebbero maggiormente incentivate anche con strumenti legislativi. È un aspetto questo che è stato sottolineato da più parti e sul quale si è soffermato nella relazione dell'apertura dell'anno giudiziario anche il procuratore generale presso la Corte di cassazione, auspicando l'estensione di metodi di composizione amichevole o di risoluzione non contenziosa delle controversie già ampiamente previsti dall'ordinamento di altri paesi.

La parziale riforma del rito civile, introdotta con la legge del 26 novembre 1990 ed entrata in vigore, di rinvio in rinvio, solo il 2 maggio 1995, purtroppo, non ha fino a questo momento sortito i risultati sperati.

La mole dei procedimenti pendenti alla data del 30 aprile 1995 cui si applica il vecchio rito in virtù della legge 20 dicembre 1995 non ha consentito il pieno realizzarsi degli auspicati effetti deflattivi. Per quanto concerne le cause pendenti alla data di entrata in vigore della riforma, la legge n. 353 del 1990 stabiliva che fossero addetti alla loro trattazione dalla metà a due terzi dei magistrati e la legge n. 354 del 1995 ha previsto la nomina di vicepretori onorari anche in deroga alle norme dell'ordinamento giudiziario e la loro assegnazione ai collegi dei tribunali. Tali rimedi, peraltro, si sono rivelati inadeguati. Di qui l'esigenza di dar vita alle sezioni stralcio che saranno formate da giudici onorari per ora nel numero di mille, ma con l'auspicio che si

provvederà ad innalzare tale limite. Esse avranno l'esclusivo compito di dedicarsi alle cause da decidere secondo il vecchio rito, con l'obiettivo di eliminare l'arretrato nel giro di cinque anni.

È bene precisare — come ha già fatto la relatrice — che, così come è strutturato il disegno di legge, non si profilano rischi di incostituzionalità in relazione all'articolo 106 della Costituzione, in quanto, come già sottolineato in più occasioni dalla stessa Corte costituzionale, il problema si sarebbe posto solo se non si fosse prevista la temporaneità dell'incarico.

Alla costituzione delle sezioni stralcio si procederà attraverso la nomina di mille giudici onorari aggregati. I giudici delle sezioni in questione dovranno essere individuati tra avvocati, magistrati a riposo e docenti universitari. Questa — va sottolineato — è una soluzione eccezionale e temporanea, che non mette in alcun modo in discussione il dettato costituzionale, che prevede l'assunzione di magistrati solo per pubblico concorso. I giudici aggregati, previsti per le sezioni stralcio, potranno, infatti, restare in carica cinque anni, prorogabili per un massimo di un altro anno, terminati i quali dovranno cessare dalle loro funzioni: il che avverrà comunque anche prima del termine nel caso di esaurimento del contenzioso loro assegnato.

Siamo oggi chiamati ad esaudire le sacrosante aspettative di milioni di cittadini che da anni, da tanti, troppi anni, attendono il riconoscimento di un loro diritto.

La decisione che la Camera è chiamata ad assumere rappresenta un significativo passo in avanti verso una giustizia più celere ed efficace e costituisce una convincente risposta a quella domanda di giustizia sempre più diffusa nel nostro paese.

Con la definitiva approvazione della normativa in esame e — speriamo — dopo l'approvazione definitiva della proposta di legge sulla depenalizzazione dei reati minori, esaminata la settimana scorsa da questa Camera, il Parlamento contribuisce

a restituire, almeno in parte, ai cittadini un'amministrazione della giustizia degna di un paese civile.

Mi consenta, signor Presidente, un ringraziamento sentito e profondo a tutti i colleghi della Commissione giustizia ed all'onorevole Lucidi, la quale ha messo tutta la sua esperienza e capacità di mediazione nel tentativo di trovare una soluzione a problemi che si erano posti nella trattazione del provvedimento al nostro esame ed è riuscita, attraverso un ordine del giorno che raccoglieva le esigenze di tutti, a superare le comprensibili difficoltà e resistenze. Mi permetta, signor Presidente, di rivolgere un ringraziamento particolare all'onorevole Parrelli, che ha offerto al paese la sua esperienza e le sue energie e ha speso anni della sua vita e del suo impegno per ridare celerità, efficienza e dignità alla giustizia civile (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Presidente, eccoci dunque arrivati all'esame delle disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente con la nomina dei giudici onorari aggregati e l'istituzione delle sezioni stralcio. Il titolo del provvedimento in esame è un impegno molto importante ed anche nel paese vi è una richiesta di giustizia in questo settore.

Il provvedimento è già stato approvato dall'Assemblea del Senato in un testo unificato, che riassumeva una proposta di legge di iniziativa parlamentare e un disegno di legge di iniziativa governativa. Dal numero degli atti penso che siano stati presentati all'inizio della legislatura. Il provvedimento è stato approvato dal Senato il 25 marzo scorso, è giunto all'esame della Commissione giustizia della Camera il 14 maggio (dico questo a fini statistici; a me piace analizzare questi dati) e l'iter è stato completato il 25 giugno.

Dico subito, per anticipare la posizione del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania, che il provvedimento

è condivisibile per le sue finalità, ma è da respingere per quanto riguarda l'attuazione, l'articolato e le normative, non rappresentando a nostro avviso una soluzione adeguata per risolvere i mali e il malessere della giustizia. Fermo restando che la costituzione di sezioni stralcio rappresenta oggi, purtroppo, l'unica strada percorribile per lo smaltimento dell'enorme arretrato del processo civile, una valutazione seria e ponderata non può trascurare di annotare che tale provvedimento risulta inadeguato per l'evidente sproporzione tra il fine che si propone e i mezzi che appronta.

A questo proposito, è sufficiente fare un semplice calcolo approssimativo tra il numero dei giudici onorari previsti (mille), l'entità dell'arretrato e il prevedibile numero di sentenze redatte da ogni magistrato aggregato. Infatti, con un indice nazionale medio di 200 sentenze l'anno (ma il dato è approssimativo e forse ottimistico, se è vero che presso la corte d'appello di Roma la media è di 60 cause per giudice; la fonte di questo dato è stata fornita dall'onorevole Parrelli, che è qui presente), sarebbe stato necessario un numero più elevato di magistrati onorari, cioè almeno 3 mila unità, secondo una nostra stima.

In definitiva, il provvedimento in esame non contribuirà certo a smaltire l'ingente arretrato, calcolato in tre milioni circa di cause, ed avrà sicuramente ulteriori effetti finanziari. Per comprendere a fondo la gravità del problema che abbiamo di fronte occorre prendere in considerazione alcune cifre. La mole di procedimenti arretrati riguarda in particolare oltre un milione e mezzo di procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado, oltre 5 mila separazioni coniugali, divorzi, fallimenti, controversie agrarie, circa 100 mila procedimenti esecutivi e altrettanti procedimenti in grado di appello, per giungere ad una cifra (sono statistiche del 1994) di oltre 3 milioni di procedimenti civili pendenti davanti ai tribunali. Due milioni 780 mila azioni legali attendevano una decisione di primo grado da parte di un pretore o di un tribunale, altre 243

mila aspettavano (sono sempre dati del 1994) l'esito del ricorso in appello o in Corte di cassazione, e ciò nonostante i giudici avessero chiuso in quell'anno oltre un milione 171 mila cause. Secondo l'esperienza di alcuni quotati principi del foro italiano un avvocato può tenere aperte circa 200 cause contemporaneamente; i magistrati si trovano invece con un carico di lavoro cinque volte maggiore. Supponiamo pure che il magistrato sia uno stakanovista e lavori come un matto (qualcuno nutre qualche dubbio in proposito, ma non generalizziamo e non facciamo polemiche su incarichi extragiudiziari, arbitrati, lodi e quant'altro): comunque è inevitabile che la montagna di procedimenti non venga minimamente intaccata; anzi, per la verità, la mole cresce ogni anno a ritmi intensi, tanto che in sei anni il numero dei procedimenti pendenti è raddoppiato. Nel primo semestre del 1988 le cause in sospeso erano un milione 500 mila ed oggi sono 3 milioni: il motivo di tutto questo è semplice, e cioè che ogni anno il numero di cause iscritte a ruolo supera di molto il numero di quelle esaurite. Solo nel 1994 la differenza tra cause aperte ed estinte ammontava a 138 mila procedimenti. La massa dell'arretrato dunque è tale che l'unico mezzo prospettato e praticabile per affrontare il problema — è la tesi del Governo e della sua maggioranza — è quello di affidarne la soluzione a sezioni del tribunale appositamente costituite, nelle quali intervengono, in condizioni di parità con i giudici professionali, anche i giudici onorari: avvocati, professori universitari con determinati requisiti di professionalità ed età, oltre ai magistrati a riposo.

La strada prescelta dopo il lungo dibattito che si è svolto in Commissione sull'opportunità di favorire o meno l'accesso nei ranghi di giudice onorario aggregato anche dei giovani avvocati, magari in cerca di prima occupazione, ha inteso evitare il rischio di reclutare i meno preparati; gli avvocati di una certa età possono anche avere interesse, cancellandosi dall'albo in prossimità della pensione, a fare un'esperienza di questo tipo. Que-

sto è sembrato il modo migliore per evitare due rischi di segno opposto: quello di trasformare l'avvocato nella ruota di scorta del giudice e quello di evitare un arruolamento straordinario di magistrati da inserire nell'ordine. Non comprendo molto a fondo le questioni di casta o di *lobby* che costituirebbero un impedimento, visto che in molte regioni del paese, come nella mia Padania, vige un endemico sotto organico.

Non va trascurato peraltro che l'ufficio del giudice onorario aggregato diventa appetibile, posto che lo stipendio mensile potrebbe arrivare a superare i 5 milioni, stante l'indennità giudiziaria di 20 milioni annui, oltre all'indennità di 250 mila lire per ciascuna sentenza o verbale di conciliazione. Volendo fare un po' di conti, con 200 cause si arriva a 5 milioni 800 mila lire e con 300 cause si superano i 10 milioni; chi paga è ancora una volta lo Stato, cioè il contribuente, industriale, commerciante, artigiano, agricoltore od operaio che sia; e ben sappiamo dove si produce il reddito che serve a pagare le tasse. Possiamo anche ripeterlo: in Padania. Ancora una volta è lo Stato che paga, con un *mix* tra il pagamento a singola prestazione — quella oggi prevista per i giudici di pace — e la retribuzione fissa.

A questo punto è opportuno motivare le nostre perplessità e fare qualche puntuale osservazione, che peraltro verrà ripresa nella nostra proposta emendativa. Per quanto riguarda l'articolo 2, comma 4, esprimiamo dubbi sull'opportunità dell'inclusione, come titolo preferenziale, delle funzioni giudiziarie onorarie. Per il comma 6 dello stesso articolo vale analoga considerazione, posto che si pongono in una situazione di preferenza i magistrati onorari, consentendo loro di computare l'esercizio delle funzioni giudiziarie per un periodo doppio di quello della loro effettiva durata.

In tal modo si favorisce il pensionamento anticipato di magistrati interessati allo svolgimento delle funzioni di giudice aggregato, creando ulteriore disordine nell'ordinamento; ciò potrebbe determinare una situazione pericolosa per l'assetto di

tutto il comparto (vediamo cosa hanno prodotto le cosiddette manovre di razionalizzazione in altri settori, come quello della scuola, dell'università o delle stesse sedi giudiziarie).

Un altro appunto riguarda l'articolo 4. La durata dell'ufficio è stata innalzata a cinque anni, scadenza rinnovabile per un altro anno. I testi originari dei provvedimenti di legge presentati in Commissione prevedevano invece la durata in carica per un periodo di due o tre anni, comunque rinnovabili. «Vergognoso» è stato il termine usato dall'onorevole Parrelli in Commissione - che faccio mio - per definire il problema dei termini temporali; si tratta di una previsione contenuta nel disegno di legge governativo. Sono tutti processi pendenti da lungo tempo ed al tempo dell'aspettativa viene dunque a sommarsi l'ulteriore periodo previsto dal provvedimento (mi pare sia questo un fatto da rimarcare).

Ricordo poi che il testo elaborato dal Comitato ristretto in Commissione al Senato recava una disposizione che avrebbe potuto ripercuotersi sull'intero testo in esame. Si consentiva un arbitrato e l'esenzione dall'imposta di registro del relativo lodo per favorire le conciliazioni e diminuire il numero delle cause per così pochi magistrati (mille). Inoltre sembrava incentivare una sorta di giustizia a pagamento dove il giudice aggregato procedeva alla nomina dell'arbitro il cui compenso era a carico solidale delle parti. L'articolo non è stato accolto dall'Assemblea del Senato e la lega nord per l'indipendenza della Padania si è espressa in senso contrario; alcuni gruppi lo hanno invece appoggiato, sostenendo che esso avrebbe contribuito allo smaltimento dell'arretrato civile. Di certo tale principio attuativo, così come era stato esposto (ossia che un giudice popolare aggregato nominava un arbitro a pagamento) non era accettabile; tuttavia, accertata la latitanza della giustizia dello Stato, nonché i danni materiali, economici e di impresa che produce, è altresì certo che intere regioni del paese (per esempio il nord, la solita Padania), oppresse da una giustizia non solo lenta, ma anche

cieca e sorda, guardano con favore a procedimenti di giustizia alternativi come, ad esempio, il lodo arbitrale camerale (peraltro previsto nell'attuale Costituzione), attraverso i quali si addivenga ad una sentenza (arbitrato o conciliazione) in termini di tempo brevi e certi, ovviamente con il consenso delle parti. Più in generale, il nostro gruppo - lo ripeto ancora una volta - ha fatto notare come piuttosto che stravolgere i principi dell'ordinamento ricorrendo al provvedimento in esame, effetti probabilmente più penetranti si sarebbero potuti ottenere assegnando ai magistrati ordinari un congruo incentivo finanziario, premiando la redditività (la cosiddetta voglia di lavorare).

Con riferimento all'articolo 15 non appare giustificata la progressiva diminuzione dello stanziamento triennale per il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento sulla base della constatazione che il costo diminuirà con lo smaltimento dell'arretrato, risultato pressoché impossibile da raggiungere. Anzi, preannunciando la turbativa nell'assetto attuale degli uffici giudiziari da parte di questa figura aggiuntiva di giudice onorario aggregato, nonostante il supporto ulteriore di 770 ausiliari, va messa in conto l'utilizzazione di altre strutture - le cancellerie, gli archivi e quant'altro -, nonché l'impegno suppletivo dei giudici togati a supporto e formazione di questa nuova figura, per cui c'è da chiedersi se non ne deriverà un incremento dei costi ed una conseguente necessità crescente di impegno finanziario, volendo far funzionare nei limiti ponderali e numerici attuali tutto il complesso giustizia.

Vorrei portare il mio contributo sviluppando alcune note su altri punti degni di menzione. Di recente, il procuratore generale presso la Corte di cassazione e la commissione di riforma del Consiglio superiore della magistratura hanno sottolineato come sarebbe necessario un aumento di circa il 70 per cento dei magistrati attualmente operanti. Pur non essendo un tecnico del settore, mi sembra un'esagerazione, ma una simile esigenza è sotto gli occhi di tutti: il mancato au-

mento, giustificato con l'impossibilità di reperire adeguate risorse, mostra quanto limitati e miopi siano gli intendimenti del Governo. Da una parte, riconosce lo stato di emergenza, e quindi afferma che occorrono soluzioni, appunto, di emergenza; dall'altra, non riesce a trovare qualche centinaio di miliardi per adeguare alle esigenze reali il numero dei giudici togati e quindi ridurre a regime i tempi di definizione delle cause, per le quali le parti già versano allo Stato rilevanti tributi per bolli, diritti e tasse, senza considerare, come ho già detto, i danni indotti e lo schiaffo morale di una giustizia impotente e fundamentalmente ingiusta.

Il requisito dell'età di 67 anni di cui all'articolo 2, lettera *f*), a noi appare eccessivamente alto per poter garantire che le funzioni di giudice aggregato siano svolte da persone in perfetta efficienza fisica e psichica, oltre ad essere difficilmente conciliabile con il requisito di durata del patrocinio di cause civili e la titolarità del trattamento pensionistico di anzianità o di vecchiaia. Infatti gli avvocati, ad esempio, maturano il diritto a tale pensione al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età a condizione che abbiano versato per trent'anni i relativi contributi. Pertanto vi sarebbe per questi avvocati un lasso di tempo di soli due anni per poter concorrere alla nomina, quindi sarebbero molto pochi, nonostante la loro indubbia esperienza.

Durante la discussione in Commissione erano stati presentati alcuni emendamenti diretti ad abbassare il tempo minimo di patrocinio delle cause civili, anche allo scopo di favorire l'ingresso di giovani avvocati tra i giudici aggregati. La lega nord per l'indipendenza della Padania manifesta forti perplessità circa l'abbassamento a cinque anni del tempo di durata del patrocinio richiesto ai giovani avvocati: tale durata, infatti, è giudicata sproporzionata rispetto a quella delle diverse tappe previste per la carriera dei magistrati ordinari, compreso il tirocinio.

Infine, per quanto riguarda la durata dell'ufficio, risulta discutibile la norma di

cui all'articolo 4, comma 4, che prevede in ogni caso la redistribuzione dei giudici onorari in caso di aumento delle piante organiche degli uffici giudiziari. Sarebbe a nostro avviso necessario aggiungere la possibilità di revoca del singolo giudice quando il relativo ruolo non giustifichi più la permanenza nell'incarico.

Per tutto il complesso delle ragioni che ho cercato di esporre, chiudo manifestando sia personalmente sia a nome del mio gruppo una formale ostilità nei confronti dell'approvazione di questo provvedimento nel testo che è stato sottoposto all'Assemblea.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Parrelli. Ne ha facoltà.

ENNIO PARRELLI. Signor Presidente, mi rivolgo anche alle signore colleghe e ai signori colleghi, nella speranza che poi abbiano il tempo di poter leggere gli atti, visto che delle signore colleghe è presente soltanto la relatrice — che supplisce bene, per beltà e sapienza, alle rappresentanti di questo sesso in quest'aula — mentre i signori colleghi sono più numerosi, perché sono tre (oltre, ovviamente, agli uffici) ... ! E per fortuna c'è lei, signor Presidente, attento ascoltatore delle lagnanze o dei lai degli « interventori ».

Giunge all'esame di quest'aula il disegno di legge che va sotto il nome di « sezioni stralcio »: trattasi di un provvedimento che rappresenta uno spezzone importante di quel dibattito sulla giustizia civile che inutilmente invoco dal novembre 1996. Devo dire che se dovessi abbandonarmi allo stato di emozione, che è chiaramente indignazione da parte di chi soffre e conosce il mondo del settore giustizia, dovrei usare parole pesantissime. Ho già detto ironicamente che questi sono ormai i « processi Findus », congelati, e non temo di fare propaganda alla nota casa produttrice di prodotti ittici e non congelati. Però, devo dire che questo provvedimento rappresenta un fatto da tutti ritenuto necessario ed urgente per eliminare l'enorme cumulo di cause civili arretrate giacenti presso gli uffici giudi-

ziari italiani e, nello specifico, presso i tribunali, perché di questo stiamo parlando. Si ignora ciò che è accaduto e che accade nelle preture, con un velo pudico, perché naturalmente, essendo stata elevata la competenza a 50 milioni, ciascuno, almeno chi si occupa e segue queste miserande vicende, sa cosa ha significato questo provvedimento in termini di intasamento nelle preture.

Quindi, rimaniamo incardinati ai problemi del tribunale e qui il ministero, fornendo dati per molti versi criticabili, parla di un milione 500 mila processi, pur riconoscendo che il complessivo carico è di circa tre milioni. Altri dati indicano — e lo stesso ministero lo fa sotto altri profili — la cifra più attendibile di due milioni di processi. Trattasi comunque ed in ogni caso di un numero enorme di giudizi che giacciono sostanzialmente inerti mediamente da circa sette anni. Questo è un dato di fatto dal quale dobbiamo partire, del quale bisogna conservare memoria.

Che cosa hanno fatto il Governo ed il Parlamento? Il primo, oltre un anno fa, ha presentato un disegno di legge e vari parlamentari, tra cui io stesso, hanno depositato varie proposte di legge. Il testo governativo fu consegnato dal ministro al Senato che, dopo un lunghissimo iter di circa un anno, ha inviato il testo che la Commissione giustizia di questa Camera ci sottopone all'approvazione senza emendamenti di sorta. Ci si potrebbe domandare come mai questa decisione dei commissari? La risposta solo teoricamente è duplice: o il testo è perfetto oppure non è possibile emendarlo, perché non può aprirsi una lunghissima fase di rinvio all'altro ramo del Parlamento, per il semplice motivo che i cittadini e l'amministrazione giudiziaria non possono più attendere questa, come dire, boccata d'ossigeno, pena il crollo totale del sistema giudiziario civile. Perché di questo si tratta e non di paralisi, che già presuppone il permanere di un soggetto vivente anche se menomato.

Devo dire che questa situazione non è assolutamente attribuibile all'attuale Go-

verno. Diciamo con tutta lealtà e franchezza che è attribuibile a tutte le componenti dell'amministrazione giudiziaria ed ai governi che ci hanno retto in questi ultimi cinquant'anni. Vede, signor Presidente (e signor collega che le sta sussurrando all'orecchio e che io apprezzo perché è anche un amico), lei non sa che tanti anni fa gli avvocati cominciarono a scrivere i verbali di udienza e quella era una causa di nullità. Gli avvocati eccipirono questa nullità. La suprema Corte di cassazione disse che erano perfettamente legali e validi. Ciò mi fece ricordare quanto disse Scialoja a proposito di un pronunciamento della Corte di cassazione, ritenuto profondamente e radicalmente erroneo: «Ha sbagliato. Speriamo che mantenga il punto, almeno assicurerà la certezza del diritto, sia pure nell'errore».

Da questi «precorsi» lontani, di cui tutti portiamo il peso e la responsabilità, in modo particolare quelli che ci hanno preceduto nel governo e nell'amministrazione della cosa pubblica, deriva il disastro in cui ci troviamo. Si tratta infatti di un autentico disastro: è un'«alluvione», uno stato di calamità nazionale! Certo, come ha detto la relatrice, la giustizia penale è governata dai giornali... Fa piacere e tutti andiamo a finire sui giornali se parliamo dell'articolo 513 oppure dell'articolo 223 e via dicendo, ma di questo no perché come ho avuto occasione di lamentarmi (*Commenti*)...

Quando parlo di giustizia civile non ho 15 mila vaccine da portare alle «doglianze» della Camera, né 150 trattori da portare in piazza! Ed allora in tre giorni non si discuterà mai il problema della giustizia civile! Ci sono solo 10 milioni (*Commenti*)...

Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi parliamo di cumulo degli arretrati quando si è già formato il cumulo delle nuove cause e questo perché i giudici che se ne dovrebbero occupare non riescono a «smaltirle». Più avanti farò un breve cenno a questo aspetto in una forma anche abbastanza piana per chi conosce me e la passione che metto nel discutere i problemi ed in particolare questi, me-

more dell'insegnamento di Helvetius (che spesso cito) il quale intitolò un capitolo della sua opera *De l'esprite*: « Come si diventa sciocchi quando si cessa di essere appassionati ». Io cerco di non diventare sciocco, lo sono per natura.

Vogliamo esemplificare lo stato della giustizia? Bene. Vi sono cause con sette anni di vetustà media e che si trovano ancora in primo grado e quindi hanno ancora dinnanzi a sé, presumibilmente, altri due gradi di giurisdizione, con la durata media di ulteriori sei anni. Allo stato, se tutto andasse bene, arriverebbero « in porto » nell'arco di tredici anni.

Purtroppo, attualmente, siffatti processi vengono rinviati anche per semplici riferimenti e senza che venga svolta alcuna attività, a distanza di anni: uno, due, o addirittura tre. Al tribunale di Roma, dopo la mia denuncia svolta in questa sede sono scomparsi i cartelli che congelano i ruoli, ma in compenso si fanno immotivati rinvii definiti tecnici. Converrà allora riconoscere, a tale riguardo, la potenza creatrice del... verbo, riconoscendo in ogni caso la metamorfosi di un paese che dalla tradizione di antica civiltà giuridica è ormai pervenuto solo all'astuta tradizione giuridica.

Torno al testo del provvedimento di legge, il quale è tutt'altro che perfetto e patisce essenzialmente, a mio parere, le seguenti lacune. In primo luogo, il numero dei giudici onorari aggregati, come è già stato rilevato, da assumere scaglionato nel tempo, è previsto in mille unità; trattasi di un numero troppo esiguo. Ed infatti, supponendo per vero il dato del ministero di un milione 500 mila processi arretrati e supponendo per esatta la produttività di 200 decisioni all'anno per ogni magistrato, i tempi di smaltimento risultano essere pari ad anni sette e mesi sei. Conseguentemente si ha questa sommatoria di durata temporale: sette anni di anzianità già accumulata più anni sette e mesi sei per completare il primo grado, per un totale di anni 14 e mesi sei per arrivare alla fine del primo grado. Se a ciò si aggiungono i prevedibili sette anni (anno più, anno meno) per l'appello e il ricorso in Cassa-

zione si arriva a circa 21 anni perché il cittadino veda la fine di queste cause. Se tutto ciò non è mostruoso non saprei a quale altra situazione tale termine possa essere riferito.

Se poi la produttività del singolo magistrato onorario non sarà pari alla definizione di 200 cause l'anno ma ad esempio (non parlo delle 60 cause riguardanti la competenza della Corte d'appello, con ciò mi rivolgo al collega che è intervenuto e che in questo momento è assente) di 100 cause che mediamente trattano i magistrati ordinari nei tribunali, allora si arriva a sfiorare i 21 anni per definire il primo grado e i 30 anni per l'eventuale decisione in terzo grado.

In secondo luogo, bisogna dire che la retribuzione prevista per i detti giudici è tale da non invogliare i tecnici che siano adeguatamente preparati. Invero il testo ipotizza il compenso mensile così articolato: 20 milioni annui per indennità fissa e 25 milioni annui per indennità di produttività, legata cioè realisticamente alla definizione di cento cause l'anno; il totale è quindi di 45 milioni. Da ciò deriva un reddito mensile di 3 milioni 750 mila lire al mese, al lordo delle imposte. Come si vede, si tratta di un trattamento miserimo e certamente non decoroso né adeguato all'importanza dell'opera e della funzione che si chiede a questi magistrati onorari di svolgere. Trattasi di cause di tribunali che hanno anche un valore illimitato, e si può ben comprendere che cosa questo significhi.

In terzo luogo, vi è una previsione assai modesta di facilitazione fiscale per le auspicabili conciliazioni relative alle cause pendenti che pur si vuol favorire. L'articolo 13 prevede, infatti, l'esenzione dalla imposta di registro per i giudizi fino ad un valore di 50 milioni — ci troviamo quindi nell'ambito della competenza attuale del pretore — e la riduzione alla metà oltre tale valore.

In quarto luogo, nel testo vi sono varie incongruenze, alcune delle quali citerò solo per esemplificare. È prevista la possibilità di accedere all'attività di giudice onorario aggregato nelle sezioni stralcio

anche per i magistrati in pensione, ma non è stato fissato il limite della richiesta di pensionamento per cui non si è fatto riferimento ai magistrati già in pensione ad una certa data. Pertanto potrebbe verificarsi il caso di prepensionamenti di magistrati che, ove lo ritenessero conveniente, potrebbero tentare di cumulare la retribuzione di GOA — in un mondo di sigle, perché ormai ci esprimiamo per sigle, questa è quella dei giudici onorari aggregati — con la pensione di magistrato ordinario, con l'effetto di sguarnire l'organico di tali magistrati. In altre parole, ci troveremmo di fronte alla classica coperta che, se tirata su, lascia scoperti i piedi o, viceversa, le spalle.

L'organico di tali magistrati — come ho sentito dire da un collega, magistrato in pensione da me molto apprezzato — è modesto, inferiore alle necessità. Infatti, sono applicati al settore civile 2.283 magistrati, secondo le indicazioni del ministero. Pensate che veramente 2.283 magistrati possano assolvere al carico sopravveniente delle cause o crediamo che le leggi abbiano natura taumaturgica, nell'illusione, come si usa dire, giacobina? Io non lo penso. Ritengo invece che ben altro sarebbe l'impatto, il modo di aggredire il problema. Che questo sia uno dei punti dolenti lo prova l'accumulo del contenzioso arretrato di cui si parla, il quale non è nato per concezione di puro spirito, ma è nato dal fatto che i magistrati sono pochi.

Vorrei richiamare un dato, signor Presidente. Ho fatto parte a suo tempo della commissione Rognoni, istituita presso il Consiglio superiore della magistratura, che aveva in animo un pacchetto di revisione del codice di procedura civile, perché in questo contesto più si rinnovano le leggi, come ho detto, più si risolvono i problemi. Ebbene, si voleva provare *in vitro*, per così dire, quanto si sarebbe guadagnato con il nuovo sistema rispetto al vecchio sistema esistente. Si sostenevano varie tesi ed io proposi di portare alcune cause, contenute nel mio archivio, per le quali le sentenze, presso il tribunale di Roma, erano intervenute dopo dieci

mesi dal momento della notifica della citazione per la semplice ragione che il magistrato a quell'epoca aveva iscritte 300 cause sul ruolo, mentre adesso ne ha mediamente 1.800, e quindi il conto è presto fatto. Serve a poco scrivere codici di procedura, novelle, novelline e boccaccini o novellieri trecenteschi al riguardo!

Inoltre, in questo testo è stata stabilita una iniqua supervalutazione degli anni di iscrizione agli albi per i dieci pretori onorari — questione già trattata dal collega che mi ha preceduto — per non parlare poi della mancata previsione di un congruo periodo di astinenza — chiamiamola così — dalla professione per gli avvocati che cessino dalle funzioni di giudice onorario aggregato e tornino a fare l'avvocato.

Alla fine e alla base di tutto vi è il rilievo che il progetto è condizionato dai limiti di spesa del bilancio, e questo è giusto, anche se mi rimane l'amaro in bocca per due motivi. In primo luogo perché i fondi sono rigorosamente e da sempre limitati per la giustizia, in particolare per quella civile; in secondo luogo perché il Governo avrebbe potuto accorgersi tempestivamente dell'esistenza della mia proposta di legge, depositata il 24 giugno 1996 e recante il n. 1606, che oggi è abbinata al provvedimento approvato dal Senato, nella quale era prevista, con una certa inventiva, una forma di autofinanziamento delle sezioni stralcio, cioè senza oneri aggiuntivi di bilancio. Essa inoltre tendeva a razionalizzare la tassa di iscrizione a ruolo delle cause proporzionandola al valore dei giudizi, eliminando cioè le incongruenze per cui oggi si paga la stessa tassa di iscrizione a ruolo (circa 160 mila lire) sia per una causa da 60 milioni sia per una causa da 60 miliardi.

Si può comunque approvare il disegno di legge nel testo pervenutoci dal Senato, senza entusiasmi e non turandosi il naso; lo ripeto, senza entusiasmi ma con convinzione, da un lato perché (è un'osservazione che va fatta visto che io sono stato molto critico) l'impianto è buono e perché il ministro ha dichiarato la propria disponibilità ad accogliere un ordine del

giorno che impegni il Governo a provvedere in conformità ai punti essenziali di critica che ho appena ricordato; dall'altro lato perché l'entrata in vigore del provvedimento non può assolutamente essere ulteriormente ritardata, se non si vuole che la giustizia civile affondi definitivamente.

Nel concludere vorrei poter citare Hegel, il quale diceva che il diritto rappresenta l'ingresso di Dio nel mondo. Debbo dire che, se di un Dio si tratta, in questo paese è un « Dio bacchico » che, in preda all'ebbrezza, ha sparso a larghe mani furori, sciocchezze e divertimenti. Peraltro si può votare questo provvedimento con convinzione perché, parafrasando e citando a memoria Jankelevitch, potrei dire, signor Presidente, colleghi e colleghe assenti, che si può vivere senza musica, senza poesia, senza amore e — aggiungo io — si può vivere anche senza giustizia civile, ma mica tanto bene (*Applausi*)!

PRESIDENTE. Constato l'assenza degli onorevoli Carmelo Carrara, Maggi e Anedda, iscritti a parlare: s'intende che vi abbiano rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Vitali. Ne ha facoltà.

LUIGI VITALI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, discutiamo di un progetto di legge che incide fortemente in una materia importante e molto sentita dall'opinione pubblica oltre che dagli addetti ai lavori. In buona sostanza si parla dell'azzeramento del contenzioso civile pendente alla data del 30 aprile 1995 nei nostri tribunali. Quanto sia di preciso (è stato già ricordato il numero dei suddetti processi) non è dato saperlo con precisione; riteniamo di non sbagliare se lo stimiamo nell'ordine di due milioni di cause.

L'argomento che ci occupa è strettamente connesso a quello della magistratura onoraria. Infatti, convincimento diffuso e comunque prevalente è di ritenere necessario l'affidamento del contenzioso pendente di cui ho parlato a giudici onorari da inquadrare in sezioni stralcio.

A tal proposito si deve segnalare un contraddittorio comportamento della magistratura ordinaria sul punto. Infatti, se da una parte si è sempre favorita la nomina di giudici onorari, nella specie vicepretori, dall'altra si è sempre vigilato affinché non si creassero forme indirette di reclutamento di magistrati con violazione del dettato costituzionale sul fondamentale principio del pubblico concorso.

È di tutta evidenza il profilo di congruità istituzionale nella fattispecie di cui si discute ed innanzitutto dell'articolo 106 della Costituzione, il quale prevede la possibilità di nomina di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. Con tale formula il costituente intendeva affermare la centralità, nel sistema delle tutele giurisdizionali, della magistratura professionale, vale a dire il rapporto da regola ad eccezione tra giudice professionale e giudice laico, quest'ultimo da impiegarsi per controversie di minore importanza e, come tali, attribuite a giudici singoli.

Né si possono ignorare i problemi che nel passato, ed anche di recente, sono stati sollevati in ordine all'impiego di magistrati onorari per l'esercizio di funzioni non monocratiche, né si ignora che la Consulta, sia pure con una decisione non recentissima, si è espressa per la compatibilità con l'articolo 106 della Costituzione dell'applicazione di vicepretori onorari ad uffici collegiali, fondando l'affermazione sulla temporaneità dell'incarico.

Sta di fatto che, fino ad oggi, i magistrati onorari, indipendente dai criteri di arruolamento e dalle capacità professionali dei singoli, hanno supplito ad una quasi congenita carenza della magistratura ordinaria. Gli affari da loro trattati, come detto, dovevano essere quelli di minore importanza; sono stati invece sempre più numerosi e diversificati, toccando tutte le materie attribuite ai giudici ordinari. Vi sono state preture, prima, e sezioni distaccate di pretura, successivamente, interamente affidate a vicepretori onorari, con tutte le immaginabili conse-

guenze, soprattutto là dove si parla di piccole realtà. Gli ordini professionali degli avvocati, per ultimi, hanno cercato di porre rimedio alla degenerazione del fenomeno predisponendo la cancellazione dagli albi dei pretori onorari; questo perché, nel tempo, si erano creati dei meccanismi perversi che portavano alla nomina nelle funzioni di pretori onorari o di avvocati, che continuavano regolarmente a svolgere la loro attività nel mandamento o nel circondario di competenza, o di neolaureati, che nessuna garanzia offrivano sull'amministrazione della giustizia.

Personalmente ritengo che la figura del magistrato onorario debba essere esclusivamente ancorata a principi di eccezionalità, temporaneità e non debba prevedere la possibilità di trattare affari particolarmente impegnativi. In buona sostanza, sono contrario ai ruoli veri e propri per i magistrati onorari, così come ritengo che in un paese civile l'amministrazione della giustizia debba essere esclusivamente affidata a magistrati ordinari. Mi rendo conto però che la situazione vigente è particolarmente complicata perché, in assenza di provvedimenti eccezionali, creerebbe ulteriori intralci ed arretrati alla già pesante condizione dell'amministrazione della giustizia civile nel nostro paese.

I criteri ai quali ci si deve ispirare sono allora quelli dell'eccezionalità e della temporaneità della magistratura onoraria, da una parte, e della qualificazione e professionalità dei magistrati onorari dall'altra, sicché credo non si debba parlare più di giustizia maggiore e giustizia minore, bensì di una magistratura onoraria circoscritta all'esaurimento dell'arretrato. Diversamente, la compatibilità con l'articolo 106 della Costituzione susciterebbe non infondata perplessità.

Arrivando al merito dei provvedimenti in esame rilevo, forse esprimendo una nota stonata rispetto a quello che è stato detto fino ad ora, come opportunamente si debba parlare di numero massimo di mille unità da assegnare alle sezioni stralcio, in quanto diversamente non si capi-

rebbe perché non arruolare un numero più alto di magistrati ordinari. Teniamo conto che oggi complessivamente l'ordine dei magistrati è di circa 7.500 unità: credo che mille arruolamenti di giudici onorari siano compatibili mentre un numero più elevato manderebbe in tilt il sistema giudiziario.

Ritengo inoltre opportuno che i requisiti richiesti per ottenere l'incarico in questione siano quelli consacrati nel provvedimento in esame: avvocati a riposo, magistrati a riposo, avvocati e procuratori dello Stato a riposo, professori universitari e ricercatori confermati, nonché, per gli avvocati, l'essere tutelati da trattamento pensionistico o di anzianità o di vecchiaia, l'aver maturato detto diritto o di maturarlo nei cinque anni successivi all'entrata in vigore della legge. Questo per un motivo molto semplice: perché, a parere del sottoscritto, assicura sufficienti garanzie di professionalità e al tempo stesso scongiura il rischio della stabilizzazione nei ruoli della magistratura togata che evada il dettato dell'articolo 106 della Costituzione. Ne deriva la opportunità della fissazione per i nuovi magistrati onorari e reclutati per lo smaltimento dell'arretrato civile di un'età ragionevolmente elevata e requisiti culturali e professionali del tutto adeguati; adeguati anche alle incompatibilità alla carica: il procedimento per la nomina, giustamente, che prevede l'intervento del consiglio giudiziario, integrato ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 agosto 1992, n. 404, e l'acquisizione per gli avvocati del parere dei rispettivi consigli dell'ordine.

Appare inoltre ragionevole sia la cancellazione dagli albi degli avvocati sia la preclusione di esercitare funzioni nel circondario nel quale si è espletata l'attività forense. La durata dell'incarico è compatibile anche in ragione della valutazione fatta per lo smaltimento dell'arretrato civile pendente alla data del 30 aprile 1995.

A questo proposito vorrei svolgere una considerazione, cercando di offrire un contributo a quanto in precedenza affer-

mato, circa l'età del magistrato onorario. Non ritengo che quella dei 65 o dei 67 anni sia un'età elevata non compatibile con il ruolo che il magistrato onorario deve svolgere; ritengo, anzi, che questa età comporti un duplice vantaggio: il primo è quello di garantire una particolare professionalità e di presentarsi all'utenza giudiziaria, agli avvocati, in maniera accettabile; il secondo è che ciò possa evitare le numerose storture di un sistema di reclutamento dei magistrati onorari che abbiamo fino a questo momento conosciuto con i vicepretori onorari. Tenuto conto quindi del fatto che la funzione giurisdizionale del magistrato termina a 70 o a 72 anni, non credo sia particolarmente scandaloso prevedere che il magistrato onorario debba avere un'età tra i 65 e i 67 anni, considerando inoltre il fatto che, con i cinque anni per i quali avviene la nomina, raggiungerebbe esattamente quell'età nella quale oggi normalmente i magistrati concludono la loro attività.

Anche se riteniamo importante che questo provvedimento, che è atteso da molto tempo, sia licenziato il più presto possibile (perché è sentita l'esigenza che venga dato questo contributo alla giustizia civile, che è quasi una Cenerentola nel nostro paese), è opportuno suggerire con degli ordini del giorno al Governo la possibilità di controllare l'attività che i giudici onorari andranno a svolgere sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo, potendo anche prevedere - in casi di acclarata e grave inadempienza ai doveri dell'ufficio - la possibilità di revoca dell'incarico. Se vi è infatti una necessità urgente di porre mano al contenzioso pendente, vi è anche la necessità da parte del Parlamento di garantire che il lavoro svolto sia proficuo, continuativo e dedito interamente al compito per il quale questi giudici saranno appunto reclutati.

Il trattamento economico deve essere adeguato e rapportato al lavoro espletato. Questa è la ragione per la quale riteniamo congruo prevedere un'indennità fissa - come è previsto nel provvedimento - di

20 milioni e una maggiorazione della stessa indennità in base ad una somma da corrispondere per ogni sentenza depositata, per ogni verbale di conciliazione o per qualunque altra forma di attività prestata dal magistrato onorario e tendente a smaltire un determinato processo. Logica e coerente ci sembra, inoltre, la previsione dei casi di astensione e di ricasazione.

Il capo II del provvedimento prevede la costituzione, presso ogni tribunale, di un ufficio spoglio per la catalogazione e l'inventario dei giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 e la formulazione di un programma volto alla loro definizione entro cinque anni. Ritengo che si possa ragionevolmente ritenere di essere in grado - mi riferisco all'arretrato pendente alla data del 30 aprile 1995 - di prevedere in cinque anni la durata dello smaltimento, forse prorogabile - come è previsto nel provvedimento - per un altro anno. Diversamente ci troveremmo in una situazione fallimentare, alla quale farò successivamente riferimento, dando anche un contributo per la risoluzione definitiva del problema del contenzioso civile.

L'articolo 14 riguarda il personale amministrativo e le strutture mobiliari. L'eccezionalità dell'intervento ed il reclutamento di mille giudici onorari hanno richiesto un aumento del personale di cancelleria di 770 unità, del tutto compatibile alle funzioni che devono essere svolte. Particolarmente nel V e VI livello l'assunzione è stata prevista con concorsi per soli titoli riservati a coloro che hanno prestato servizio negli uffici giudiziari a tempo determinato.

In definitiva, il giudizio sul provvedimento in esame è sostanzialmente positivo, anche se lo stesso può essere sicuramente migliorato attraverso ordini del giorno sui quali chiederemo l'impegno del Governo. L'augurio di forza Italia è anche quello di risolvere nei termini preventivati il problema del contenzioso pendente, evitando ancora una volta che una situazione contingente e straordinaria diventi normale e definitiva. La destinazione del provvedimento alla risoluzione del pro-

blema dello smaltimento dell'arretrato, però, non deve far perdere di vista la ragione strutturale che ha consentito all'arretrato stesso di stabilizzarsi in termini così elevati e di creare già oggi, lo diceva il collega Parrelli, arretrato sul nuovo rito. È vero che il nostro paese si colloca ai massimi livelli d'Europa quanto a domanda di giustizia, ma ciò dipende da una serie di cause collegate ad aspetti sociologici e allo stato alluvionale e confusionale della legislazione in taluni settori.

È auspicabile, quindi, agire anche su tale aspetto del problema, non scoraggiando la domanda di giustizia, ma creando, almeno per talune specifiche materie, metodi alternativi di soluzione delle controversie che possono contribuire a deflazionare la giurisdizione togata e al contempo a dare risposte adeguate alla natura ed al valore degli interessi in gioco, anche coinvolgendo le categorie interessate. La Francia e l'Inghilterra sono maestre in tal senso e potremmo anche verificare la compatibilità al nostro sistema delle esperienze già valutate in quei paesi.

FRANCESCO BONITO. Anche l'America.

LUIGI VITALI. Certo, anche l'America.

Se il Parlamento non prenderà coscienza di tale problema, predisponendo le opportune iniziative, avremmo ancora una volta apportato un modesto sollievo al problema in questione e saremmo molto lontani dalla definitiva soluzione dello stesso (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Manzione. Ne ha facoltà.

ROBERTO MANZIONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, sappiamo tutti come il testo unificato all'esame della Camera dei deputati abbia lo scopo di eliminare il grave arretrato determinatosi con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura civile. Tutto trae origine dall'articolo 91 della legge n. 353 del 1990, di

riforma del processo civile, che aveva introdotto una norma specifica per l'organizzazione degli uffici giudiziari civili nella fase transitoria, nel passaggio cioè tra la vigenza del vecchio e del nuovo rito.

Detta normativa, successivamente più volte emendata, nell'ultima stesura introdotta con l'articolo 10 del decreto-legge 18 ottobre 1995, n. 432, ha sostanzialmente previsto che alla trattazione dei giudizi civili pendenti al 30 aprile 1995, data di effettiva entrata in vigore del nuovo processo civile, fossero destinati non più della metà dei magistrati addetti alle materie civili (quindi 1.050 magistrati destinati a fare quello che prima facevano 2.100 magistrati).

Questa circostanza, unita ad un arretrato già cronico - in parte per l'inadeguatezza dell'organico, in parte per una non corretta razionalizzazione nell'uso delle risorse umane - ha determinato allo stato una pendenza di processi, definiti col vecchio rito, stimata, con dati non sempre attendibili, tra i 2,5 e i 3 milioni. Occorre ancora aggiungere, per un'analisi serena ed obiettiva, che la bancarotta del settore civile è stata resa più evidente anche in seguito alle decisioni della Corte costituzionale, relativamente all'articolo 34 del codice di procedura penale, quello che prevede le incompatibilità dei magistrati; interpretazione che ha determinato, al fine di consentire la possibilità di celebrare i procedimenti penali, una ulteriore emorragia dei magistrati addetti al settore civile che, in moltissimi tribunali d'Italia, sono stati distaccati al settore penale. Il risultato di tale brillante organizzazione è stata la totale paralisi del settore civile, che ha determinato l'assoluta impossibilità - verificata in molti tribunali - di celebrare le udienze istruttorie o di comporre i collegi giudicanti, con la conseguenza che le cause già fissate risultano differite d'ufficio con rinvii che partono dall'inizio del terzo millennio per arrivare fino al 2004 se non, in alcuni casi, al 2005.

Si comprenderà allora perché all'inizio parlavo di bancarotta della giustizia civile. Tutti i progetti di legge portati all'esame

della Commissione giustizia (mi riferisco quindi oltre al testo unificato approvato dal Senato e scelto dalla Commissione anche a quelli proposti dai colleghi Bonito e Parrelli) si proponevano quindi di intervenire per eliminare il grave arretrato esistente, con l'istituzione per un tempo determinato delle sezioni stralcio, destinate appunto alla definizione di gran parte di questo contenzioso, diciamo così, sospeso.

Il primo problema che occorre affrontare prima di esaminare nello specifico le soluzioni prospettate è quello che attiene ad un profilo di legittimità costituzionale che vincola la possibilità di nomina di magistrati onorari. L'articolo 106, secondo comma, della Costituzione rimette alla discrezionale determinazione del legislatore ordinario, nell'ambito però della normativa sull'ordinamento giudiziario, la facoltà di nominare magistrati onorari precisando, tra l'altro, che competenze possono essere attribuite a magistrati onorari, ma devono essere limitate a quelle conferibili ai giudici singoli.

Il tenore del precetto costituzionale e delle limitazioni in esso contenute lasciano ritenere che ci si trovi al cospetto di una normativa più di carattere autorizzatorio che precettivo. Sotto il profilo però delle modalità della nomina non può essere sottovalutata l'indubbia portata restrittiva della disposizione prima letta, che può così semplificarsi: il costituente intese riservare alla competenza del giudice onorario la trattazione della cosiddetta giustizia minore, nel presupposto — forse costituzionalmente discutibile — che alla magistratura professionale dovesse essere invece riservata in via esclusiva la decisione delle questioni di maggior rilievo.

È evidente che questa discutibile distinzione qualitativa attraverso il mero richiamo alla natura monocratica o collegiale dell'organo decidente si è andata via via negli anni dissolvendosi, giacché è noto che con l'amplificarsi delle competenze del pretore — giudice monocratico — l'incidenza giuridica e sociale della giurisprudenza pretorile ha assunto una notevolissima valenza, sia per le materia spe-

cifiche attribuite, sia per l'immediata efficacia di molti suoi provvedimenti. Ed allora, ove si volesse dare attuazione concreta al precetto costituzionale secondo la sua effettiva portata e non già in relazione al mero tenore letterale della norma, dovrebbe essere in parte disatteso il criterio della monocraticità dell'organo di riferimento, per considerare che, comunque, al giudice onorario potranno essere conferite solo quelle competenze che rientrano nel settore della cosiddetta giustizia minore.

Tale più estensiva interpretazione dell'articolo 106 della Costituzione, peraltro condivisa da una larga parte della dottrina, è stata però a mio avviso già in parte contraddetta con l'entrata in vigore dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 18 ottobre 1995, n. 432, convertito poi con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534, disposizione che, di fatto, ha consentito una piena applicazione agli organi collegiali dei vicepretori.

Occorre considerare per completezza di analisi che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi su tale questione, ritenendo che non fosse ravvisabile il contrasto con l'articolo 106 della Costituzione ove l'applicazione di magistrati onorari ad uffici collegiali fosse caratterizzata dalla temporaneità dell'incarico.

Fatta questa lunga premessa, voglio altresì considerare quanto già evidenziato dalla discussione in Commissione. Mi riferisco, ad esempio, ad un'acuta osservazione del collega Marotta, il quale sostanzialmente riteneva che il giudice aggregato, proprio in forza di quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera a), debba essere sostanzialmente considerato monocratico pur se chiamato a decidere nell'ambito di un organo collegiale e ciò anche in forza del richiamo all'articolo 48, ultimo comma, dell'ordinamento giudiziario, dovendosi ritenere che il precetto costituzionale attenga non alla distinzione nominalistica, ma a quella qualitativa.

Se questo è vero, se cioè non basta il mero riferimento al carattere collegiale o monocratico, se il problema che dobbiamo

porci è quello relativo alla qualità della funzione che viene assicurata, non potremo non ritenere che siano sostanzialmente ravvisabili seri dubbi di incompatibilità costituzionale della norma. E a nulla vale riferirsi alla temporaneità dell'incarico, giacché un lasso di tempo di 5 anni (peraltro in parte prorogabili) non penso possa essere ritenuto obiettivamente temporaneo; ed ancora di più ove si consideri che una delle obiezioni di merito più ricorrenti è proprio relativa alla durata.

L'obiezione che viene avanzata è la seguente. La stessa relazione di stima predisposta dal Servizio bilancio dello Stato prevede una quantificazione, a mio avviso ottimistica per eccesso, di circa 200 cause annue definite con sentenza per ogni giudice aggregato. Moltiplicato questo dato per il numero dei giudici aggregati, avremo come risultato una previsione ottimistica (ribadisco ottimistica) di 200 mila cause definite ogni anno dalle sezioni stralcio. Comprendere allora che non basteranno assolutamente 5 anni è molto agevole; seguendo le stime del Servizio bilancio dello Stato, dovremo purtroppo considerare che ottimisticamente saranno necessari dai 10 ai 15 anni. Un incarico onorario che duri tanto può essere definito temporaneo? Un incarico per il quale deve essere già prevista in parte, anche se temporaneamente lo è già, la possibilità di proroga può essere definito temporaneo? Credo proprio di no. La consistente durata del rapporto, l'espletamento a tempo pieno dell'attività giurisdizionale e la previsione di un compenso che non è simbolico fino al punto di costituire, secondo me, una vera e propria retribuzione sono elementi realmente compatibili e rispettosi degli articoli 102 e 106 della Costituzione?

La verità, a parte gli evidenti limiti di compatibilità costituzionale della normativa, è che ancora una volta il Governo non considera la giustizia come un impegno prioritario cui destinare risorse adeguate. Non considera, in buona sostanza, che il sistema processuale, la sua capacità di offrire risposte temporalmente adeguate alle esigenze di una collettività che

deve essere dissuasa dal sempre più evidente ricorso alla giustizia sostanziale e sommaria costituisce il biglietto da visita che offre il metro della civiltà di un popolo.

Concludendo questa premessa, voglio solamente aggiungere che non ho ritenuto di dover presentare una questione pregiudiziale per motivi di costituzionalità solo per evitare che tutto questo potesse essere considerato una manovra dilatoria. Affido le considerazioni esposte al buon senso di quanti vorranno riprenderle (e in quest'aula siamo veramente pochi; mi auguro quindi che molti colleghi le leggano domani), anche nella logica emendativa che potrà in parte attenuare, se non estinguere, un vizio che a mio avviso è evidente. Si potrebbe pensare, ad esempio, ad un incremento dei magistrati onorari aggregati, nella logica di una risposta più immediata e di una più corretta riduzione dei tempi. È evidente, comunque, che solo un reclutamento straordinario dei magistrati avrebbe risolto realmente il problema in maniera organica e duratura.

Nello specifico, le problematiche meritevoli di attenzione risultano essere notevoli, numerose e diverse, tutte abbisognavoli di interventi emendativi. Innanzitutto, occorre considerare l'assoluta necessità, peraltro ribadita da tutte le forze politiche in Commissione (voglio dare atto di questo, perché non intendo assumermi la paternità di cose che tutti abbiamo rilevato), di intervenire rispetto all'articolo 14, che di fatto, creando una assoluta disparità di trattamento, ha precluso la possibilità di partecipare al concorso a titoli ad alcuni soggetti riconducibili a profili professionali non espressamente previsti dalla normativa in esame. Occorre altresì provvedere alla definitiva sistemazione di quasi 2 mila precari, che di fatto hanno già prestato servizio a tempo determinato negli uffici giudiziari.

Inoltre, non condividiamo l'articolo 1 nella parte in cui consente che alcuni magistrati possano dimettersi per transitare poi nel ruolo dei magistrati aggregati, sommando alla pensione la nuova indennità, nonché chiaramente (poiché la pre-

visione è contenuta nell'articolo 1) la quantificazione numerica dei giudici aggregati. Non condividiamo la scelta di non estendere alle preture la possibilità di utilizzare i magistrati aggregati né l'articolo 4, che prevede la possibilità di proroga per i motivi illustrati in precedenza. Non condividiamo, inoltre, l'articolo 5, che introduce un limite non divisibile alle incompatibilità, e l'articolo 7, che non prevede un espresso riferimento ai programmi contemplati dall'articolo 10, mal disciplinando tutta la problematica relativa alla decadenza, alle dimissioni e alla revoca. Non condividiamo ancora l'articolo 8 in tema di stato giuridico e di indennità né l'articolo 11, che non individua criteri obiettivi, predefiniti e facilmente controllabili per l'assegnazione degli affari ad ogni singolo giudice.

Non condividiamo l'articolo 13 relativamente al tentativo di conciliazione ed agli incentivi previsti per le transazioni (verbale di conciliazione) perché questi ultimi ci sembrano per la verità molto deboli ed incapaci di incrementare una possibilità reale di conciliazione.

Questi sono soltanto alcuni rilievi che, a nome del centro cristiano democratico ho ritenuto di dover evidenziare e che per la verità, come ho detto già prima, sono emersi con chiarezza nell'intervento in Commissione da parte di tutte le forze politiche. Ora ci si chiede di rinunciare agli emendamenti, alla ricerca legittima di perfettibilità del provvedimento, in omaggio da un lato alla situazione di autentica emergenza nel settore civile, che purtroppo ben conosciamo, e dall'altro in ossequio ad una sempre più eclatante incapacità del Parlamento di offrire risposte credibili in tempi adeguati.

Ci si chiede, in buona sostanza, un'analisi costi-benefici: il costo è l'abdicazione dai doveri inerenti alla funzione di parlamentari, miranti alla ricerca di un equilibrio sociale e giuridico dei provvedimenti; tuttavia non sappiamo se il beneficio reale sarà adeguato alla situazione di degrado.

Non condividiamo il metodo degli ordini del giorno e non sopportiamo le imposizioni, ma come sempre saremo ragionevoli e cercheremo di comprendere se l'abdicazione che ci si chiede voglia solo costituire una prima onorificenza da apporre sul petto di un Governo immeritevole o sia invece realmente una prima risposta, parziale ma ineludibile, ad una situazione di bancarotta ormai insostenibile.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore.

MARCELLA LUCIDI, Relatore. Dall'andamento della discussione sulle linee generali è risultato evidente come intorno a questo testo di legge vi siano non solo l'attenzione ma anche una forte sensibilità ed una forte sollecitudine per il grave stato di paralisi in cui è ormai ridotta la giustizia civile. È altrettanto evidente che non possiamo prescindere dall'intervenire al più presto con una misura che è, sì, di carattere straordinario ed urgente, ma che giace da tanto tempo all'attenzione del Parlamento; infatti sono ormai due legislature che si sta discutendo non solo in Parlamento, ma anche nelle aule di giustizia, coinvolgendo gli avvocati ed i magistrati nel dibattito sulla necessità di istituire le sezioni stralcio.

Trattandosi di un intervento straordinario, esso non può aspettare perché altrimenti, se arrivasse in ritardo, perderebbe il suo carattere peculiare e non servirebbe più; se arriverà tardi per estinzione naturale finiranno le cause che giacciono nei nostri tribunali, perché i cittadini continueranno ad inimicarsi la giustizia, a sentirla lontana e quindi a non rivolgersi più al giudice. Credo che rispetto a ciò si tratti di compiere un ulteriore sforzo, cioè quello di portare a compimento questo provvedimento con la consapevolezza sia che l'attesa non gioverebbe sia — come affermava anche l'onorevole Manzione — che il Governo ha assunto un chiaro impegno in proposito.

Ricordo che già in sede di Commissione il Governo è stato contestato per la scarsa attenzione che sta riservando alla giustizia sotto i profili di copertura economica che tale ambito meriterebbe. È altrettanto vero, però, che vi è stato un chiaro impegno con il quale il Governo ha assunto tutte le contestazioni esposte obbligandosi, più che impegnandosi, a tradurle da qui a breve, ossia con la prossima legge finanziaria, in interventi concreti. Penso, in proposito, all'articolo 14, richiamato anche dall'onorevole Manzione. Ad esso fa riferimento un preciso passaggio dell'ordine del giorno che — devo sottolinearlo — è stato già discusso in Commissione e presentato al Governo e sul quale il Governo non solo si è dichiarato disponibile ma si è, come ho già detto, « obbligato ».

Sulla base di queste considerazioni non posso che ribadire l'urgenza di giungere all'approvazione definitiva di questo progetto di legge. Per tale motivo mi preme di raccomandarne un iter rapido auspicando un atteggiamento in questa sede corrispondente a quello della Commissione, vale a dire volto non ad introdurre modifiche ma ad approvare lo stesso testo che ci è stato trasmesso dal Senato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Il dibattito che si è svolto in aula ha dato a tutti la sensazione dell'urgenza e dell'importanza di intervenire rapidamente. È stato da tutti osservato che la giustizia civile occupa poco spazio nel dibattito e nelle polemiche che sono frequenti sul tema della giustizia. L'onorevole Lucidi, relatrice su questo provvedimento, che ha consegnato agli atti una pregevole relazione scritta, nell'intervento orale ha detto che la giustizia penale assume massima attenzione e si rivela come la « giustizia dei quotidiani ». Potrei dire — seguendo lo stesso paragone — che la giustizia civile è invece la giustizia del quotidiano, della vita quotidiana dei cittadini, ai quali

occorre offrire una risposta diversa. Il settore della giustizia civile è infatti quello in cui risulta maggiormente inappagata la domanda di giustizia. I tempi lunghissimi di definizione delle cause determinano ormai una vera e propria situazione di denegata giustizia, con conseguenze anche di esposizione politica e finanziaria in campo europeo. I ritardi e le disfunzioni della giustizia civile hanno inoltre effetti di ricaduta sulla giustizia penale in quanto da un lato generano un aumento di fenomeni di microconflittualità e dall'altra favoriscono in alcune zone del paese un rafforzamento del potere della criminalità organizzata.

Il pesante arretrato accumulato nel corso degli anni rappresenta in questo campo una vera e propria emergenza, nel senso che non è possibile farvi fronte con i mezzi ordinari ed è concreto il rischio di fallimento del nuovo rito civile a causa della necessità di fare fronte alla mole di processi pendenti; una mole che — si è sentito anche in questa discussione — non siamo in grado di quantificare esattamente. Quanto previsto in questo disegno di legge, ossia l'ufficio spoglio, ci consentirà di determinare rapidamente, prima dell'inizio del lavoro, la cifra esatta. Certamente parliamo di cifre imponenti di procedimenti arretrati. Che siano un milione, un milione e mezzo o due milioni, parliamo comunque di qualcosa di enorme. L'eliminazione di questo arretrato, dunque, è condizione indispensabile per restituire efficienza alla giustizia civile. Ma per risolvere il problema è necessario ricorrere a mezzi straordinari. Da qui è nata la proposta del Governo, già approvata dal Senato ed oggi all'esame della Camera, che prevede la nomina di mille giudici onorari, scelti fra avvocati e docenti universitari di comprovata esperienza professionale, i quali dovrebbero assicurare lo smaltimento dell'intero arretrato nel volgere di quattro, cinque anni o con la possibile aggiunta di un ulteriore anno. Allo stesso tempo, la riforma dovrebbe consentire ai magistrati ordinari di

trattare con immediatezza le nuove cause, in modo da impedire il formarsi di nuovo arretrato.

Nel corso del dibattito al Senato sono stati approvati significativi miglioramenti al testo proposto dal Governo: in particolare, è stata prevista l'assunzione di personale amministrativo per le sezioni stralcio, il che ha consentito anche di risolvere, sia pure parzialmente, il problema del personale precario dell'amministrazione della giustizia. Nel corso del dibattito in Commissione giustizia alla Camera sono state da più parti avanzate riserve su alcuni aspetti del provvedimento approvato dal Senato e si sono sentiti anche in aula gli echi di questa discussione appassionata: il Governo deve dire, però, che questo dibattito, così appassionato, non rappresenta, se non per chi voglia assumere un atteggiamento di polemica aprioristica, il segno di una contrapposizione tra la maggioranza e l'opposizione presenti in Parlamento. Mi sembra, ad esempio, che l'intervento del rappresentante del gruppo di forza Italia, onorevole Vitali, sia stato di consenso al provvedimento più di altri svolti da appartenenti alla stessa maggioranza che sostiene il Governo. Ciò vuol dire che su questo argomento vi è una disposizione del Parlamento ad arrivare presto all'approvazione della normativa, avendo presente, certamente, che si potrebbe anche avere un testo migliore, ma sapendo che mai come in questo caso il meglio sarebbe nemico del bene. È per questo che la Commissione giustizia ha proposto l'approvazione del testo senza modifiche, una scelta politicamente saggia, in quanto l'immediata entrata in vigore di questa legge riveste un'importanza decisiva per il futuro della giustizia civile, mentre un ulteriore rinvio del testo al Senato rischierebbe di darci una legge, sì, forse migliore, ma sicuramente tardiva. Anche per questo la Commissione giustizia ha deciso di predisporre un ordine del giorno che consentirà di intervenire già con la prossima legge finanziaria per apportare, an-

che alla luce delle prime esperienze applicative, gli opportuni correttivi al testo approvato.

Il Governo, quindi, non può che ringraziare la Commissione e l'Assemblea — se manterrà la stessa decisione — per la celerità e l'impegno con cui hanno affrontato questo delicatissimo problema. Non si tratta, da parte della Commissione giustizia e — mi auguro — dell'Assemblea della Camera di mettere un timbro ad un testo pervenuto dall'altro ramo del Parlamento: al contrario, vi è stata una discussione approfondita che ha comunque arricchito il dibattito e che servirà, anche tramite l'impegno che il Governo assumerà accogliendo l'ordine del giorno, ad immaginare non solo le necessarie modifiche, ma anche il necessario monitoraggio durante l'applicazione del provvedimento. Non credo che l'approvazione di un provvedimento così atteso debba essere intesa, da parte del Governo o di chicchessia, come una « medaglietta » per il Governo stesso, ma sono convinto che possa rappresentare per il paese il segnale che per i problemi della giustizia inizia la stagione delle riforme. Il fatto che oggi tre provvedimenti sulla giustizia sono all'esame dell'Assemblea, che provvedimenti attesi sono all'esame della Commissione, che altri provvedimenti potranno ottenere il giudizio definitivo dell'Assemblea entro il mese di luglio corrisponde ad una straordinarietà che credo debba essere valutata positivamente proprio dai membri della Commissione giustizia, che con tanta passione si occupano di questi temi, che troppo spesso sono oggetto di marginalità sostanziale e di polemica strumentale.

Il Governo ha apprezzato, quindi, gli interventi di tutti gli onorevoli deputati, li ringrazia e si augura che si possa giungere all'approvazione di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Sbarbati; d'iniziativa del Governo; Bonito ed altri; Migliori; Del-

mastro Delle Vedove ed altri; Molinari ed altri: Disposizioni concernenti il tirocinio e la nomina del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace (675-1873-2507-2891-3014-3081) (ore 17,42).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge: Sbarbati; d'iniziativa del Governo; Bonito ed altri; Migliori; Delmastro Delle Vedove ed altri; Molinari ed altri: Disposizioni concernenti il tirocinio e la nomina del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Bonito.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Marotta. Ne ha facoltà.

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, egregi colleghi, voglio premettere una mia osservazione, una mia considerazione che mi riservo di ripetere quando l'aula offrirà una maggiore presenza dei deputati.

PRESIDENTE. Dovrà aspettare parecchio ... (*Si ride*)!

RAFFAELE MAROTTA. Noi ci vergogniamo di tante cose degli altri, ma non ci vergogniamo di quello che facciamo noi parlamentari, che pure siamo lautamente compensati per assicurare un minimo di contributo a questa attività.

ALBERTO SIMEONE. Mica troppo!

RAFFAELE MAROTTA. Mica troppo, no, in rapporto alle assenze, pare a me che non sia proprio da discutere questo punto. Mi riprometto, signor Presidente, di dire queste cose con parole forti quando l'aula sarà piena, a costo e a rischio di essere cacciato fuori.

PRESIDENTE. Nella democrazia parlamentare questo non esiste.

RAFFAELE MAROTTA. Siamo oggi in presenza di un provvedimento di notevole importanza. Tutti dicono che la giustizia è un disastro, ed è vero, però chi si deve interessare della giustizia se non il Parlamento? E allora quando si discute sulle linee generali non c'è nessuno, quando si votano gli emendamenti io non riesco nemmeno a fare in tempo a premere il bottone a destra o a sinistra e allora mi si dovrà dire che ci stiamo a fare! Questa è la verità. Mi sono permesso di dire queste cose perché ho una mentalità un po' diversa; chiedo scusa, ma mi dovrete scusare ancora di più nel momento più opportuno.

Giunge al nostro esame il provvedimento di legge che riguarda la competenza penale del giudice di pace. Il giudice di pace è stato introdotto nel nostro ordinamento giudiziario dalla legge n. 374 del 1991. Questo giudice fu introdotto con una giurisdizione sia in materia penale sia in materia civile. In materia civile la competenza è notevole. L'articolo 17 di quella legge prevede che il giudice di pace sia competente nelle cause relative a beni mobili di un valore non superiore a cinque milioni.

È competente per le cause di risarcimenti di danni relativamente alla circolazione di veicoli e natanti addirittura fino a 30 milioni; è competente per materia nella cause di apposizione di termini in ordine all'osservanza delle distanze di alberi e siepi dal fondo del vicino. Tale giudice è ancora competente, ai sensi dell'articolo 844 del codice civile, per le cause riguardanti le immissioni di rumore,

calore, scuotimenti e via dicendo. Si tratta dunque di controversie di notevole importanza ed anche di valore.

Nell'articolo 35 della legge del 1991, che ho prima citato, era prevista anche una competenza in materia penale; si trattava più precisamente di una delega al Governo che avrebbe dovuto prevedere la competenza di questo giudice in materia penale secondo determinati criteri: una competenza in materia contravvenzionale e di delitti puniti solo con la pena della multa. Ma questa delega, che scadeva il 30 dicembre 1994, il Governo non l'ha mai esercitata. Da qui il disegno di legge del ministro Flick, che prevede appunto una competenza penale, attraverso una norma di immediata attuazione, e dei criteri, dei principi direttivi, contenuti nella delega da dare al Governo, per l'individuazione di altre ipotesi di reato.

Il nostro gruppo non è aprioristicamente contrario alla figura del giudice di pace, anzi, dobbiamo dire la sacrosanta verità: questo è un istituto che ormai è stato introdotto nel nostro ordinamento. Pertanto noi non condividiamo tutte le critiche che si muovono più o meno velatamente verso la figura di questo giudice. Oltre tutto, signor Presidente, noi magistrati ci lamentiamo di essere numericamente insufficienti. Qual è l'antidoto? Quello di « introdurre » nell'ordinamento giudici e magistrati. È questa la verità, signor Presidente! Per trent'anni si è fatta una diagnosi errata su questo punto. « Siete anche molti! » fu fatto dire, negli anni sessanta, all'allora Presidente della Repubblica Saragat. Questo non è per niente vero. Noi eravamo assolutamente insufficienti. Nel 1960 vi erano 5 mila magistrati, tanti quanti lo erano nel 1861, ovvero al momento dell'unità d'Italia! È vero che adesso siamo 9 mila, ma sta di fatto che ci è resi conto troppo tardi della urgenza e della necessità di aumentare gli organici. Siamo 9.107, ma l'organico è ancora carente di 500 o 600 unità.

Ripeto, il problema è proprio questo, siamo numericamente insufficienti. In Inghilterra (e il sistema inglese viene preso ad esempio) ci sono 25 mila giudici

cosiddetti di pace. Chiamiamoli di « pace », chiamiamoli di « guerra »: sono comunque giudici che svolgono lo stesso lavoro che in Italia fanno i giudici di tribunale e i pretori! Per le grosse questioni i giudici di carriera competenti sono appena 700 o 800, ma i giudici cosiddetti di pace, lo ripeto ancora una volta, sono ben 25 mila! E questi emettono sentenze e prendono decisioni.

Io non voglio difendere la categoria dei magistrati, alla quale peraltro appartengo, ma purtroppo il Governo non ha capito per tempo la gravità della situazione. Ed oggi, dopo una diagnosi sbagliata, l'ammalato sta morendo, anzi è quasi morto. È questa la verità! Del resto ciò accade sempre quando una diagnosi non viene fatta tempestivamente né in modo acconcio e adeguato. Ma tant'è! Ed allora cosa dobbiamo fare? Come ha giustamente detto il sottosegretario Corleone, bisogna assolutamente intervenire con rimedi d'emergenza in una situazione che è di assoluta emergenza. Non si può addebitare alla neghittosità di qualche magistrato la situazione di disastro in cui ci troviamo, assolutamente no. Perché delle due l'una: o i magistrati non fanno niente oppure sono pochi. Io propendo per questa seconda alternativa, per questo secondo corno del dilemma.

Ben vengano allora le sezioni stralcio! Non sono intervenuto nella discussione sul primo provvedimento all'ordine del giorno, ma mi associo alle considerazioni che sono state fatte dall'onorevole Vitali e dalla onorevole relatrice al riguardo. Tali sezioni sono poche e ne conseguirà che tra un anno ci troveremo costretti ad incrementarne il numero. Gli addetti sono mal pagati e ciò significa che, se le disponibilità lo consentiranno, aumenteremo con un altro provvedimento di legge la loro retribuzione. Ad ogni modo ben vengano le sezioni stralcio! E ben venga la competenza penale del giudice di pace!

Per la verità, Presidente, in Commissione si è manifestata una certa ostilità di carattere generale nei confronti di questo giudice. Sono state esibite sentenze fatte bene ed altre fatte male. Sono casi ecce-

zionali: anche i giudici di carriera molte volte non fanno bene le sentenze, non so se ho reso l'idea.

Ebbene, si è posto il problema e la Commissione saggiamente ha costituito un Comitato finalizzato a rivedere la normativa relativa all'assunzione ed ai requisiti che devono possedere i giudici di pace. Per la verità il Comitato ristretto ha operato molto bene, per quello che mi riguarda.

Esso ha anzitutto stabilito l'obbligatorietà di un tirocinio della durata di sei mesi con l'affidamento ad un magistrato di carriera dei tirocinanti; allo scadere del tirocinio il consiglio giudiziario esprime dei giudizi di idoneità da mandare al Consiglio superiore; inoltre a questo tirocinio partecipa il doppio dei candidati rispetto ai posti messi a concorso, proprio per avere una maggiore possibilità di scelta; si è stabilito inoltre che spetta al Consiglio superiore della magistratura deliberare queste assunzioni e che tale delibera deve precedere, se non vado errato, la nomina da parte del Capo dello Stato. Questo è il procedimento. Inoltre il Comitato ristretto ha stabilito l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento, il che è importantissimo.

Signor Presidente, cari colleghi, signor sottosegretario, tra i requisiti si prevede che il candidato deve aver superato l'esame da procuratore legale, vale a dire l'esame di abilitazione alla professione forense. Ciò è importantissimo. Si tratta di un esame che in alcuni distretti, specialmente a Roma, è molto difficile.

Si è quindi qualificato il giudice di pace. Nulla osta, pertanto, a che gli si attribuisca una certa competenza in materia penale per i reati cosiddetti bagatellari, di cortina o di balcone, come si suol dire.

Il disegno di legge del ministro era formato da pochi articoli, invece la Commissione li ha aumentati portandoli a diciotto, dei quali ben undici riguardano il tirocinio, la nomina, le assunzioni e i corsi di aggiornamento, mentre altri sei o sette concernono la competenza penale del giudice di pace. L'articolo 13, al primo e

al secondo comma, non prevede una delega, ma indica in modo tassativo gli articoli concernenti le violazioni penali da attribuire alla cognizione del giudice di pace. Bisogna anche tener conto dei rilievi che sono stati mossi in seno alla Commissione. Anche io ne ho fatto qualcuno. Si era pensato, ad esempio, al reato di rissa, ma si è obiettato che vi sono delle difficoltà interpretative, delle difficoltà di accertamento, e la Commissione giustamente ha proposto di toglierlo dal testo.

Mi pare che ci fosse anche il reato di furto, non quello minore previsto dall'articolo 627, bensì quello previsto dall'articolo 624. Anche quest'ultimo è stato escluso dalle competenze del giudice di pace. Gli altri articoli sono il 581 (percosse, cioè uno schiaffo, qualche calcio, cose di poco conto, quei reati cosiddetti bagatellari), 582 (lesioni colpose punibili a querela e quindi lesioni di poco conto), 590 relativo a lesioni personali colpose, esclusa l'ipotesi in cui venga in considerazione la cosiddetta colpa professionale. A tale proposito ricordo che, essendo inizialmente previsto solo l'articolo 582 e non anche il 590, l'onorevole Parrelli (il quale ha svolto considerazioni di notevole rilevanza) chiese come fosse possibile comprendere le lesioni volontarie dolose e non quelle colpose. Il ministro non le aveva comprese perché la colpa, lo sappiamo tutti, è un istituto di notevole complessità, in special modo la colpa cosiddetta professionale. Si è giunti così ad un compromesso includendo anche le lesioni colpose ed escludendo le fattispecie connesse alla colpa professionale.

Altri articoli sono il 593, primo e secondo comma (omissione di soccorso, anche in presenza di conseguenze molto gravi), 594 (ingiuria), 595, escluso il terzo comma (diffamazione). Per la verità io avrei voluto escludere tale articolo (ma non ne faccio un problema) perché molte volte in ordine a questi reati si discute dell'esimente della reciprocità e della esimente del fatto ingiusto altrui, della provocazione. Per esperienza so che spesso sorgono grosse questioni allorché si deve reagire ad un fatto ingiusto altrui che a

sua volta va definito. Inoltre si deve reagire nella immediatezza di esso, cioè subito dopo, non un minuto dopo e non un'ora dopo: i problemi sono davvero rilevanti ma, tutto sommato, forse possono essere risolti anche da un giudice di pace.

Ancora: articoli 612 (minacce), 627 (sottrazione di cose comuni) che rappresenta quasi un esercizio arbitrario delle proprie ragioni; 631 (usurpazione, esclusa l'ipotesi aggravata prevista dall'articolo 639), 635 (danneggiamento), 637 (ingresso abusivo in fondo altrui). Si tratta di reati di poco conto a cui vanno aggiunte la delega ed alcune contravvenzioni che sono state depenalizzate.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Molte sono state depenalizzate.

RAFFAELE MAROTTA. Questo dimostra che ci si riferisce a reati non gravi.

Quanto alla delega a cui si fa riferimento in quest'articolo... (*Commenti del deputato Pisapia*). Vorrà dire che il giudice di pace lavorerà di meno!

Come dicevo, il comma 3 dell'articolo 13 prevede la delega che così recita: «Al giudice di pace è inoltre devoluta la competenza per i reati previsti da leggi speciali, da individuarsi nel rispetto di tutti i seguenti criteri». I criteri fanno riferimento ai reati puniti con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro mesi, ovvero con una pena pecuniaria sola o congiunta alla predetta pena, ad eccezione di quelli che nelle ipotesi aggravate sono puniti con una pena detentiva superiore a quella indicata; reati per i quali non sussistono particolari difficoltà interpretative o non ricorre, di regola, la necessità di procedere ad indagini o a valutazioni complesse in fatto o in diritto e per i quali è possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose del reato anche attraverso le restituzioni o il risarcimento del danno. Infine, i reati che non rientrano in talune delle materia indicate nell'articolo 34 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ovvero nell'ambito delle violazioni finanziarie. È una delega rigoro-

samente indicata, che ubbidisce a criteri definiti rigorosamente, cioè con quella precisione che è necessaria per il rispetto dei principi costituzionali. Dunque, piena adesione al provvedimento.

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, abbiamo di norma previsto, in linea con la tendenza che oggi vuole assolutamente far ricorso a sanzioni alternative alla detenzione, la sola pena pecuniaria e, nei casi di maggiore gravità, altre sanzioni (attività non retribuita a favore della collettività, altre forme di lavoro sostitutivo, obbligo di permanenza in casa, libertà controllata o misure prescrittive specifiche). Abbiamo anche previsto che, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria, la stessa si debba convertire in lavoro sostitutivo per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi. Nel caso in cui vengano violate queste sanzioni alternative poiché non si può infliggere un'altra sanzione alternativa — chi non ha lavorato obbligatoriamente non lo farebbe neppure dopo — abbiamo previsto un reato di competenza del pretore, punito con pena detentiva nel caso di gravi e reiterate violazioni degli obblighi che hanno sostituito o dovranno sostituire la pena detentiva.

È stata prevista anche la semplificazione del procedimento. Devo dire che ho qualche perplessità solo per quanto riguarda l'impugnabilità. Infatti, all'articolo 15, lettera i), sono stabiliti i casi di impugnabilità in grado di appello delle sentenze emesse dal giudice di pace, ad eccezione di quelle che irrogano la sola pena pecuniaria. Mi sembra allora, collega relatore, che la materia debba essere rivista.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Abbiamo mediato.

RAFFAELE MAROTTA. Come dicevo, la materia va rivista, perché l'articolo 593 del codice di procedura penale, comma 3, stabilisce che sono inappellabili, quindi solo ricorribili, le sentenze di condanna relative a contravvenzioni per le quali è

stata applicata la sola pena dell'ammenda; non dice « multa ». Avendo noi parlato di pena pecuniaria, abbiamo compreso anche la multa e si rischia allora (*Commenti del deputato Bonito*)... Tu dici che potevamo farlo, io non credo che sarebbe stato possibile, se non incorrendo in qualche vizio di costituzionalità. Non avendo rivisto tutto il regime dell'impugnazione, secondo me, dovremmo rivedere il punto.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. È un giudice « piccolo piccolo »!

RAFFAELE MAROTTA. Lo so che è piccolo piccolo, ma accade che, se è un giudice « grosso » ad infliggere la multa, si può andare in appello, mentre se la infligge un giudice « piccolo » non possiamo farlo. Come il relatore ricorderà, ero dell'avviso di non prevedere l'appello, ma in questo caso sarebbe stata necessaria una revisione del sistema delle impugnazioni, non solo avverso i provvedimenti del giudice di pace. Ritengo quindi che dobbiamo intervenire e, per farlo, basta che si riunisca il Comitato dei nove ed apporti una modifica di pochissimo conto.

Signor Presidente, rendendoci conto dell'emergenza nella quale versa la giustizia, esprimiamo il nostro parere favorevole ad un'approvazione rapida del provvedimento che, per una parte, quella relativa ai reati elencati all'articolo 13, da devolvere alla cognizione del giudice di pace, è immediatamente operativo e, per una seconda parte, contiene una delega che dovrà essere quanto prima e nel modo migliore esercitata dal Governo. È previsto pure che lo schema del decreto legislativo debba essere esaminato dalle Camere e quindi dalle Commissioni, le quali dovranno esprimere il proprio parere.

Noi, consapevoli della gravità della situazione nella quale versa la giustizia, siamo favorevoli a che il provvedimento venga approvato nel modo più rapido possibile, senza perdere ulteriore tempo. In questo senso, credo di esprimere il parere dell'intero gruppo di forza Italia (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Lucidi. Ne ha facoltà.

MARCELLA LUCIDI. Presidente, colleghi, non avrò sicuramente la grande simpatia e la grande mimica dell'onorevole Marotta nella mia esposizione. Sento di fare ammenda ancora con il sorriso sulle labbra di come egli riesca a coinvolgere la nostra attenzione quando parla.

Con il disegno di legge in esame intendiamo dare seguito alla scelta già compiuta con la legge n. 374 del 1991, a distanza di alcuni anni. Con questa legge si era già scelto di attribuire una competenza in materia penale al giudice di pace. Tuttavia, tale scelta è rimasta come un vuoto contenitore a fronte della mancata adozione, nei tempi previsti, di un decreto legislativo che ne avrebbe dovuto individuare il contenuto.

Il contenzioso penale che grava sugli uffici della magistratura ordinaria sovraccarica la potenzialità degli uffici stessi, sia per il numero dei procedimenti sia per i ritardi che una serie di reati legati a situazioni di microconflittualità, di lieve pericolosità, o di facile valutazione delle prove, provoca alle strutture giurisdizionali, soprattutto a quelle pretorili.

La valorizzazione di un ufficio già in essere, attivo sino ad ora solo in ambito civile, consentirebbe una più rapida e qualificata incidenza dell'azione penale, esercitata per tutte le fattispecie di reato, ma da sviluppare poi sul piano processuale con modalità ed esiti diversi in ragione della diversa ricaduta sociale del reato stesso.

La recente approvazione in quest'aula di un disegno di legge sulla depenalizzazione dei reati minori ci conferma che residuano nell'ordinamento fattispecie che, pur non provocando un forte allarme sociale, sono ancora lesive di beni e valori condivisi e necessari al mantenimento della questione sociale. Questi casi — che il testo in esame individua — pur non meritando l'impegno rilevante richiesto dalle nuove norme processuali penali, potrebbero trovare una diversa sede giurisdizionale offerta alla collettività in fun-

zione di una composizione pacifica degli interessi in gioco. L'attribuzione di questi reati alla competenza del giudice di pace risponde quindi al carattere con il quale l'ordinamento ha già pensato alla loro funzione, alla funzione del giudice di pace, che è conforme per un verso ad esigenze di semplificazione e speditezza processuale e, per l'altro verso, all'affermazione, nella cultura giurisdizionale, di un intervento conciliativo a garanzia della pace sociale « interprete » — come ha detto nella relazione il Governo — « della coscienza collettiva attorno a specifiche materie che più di altre postulano responso rapido, che privilegi l'effettività della giurisdizione a scapito di qualsiasi bizantinismo nella dialettica processuale ».

Non si è voluto quindi assegnare al giudice di pace un ruolo residuale, bensì maggiormente significativo del compito che egli svolge nell'intero sistema della giustizia; è una figura di alto valore, inserita — per previsione legislativa — in un particolare contesto territoriale e sociale che in esso possa riconoscersi, riconoscendone al tempo stesso le decisioni. Ad un giudice che interpreta alla luce del diritto la coscienza collettiva non può non richiedersi una specifica competenza e capacità e, a dire il vero, questa — lo ha ricordato anche l'onorevole Marotta — è stata la maggiore preoccupazione che ha caratterizzato la discussione in Commissione.

In ragione di ciò, in sede di Comitato ristretto si sono ripensati i criteri di ingresso, di partecipazione e di conferma dei magistrati onorari nell'amministrazione della giustizia (faccio riferimento al capo I della proposta di legge), assicurandone la preparazione ed imponendo un aggiornamento costante e permanente. La sinistra democratica guarda con attenzione a questo provvedimento anche per i profili procedurali e decisionali in esso individuati, nonché per l'apparato sanzionatorio che prevede (mi riferisco al capo II).

Dall'impianto normativo emerge una figura autorevole, un giudice onorario non di « serie B » rispetto al magistrato togato — come la stessa magistratura togata

aspirava non accadesse —, ma emerge anche una concezione della giustizia sempre più vicina al vissuto dei cittadini, data per un verso dalla valorizzazione dei magistrati onorari, come una forma di partecipazione popolare allo svolgimento della funzione giudiziaria, per un altro verso dall'istituzione di percorsi differenziati lungo i quali la giustizia penale umanizza i suoi interventi, avvicinandosi sia a chi ha subito la lesione sia a chi l'ha provocata e accompagnando costui, pure in costanza di misure afflittive, verso il reinserimento sociale (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Miraglia Del Giudice. Ne ha facoltà.

NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE. Signor Presidente, devo dire che il ministro di grazia e giustizia politicamente — e mi rivolgo al rappresentante del Governo, che in questo momento sta parlando al telefono con una persona che mi auguro sia di suo gradimento — sta intervenendo in vari settori. Si tratta di misure tra loro diverse che se coordinate potrebbero avere un loro significato, ma prese singolarmente non credo possano determinare conseguenze favorevoli circa il buon esito della giustizia penale.

Quando in Commissione giustizia iniziò la discussione sulla competenza penale del giudice di pace, dissi subito che non ero molto d'accordo. I precedenti, infatti, erano stati negativi e lo stesso ministro di grazia e giustizia, ricevendo una delegazione di giudici di pace aveva espresso questa opinione nei confronti del loro operato. Alla stessa delegazione dei giudici di pace che si era recata al ministero per chiedere un aumento dell'indennità, o quanto meno una parificazione con quella dei probabili componenti delle sezioni stralcio, il ministro rispose che i giudici di pace avevano lavorato poco e male, avevano lasciato pendenze e un arretrato notevole, per cui il ministero non poteva certamente accontentarli.

Ebbene, come se nulla fosse accaduto, il ministro di grazia e giustizia chiede ora

al Parlamento un ampliamento della competenza penale del giudice di pace, continuando quindi con quella schizofrenia di proposte, che magari può far piacere ad alcuni singoli componenti della Commissione giustizia, ma non credo possano risolvere compiutamente il problema della giustizia. Nonostante il lavoro svolto dal relatore — il collega Bonito si è molto impegnato — non è con il singolo provvedimento che si può risolvere il problema della giustizia, né con una serie di provvedimenti, alcuni dei quali ancora bloccati in Commissione — magari per l'ostruzionismo di tante forze politiche — la vera giustizia penale riuscirà mai a vedere la luce. Reati minori, reati bagatellari, si diceva all'inizio in Commissione quando si voleva giustificare la competenza penale del giudice di pace; ma i reati non sono mai minori. Se il legislatore considera quei fatti meritevoli di sanzione penale non possono essere considerati minori, anzi spesso e volentieri da quei reati minori insorgono poi controversie che vengono risolte con armi o con altri strumenti di coazione fisica, che generano odii profondi.

La base di partenza, quindi è sbagliata, perché non si può parlare di reati minori, di reati bagatellari, di reati di minore accertamento probatorio. Quando si va ad infliggere ad una persona una sanzione, qualunque essa sia, pecuniaria o detentiva, occorre accertare probatoriamente che questa sia dovuta, sia essa un giorno, mille lire di ammenda o l'ergastolo, perché si va in ogni caso ad incidere sulla libertà dei singoli. Ed allora il discorso deve essere impostato con onestà da parte del rappresentante del dicastero di grazia e giustizia, discorso che vuole essere quello di limitare il lavoro dei giudici ordinari, già sovraccarichi di compiti, devolvendo una parte di tale lavoro ai giudici onorari, ai giudici di pace, facendo quindi non più riferimento a reati minori, reati bagatellari o di minore accertamento probatorio. Il popolo italiano, infatti, non capirebbe. Il soggetto che si trova sottoposto al giudice penale, onorario od ordinario che sia, non capirebbe perché il

suo caso debba essere giudicato da un magistrato non togato. Occorre invece dire al popolo italiano che si sta cercando di impartire una giustizia penale, secondo me in modo schizofrenico e sbagliato, e si attribuisce una competenza al giudice di pace perché i giudici ordinari non ce la fanno più e questo Governo, nonostante le promesse fatte a molti procuratori della Repubblica, non è in grado di aumentare l'organico dei magistrati ordinari, né le strutture; non è in grado, quindi, di consentire una giustizia nel vero senso della parola e pertanto si ricorre ad espedienti, che possono essere le sezioni stralcio, ovvero i giudici onorari o di pace che dir si voglia. Tali giudici — lo ripeto — a detta del ministro alla delegazione che si è recata da lui pochi mesi fa, hanno operato poco e male. Ebbene, noi conferiamo ad essi altri reati sui quali decidere.

L'inizio della discussione presso la Commissione giustizia è stato, quindi, assolutamente negativo perché, partendo da queste basi, non si doveva conferire alcuna competenza penale. Il Comitato ristretto ha cercato di lavorare sulle osservazioni avanzate ed alcuni argomenti sono stati recepiti nel corso della discussione sia nell'ambito dello stesso Comitato ristretto, sia successivamente. Penso, ad esempio, alla previsione dell'impugnabilità delle sentenze emesse dal giudice di pace. Personalmente, provavo un brivido lungo la schiena nello stabilire che avverso la sentenza del giudice di pace non fosse ammesso l'appello, soprattutto quando queste persone non mi davano e non mi danno ancora garanzie di serietà nel loro lavoro. Infatti, la formazione professionale che andiamo a conferire al giudice di pace mi lascia un po' perplesso.

Politicamente alcune domande dobbiamo porcele. Stiamo discutendo in Commissione giustizia — mi rivolgo ai miei colleghi — della formazione impartita agli uditori giudiziari e siamo tutti d'accordo nel ritenere che il tirocinio previsto per gli uditori giudiziari sia di per sé insufficiente a garantire la formazione professionale di questi soggetti, tant'è vero che riteniamo opportuno inserire degli argomenti ulte-

riori. Ebbene, per i giudici di pace ripetiamo tutto quanto previsto per gli uditori giudiziari: stare accanto al magistrato in camera di consiglio, magari ad un pretore. Chi ha fatto l'uditore giudiziario può dire che ciò non serve assolutamente a niente perché tutto è lasciato soltanto all'onestà intellettuale ed alla buona fede di colui che partecipa a queste riunioni in camera di consiglio, altrimenti non si impara nulla. Magari si apprende successivamente, quando si esercitano le funzioni in prima persona e, quindi, vi è un'assunzione di responsabilità connessa ai compiti esercitati.

Gli argomenti di partenza che vengono utilizzati da parte dei titolari del dicastero di grazia e giustizia, quindi, sono completamente sbagliati o meglio contraddittori. Costoro, infatti, tentano di barcamenarsi in ordine alla soluzione dei problemi della giustizia ma, ahimé, a distanza di un anno dal loro insediamento ho l'impressione che il discorso sia quanto meno fallimentare.

Se, infatti, non si riuscirà a far decollare anche il disegno di legge sul giudice unico, ci troveremo di fronte ad una giustizia di « serie B »; questa convinzione al popolo italiano nessuno gliela leverà: la giustizia praticata dai pretori, dai giudici togati e quella amministrata dai giudici di pace. Occorre cioè che queste riforme siano tra loro unificate nel senso di portarle tutte a compimento per far sì che vi sia la reale capacità di risolvere i problemi della giustizia.

Al di là del discorso politico, vorrei svolgere alcune brevi considerazioni sul contenuto tecnico del provvedimento, che mi lascia molto perplesso. Vi è innanzitutto la questione dell'età per essere ammessi alla carica, dai trenta ai settant'anni. Per la verità, su questa fascia di età, che è stata concordata all'interno della Commissione, non vi è molto da discutere. Mi lascia però perplesso la possibilità per delle persone di lavorare quattro anni, magari prorogati per altri quattro. Per fare che cosa? Chi parteciperà effettivamente alla selezione per giudici di pace? La gente, a trent'anni,

considererà questo lavoro duraturo oppure non parteciperà affatto a questi concorsi. Probabilmente parteciperanno solo le persone in età avanzata che intenderanno cumulare alla propria pensione l'indennità spettante loro.

In ordine alla formazione professionale di costoro, avrei gradito che il Governo avesse previsto dei requisiti più rigidi, predisponendo magari un accertamento dopo due o tre mesi dall'espletamento delle prime funzioni esercitate. In altre parole avrei apprezzato che il Ministero di grazia e giustizia avesse previsto di esercitare un serio controllo sulle reali funzioni esercitate dal giudice di pace. Personalmente (ho avanzato una proposta in tal senso in Commissione) sono favorevole all'ipotesi che anche i dirigenti della pubblica amministrazione possano far parte del ruolo dei giudici di pace, in quanto lo ritengo opportuno.

Vi è inoltre un problema legato all'indennità, che occorre risolvere al più presto. I giudici di pace vorrebbero godere di un trattamento economico non dico uguale, ma certamente simile a quello che il Governo intende prevedere per i giudici delle sezioni stralcio. Il lavoro in pratica è lo stesso. A meno che non si voglia dire pubblicamente ciò che il ministro di grazia e giustizia ha detto ai rappresentanti dei giudici di pace, ossia che costoro hanno lasciato un notevole arretrato di lavoro, che sono inaffidabili e quindi non sono in grado di esercitare appieno le loro funzioni. Se questa è la premessa, signor sottosegretario, allora non sono d'accordo ad affidare a queste persone le decisioni sulle controversie. Non credo si voglia fare *tabula rasa* con i giudici di pace che fino ad ora hanno operato, riassumerli *ex novo*, garantendo tuttavia una formazione professionale diversa. In questo caso, però, visto che ci si avvarrebbe dell'opera di persone preparate, costoro dovrebbero a pieno titolo godere della stessa indennità che il ministero intende proporre per i giudici che faranno parte delle sezioni stralcio. In pratica, o questi giudici non sono in grado di svolgere il loro lavoro, ed allora devono essere pagati di meno (ma

in questo caso non sono d'accordo a che tali giudici svolgano funzioni penali per la delicatezza della materia attribuita loro) oppure sono in grado di giudicare tutti i tipi di reati (non vi sono infatti reati di « serie A » e reati di « serie B ») ed allora devono godere dello stesso trattamento economico dei giudici componenti le sezioni stralcio.

Questo è un argomento sul quale occorrerà un approfondimento per non lasciare scontenta una categoria che altrimenti sarebbe penalizzata rispetto ad altre che svolgono un lavoro simile.

Questi sono i punti meritevoli di discussione in quanto dal punto di vista tecnico il lavoro svolto dal collega Bonito, persona stimata all'interno della Commissione, non merita critiche. L'unico appunto che rivolgo non è certo di carattere tecnico, bensì politico. Sono infatti convinto che non sia questo il modo per risolvere i problemi della giustizia, soprattutto quando il ministro Flick, in un incontro con la delegazione dei giudici di pace, ha affermato che costoro non garantiscono lo svolgimento del loro lavoro. Ciò nonostante il problema della giustizia è reale: milioni di processi civili arretrati, cause penali irrisolte, mancata volontà del Governo di garantire l'esercizio della funzione giudiziaria attraverso un aumento dell'organico dei magistrati ordinari. Di fronte a questa mancanza di volontà ben vengano anche gli istituti di carattere secondario che possono dare un ausilio nello svolgimento dell'attività giudiziaria.

Fermo restando che non ritengo sia questo il modo per risolvere i problemi della giustizia, pur tuttavia questo provvedimento tampone (di questo infatti si tratta, in quanto sono sicuro che dopo qualche mese dall'entrata in vigore della legge essa non produrrà alcun effetto) può essere accettato rappresentando pur sempre uno strumento, secondario ed accessorio, per risolvere i problemi che angustiano la gente. Solo per questi motivi, e riservandoci la facoltà di presentare emendamenti, i componenti del gruppo al quale appartengo voteranno a favore del provvedimento in esame, denunciando

però, dal punto di vista politico, che il ministro di grazia e giustizia, ad oltre un anno dal suo insediamento, non ha emesso alcun provvedimento in grado di risolvere seriamente i problemi della giustizia.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pisapia. Ne ha facoltà.

GIULIANO PISAPIA. Rinuncio, signor Presidente.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, prima di entrare nel merito del provvedimento che è un ennesimo disegno di legge delega al Governo - a noi della lega nord per l'indipendenza della Padania tutte queste ampie concessioni al Palazzo delegato non piacciono, anche perché abbiamo coscienza dell'uso che quasi sempre ne viene fatto - mi si permetta, come è d'altronde mia abitudine, di controbattere alla presunta inefficienza dei parlamentari, concetto sbandierato con sospetta insistenza e determinazione, in una specie di strisciante e programmata delegittimazione della categoria e degli uomini che la compongono. In relazione al disordine, anzi alla disorganizzazione dei nostri lavori parlamentari, mi si permetta di fare un po' di cronistoria dell'iter di questo progetto di legge con date, presupposti e quant'altro possibile per mettere il dito sulla piaga gestionale e comportamentale che mi assilla da quando frequento queste aule parlamentari, se non altro per dare un appoggio morale ai colleghi Marotta e Carotti, che proprio nella discussione generale sul progetto di legge relativo alla depenalizzazione dei reati minori, con brillante piglio e competente professionalità, hanno espresso il loro fermo rammarico su come il nostro lavoro sia spezzettato, interconnettendo argomenti e provvedimenti non omogenei fra di loro, confinando spesso e volentieri questioni e

conseguenti decisioni di primaria importanza per la società civile in ritagli di tempo né praticabili né coerenti con una successione logica e comprensibile degli avvenimenti, specialmente per chi non ne ha seguite in prima persona le varie fasi.

Non è il caso di oggi, dove vi è una omogeneità di provvedimenti sulla giustizia, cosa della quale mi compiaccio. Non a caso ho richiamato il provvedimento sulla depenalizzazione perché quel progetto e questo disegno di legge sulla competenza penale del giudice di pace hanno avuto genesi e vita parallela, almeno in Commissione, come era giusto e consequenziale che fosse, per argomenti che implicavano ipotesi di soluzioni concatenate e coordinamento giuridico. Questi documenti sono stati presentati ormai un anno fa, rispettivamente l'11 e il 15 luglio, ed assegnati in Commissione il 1° ottobre ed il 24 luglio; l'esame è iniziato in Commissione rispettivamente il 3 ottobre e il 17 settembre ed essi sono stati licenziati l'11 dicembre e il 30 gennaio scorso, entrambi con successivi perfezionamenti molto importanti da parte del Comitato dei nove. Il 7 aprile scorso si è svolta la discussione sulle linee generali sul primo provvedimento, che si è conclusa la settimana scorsa e la discussione dell'altro provvedimento è iniziata oggi; poi vedremo quali ritagli di tempo l'organizzazione dei nostri lavori ci metterà a disposizione.

Occorre comunque ricordare a chi può aver pensato che due mesi per l'esame in Commissione siano troppi, a questi novelli censori dei costumi parlamentari (che poi novelli non sono, visto che si tratta dei soliti *media* e dei loro padroni, che danno spazio alle solite *lobby*), che nello stesso tempo la Commissione ha esaminato tutti i provvedimenti del pacchetto Flick e del « pacchetto » connesso, lavorando duramente in un confronto serrato e sereno di opinioni e di posizioni, con argomentazioni competenti e costruttive, seppur diversamente orientate, con un risultato finale che sarà soggetto — noi della lega nord per l'indipendenza della Padania ce lo auguriamo — a rimaneggiamenti ed a

valutazioni tecnico-politiche da parte di ciascun gruppo. Mi sembra allora opportuno e doveroso recuperare al Parlamento le sue funzioni istituzionali legislative e di controllo sul Governo e sugli uffici pensanti dello stesso. Ne siamo in grado (penso lo si sia dimostrato anche in questa occasione) a meno che, in un'ipotesi di suicidio democratico collettivo, ben pilotato e voluto, il Parlamento non si spogli anche di queste funzioni in un disegno, in un piano di completa destabilizzazione delle istituzioni del paese e della democrazia dei popoli che lo compongono.

Va subito fatta un'osservazione. Se ritardi vi sono stati, oltre che alle già ampiamente citate disorganizzazione e cattiva programmazione dei nostri lavori essi vanno imputati alla volontà politica di questo Governo ed alla disomogenea maggioranza che lo sostiene, alla sua paura — congenita di solito in chi detiene il potere ed intende conservarlo, costi quel che costi — di operare un effettivo cambiamento che vada nella direzione di migliorare il servizio giustizia di ogni ordine e grado al cittadino; settore giustizia in estrema difficoltà operativa e gestionale, non al passo con i tempi, che mutano velocemente ed ineluttabilmente.

Ricordiamo come nella campagna elettorale che ci ha portato tutti in queste Camere il riordino del settore giustizia fosse diuturnamente additato come priorità assoluta da parte sia del Polo sia dell'Ulivo. Quest'ultimo, assestatosi al potere, ha in verità tempestivamente varato alcuni provvedimenti di contenimento dello sfacelo, provvedimenti tampone, più che di riforma, di maniera e non sostanziali, pubblicizzandoli smodatamente con tutti i mezzi come un toccasana e generando di riflesso una legittima speranza nella gente, in chi una giustizia giusta deve averla da anni; contestualmente, in altre sedi la stessa gente, il cittadino comune, vede che le problematiche a cui è soggetto, ben lungi dal risolversi si complicano ulteriormente, quantitativamente e qualitativamente, in misura drammatica proprio dove — soprattutto in

Padania - le attività produttive sono più sviluppate e rappresentano quasi l'unico sostegno economico positivo dell'intera Italia unica ed indivisibile (come la si definisce). La situazione drammatica del comparto giustizia è di freno all'attività economica ed al vivere sereno e civile delle imprese, delle famiglie e dei lavoratori di tutte le categorie sociali.

Ebbene, a nostro giudizio la montagna ha partorito un topolino. Perso lo slancio, peraltro puramente dialettico, questo Governo vivacchia alla giornata, limitandosi al confronto su provvedimenti che prima ho definito tampone (insufficiente come mezzi economici e come apparato organizzativo ma ben attento, questo Governo, a non turbare i diritti acquisiti di ben definite categorie o potenti *lobby* esclusive e chiuse). Provvedimenti a sanatoria di un pregresso enorme; basti considerare la soluzione proposta dal provvedimento che abbiamo esaminato in aula poco fa sulle sezioni stralcio e sui giudici onorari aggregati.

Il dibattito sulla giustizia ha spostato il baricentro fuori delle sue naturali sedi istituzionali che sono, in questo ordinamento costituzionale, le due Camere. Si fa finta di discutere di massimi sistemi, ma in effetti si mercanteggia sottobanco, in un consueto italico *do ut des*, in organismi di pura facciata, come la bicamerale, nel malcelato intento di trasformare un sostanziale fallimento politico e pragmatico in un abbacinante miraggio per i cittadini: un far vedere lucciole per lanterne, quest'ultimo, che comunque i cittadini, i sudditi, specialmente quelli padani, cominciano a ben comprendere, per i devastanti effetti che ha ed avrà sul nostro futuro prossimo.

Beatamente incosciente, direi, l'immagine del prode Presidente del Consiglio, il quale, rallegrandosi del raggiungimento di un qualche parametro di Maastricht (bisognerebbe, in proposito, che qualcuno gli spiegasse, nel contesto, la differenza tra i concetti di inflazione e deflazione) e trastullandosi con il contentino di Fazio, nasconde impavido il fallimento di un sistema, prolungandogli l'agonia: un si-

stema che continua a spremere il cittadino - specialmente, ripeto, quello padano - per continuare ad assistere clientele territoriali, a trasferire il denaro dei cittadini ad un complesso di *clientes* privati e pubblici, di impronta e struttura prettamente semicollettivistica; un sistema, infine, che - non solo dal punto di vista economico - è poco definire fatiscente, senza prospettive, senza futuro. È sintomatico e chiarificatore, allora, il freno temporale e qualitativo imposto a questi provvedimenti, nonché la mancata impostazione di una riforma effettiva, radicale e strutturale del comparto giustizia, con dotazione di mezzi appropriati, intellettuali e materiali. È ancor più illuminante, per comprendere i fatti, buon ultimo - ma senz'altro non come importanza -, il rimandare il momento delle decisioni - come è successo l'altro giorno nella Commissione bicamerale - in attesa che spiova, ma soprattutto nella speranza di accordi segreti e contropartite da patteggiare con personaggi o gruppi politici della minoranza, molto interessati (potremmo chiamarli «inciuci», ma è una brutta parola). Tutto questo, sempre a danno del sistema socio-economico nazionale e padano, che lavora, investe, paga le tasse e viene bastonato anche nelle sue naturali e sacrosante richieste di giustizia, mentre in altre parti del paese la stessa è, purtroppo, surrogata da altri organi, certamente non istituzionali (e non facciamo nomi).

Venendo ora al merito del disegno di legge in esame, vorrei sottolineare innanzitutto le grandi perplessità con cui il nostro gruppo affrontò a suo tempo la riforma istitutiva del giudice di pace e la sostanziale avversione per tale figura giuridica, ritenuta inadeguata a risolvere i problemi endemici del settore. Proponemmo a più riprese alternative coerenti, che ricordo (eravamo nei primi mesi del 1995): rapida copertura degli organici e dei posti vacanti; predisposizione di uffici, mezzi e personale ausiliario; controllo sulla produttività ed incentivi per l'«ol-tresoglia», oltre ad una determinazione puntuale delle competenze. Già il collega

Marotta si è espresso su come la delega data al Governo dalla legge n. 374 del 1991, con scadenza a fine anno, come tantissime altre deleghe o consigli arrivati attraverso ordini del giorno sia stata completamente disattesa. A quel tempo presentammo anche un progetto di legge per l'istituzione della figura del giudice unico di prima istanza nel campo civilistico. La legge sul giudice di pace ebbe comunque — voglio precisarlo — il nostro voto di approvazione finale solo per motivi politici, non tecnici, di strutturazione e di contenuti. Nell'ambito della discussione che si svolse in questa e nell'altra Camera furono manifestate, soprattutto riguardo alla sua competenza in materia penale (ed è questo che ora ci interessa), numerose critiche che mi accingo ad enumerare, perché in definitiva sono le stesse che oggi ci spingono ad assumere una posizione contraria all'approvazione di questo disegno di legge. Una critica attiene alla competenza squisitamente tecnica del giudice di pace in campo penale: può essere ritenuta non idonea, attestato che il vigente metodo di reclutamento non fornisce garanzie sufficienti in proposito. È stato svolto un notevole lavoro in Commissione, ma giudichiamo ancora carente il nuovo modo di reclutamento e di addestramento proposto.

Una seconda critica concerne il fatto che non può essere garantita una delle condizioni di base per una vera giustizia, quella della imparzialità, se è vero che un parere significativamente espresso dal Consiglio superiore della magistratura osserva che è proprio nell'ambito dei reati minori che si manifestano in massima misura le interferenze locali e i condizionamenti.

Altro motivo di critica è che lo scopo di deflazionare il carico di lavoro delle preture è illusorio: basta consultare le statistiche delle cause pendenti e di quelle passate in giudicato delle singole sedi periferiche, sommando quelle devolute alle stesse e quelle a carico dei giudici di pace.

Consideriamo ora sia le premesse dell'intero pacchetto Flick sia quelle dei

singoli provvedimenti che lo compongono e dei progetti di legge di iniziativa parlamentare collegati ai vari provvedimenti di origine governativa.

Si contempla — cito parole testuali — un ampio intervento sul processo penale, segnante l'avvio della riforma della giustizia penale minore, per restituire efficienza alle strutture e deflazionare il carico di lavoro. Si afferma ancora che queste competenze penali da assegnare al giudice di pace sono funzionali ad una razionalizzazione del sistema, basata sulla creazione di un doppio circuito giudiziario, dove i reati più gravi restano di competenza dei magistrati dell'ordine, soprattutto pretori, mentre quelli minori sono devoluti al giudice di pace. Signor Presidente, sottosegretario Corleone, sono belle parole, ambiziose, propedeutiche a chissà quale roseo futuro: lo vedremo.

La legge n. 374 del 1991, istitutiva del giudice di pace, prevedeva però una competenza penale con una formula alquanto vaga, se ben ricordo, all'articolo 36, che fu oggetto di critica addirittura anche da parte del Capo dello Stato in un messaggio alle Camere. L'articolo 35 di quella stessa legge stabiliva come termine per l'esercizio della delega il 30 dicembre 1994 e questo è già stato detto. Dal 30 dicembre 1994 passeranno perlomeno altri quattro anni perché ne venga fuori qualcosa di buono.

Il lavoro svolto in Commissione e nel Comitato ristretto voluto e controllato dall'onorevole Bonito, unificando il disegno di legge delega al Governo n. 1873 con le proposte di legge recanti modifiche alla legge istitutiva del giudice di pace, è stato — lo ripeto — senz'altro positivo, ponendo a base il requisito della professionalità del giudice di pace, in connessione all'estrema delicatezza della materia penale. Si è arrivati a questo testo unificato in materia di arruolamento e di preparazione dei giudici di pace. Si è già parlato della questione del tirocinio, per cui salterei di pari passo una serie di argomentazioni.

Quel che pare più opportuno mettere in evidenza da parte del gruppo della lega

nord per l'indipendenza della Padania sono alcune osservazioni che muoviamo al cuore dell'impianto di questo disegno di legge delega. Le possiamo riversare su tre grandi capitoli: quello della competenza, quello delle sanzioni e quello riguardante il modello procedimentale.

I delitti e le contravvenzioni previsti dal codice penale, per quanto riguarda la competenza, sono fattispecie in cui, come dice la relazione introduttiva, dovrebbe risultare più semplice l'accertamento probatorio. È stata fatta una selezione; si tratta, per lo più, di ipotesi di scarsa applicazione pratica per cui non si comprende in quale misura possano contribuire ad alleggerire il carico di lavoro gravante sui giudici togati.

Quanto ai reati previsti da leggi speciali, e via dicendo, con l'esclusione di quelli previsti dalla legislazione ambientale, degli alimenti, urbanistica e così via, a nostro avviso la determinazione è vaga tanto quanto lo è la legge del 1991, come ho sopra precisato; qualsiasi norma penale può presentare difficoltà interpretative, non determinabili in anticipo. Sarebbe pertanto necessario precisare quali siano i reati attribuiti al giudice di pace con un discrimine preciso.

Al pari del collega Miraglia Del Giudice mi sento passare un brivido per la schiena quando, relativamente alla compenetrazione tra il provvedimento di depenalizzazione dei reati minori e questo in materia di competenza penale del giudice di pace, arrivo a pensare che un reato penale che prima era soggetto ad un giudizio di tre gradi e di competenza di un giudice togato, possa passare alla competenza di un giudice di pace, magari uno di quelli reclutati qualche tempo fa, con un solo grado di giudizio e magari senza possibilità di appello. A mio avviso è, questo, un rischio enorme e che possiamo ritrovare in una certa tipologia di reati (come ho già avuto modo di dire qualche tempo fa) che sono molto importanti non solo per la persona ma anche per il sistema economico del paese.

Quanto alle sanzioni, c'è da precisare che la possibilità di irrogare solo pene

pecuniarie potrebbe creare situazioni assurde per cui il reato di lesioni personali colpose, previsto dall'articolo 590, restando di competenza del pretore per le valutazioni complesse della colpa professionale, verrebbe ad essere punito in maniera più grave di quello delle lesioni personali volontarie, previsto dall'articolo 582. Il Governo comunque è delegato ad individuare una speciale causa di non punibilità, ad ampliare i reati perseguibili a querela, a creare una nuova fattispecie penale di competenza del pretore. Quest'ultima previsione, oltre a dare origine ad un altro processo, con buona pace dell'effetto deflattivo che questo provvedimento di legge si propone, non trova equivalenti per l'inosservanza dei provvedimenti del tribunale e del pretore. Ciò vale anche per altri reati sui quali non mi soffermerò.

In ordine al modello procedimentale, quello prescelto è il modello pretorile con ulteriori snellimenti, oltre ad un nuovo ruolo della polizia giudiziaria, ad un meccanismo di rapida definizione del processo, ad un tentativo obbligatorio di conciliazione da parte del giudice, alla inammissibilità dell'esercizio dell'azione civile per il risarcimento. La semplificazione del modello pretorile è un'ipotesi che riteniamo vaga, dal momento che tale modello è già sufficientemente semplificato rispetto a quello del tribunale. Relativamente alla polizia giudiziaria suscita perplessità l'attribuzione del ruolo di pubblica accusa; è inutile poi l'affidamento delle indagini, perché già previsto nel codice di procedura penale.

Inoltre, la rapida definizione del processo in riferimento alla tenuità del fatto creerebbe disparità di trattamento con il diritto penale generale, considerato che l'articolo 62 del codice penale, ai commi 4 e 6, prevede le attenuanti nel danno patrimoniale di speciale tenuità e nella riparazione integrale del danno, le quali comportano una diminuzione della pena di un terzo. Nel nostro caso, invece, le stesse ipotesi comporterebbero la definizione del processo o l'estinzione del reato.

Infine, non si coglie la portata dell'esclusione dell'azione civile; la parte offesa ricorrerebbe ad un nuovo processo per far valere le sue ragioni, a tutto svantaggio degli effetti deflattivi.

Vorrei esporre brevemente i principi guida della nostra proposta emendativa, considerato che riteniamo si debba modificare profondamente il testo in esame. Non condividiamo, ad esempio, quanto stabilito dall'articolo 2, comma 2, che prevede la possibilità di destinare gli idonei, che non siano stati nominati magistrati onorari presso le sedi messe a concorso, ad una qualsiasi altra sede vacante. È necessario, a nostro avviso, limitare tale possibile destinazione nell'ambito della regione di residenza. Tale osservazione ha oltre tutto una giustificazione di ordine finanziario: se la sede in cui si svolgerà il tirocinio è lontana rispetto al luogo di residenza, le spese a carico dello Stato saranno maggiori. Per tale motivo anche il tirocinio del giudice di pace, disciplinato dall'articolo 2, comma 3, si dovrebbe svolgere nel distretto di residenza, in collegamento con la regionalizzazione del relativo concorso. Ciò eviterebbe anche problemi di sovrappollamento in quegli uffici giudiziari di particolare qualificazione ed impegno.

Per le stesse ragioni non condividiamo, al comma 8 dell'articolo 2, il rimborso delle spese sostenute per il tirocinio. Infatti, esso dovrebbe svolgersi esclusivamente nel luogo di residenza e comportare quindi spostamenti a breve distanza. Altrimenti dobbiamo pensare al classico spostamento da Palermo a Milano o viceversa; in tal caso i tirocinanti avrebbero diritto ad un cospicuo rimborso interamente a carico dello Stato e quindi delle casse pubbliche.

All'articolo 3, comma 1, lettera f), sarebbe preferibile elevare il requisito di età, che è stata portata a trent'anni. Ciò significa garantire una conoscenza non superficiale del diritto, uno spessore ed una capacità nell'amministrare la giustizia penale. Inoltre, in tal modo si evita il

rischio che tale ruolo rappresenti un'occupazione immediata per i giovani laureati, magari non con troppe lodi.

È importante altresì il fatto che l'articolo 3, comma 2, lettera a) preveda che l'esercizio di funzioni giudiziarie, anche onorarie, per un biennio, non dovrebbe in alcun modo rappresentare titolo di preferenza. Parimenti non dovrebbe costituire titolo preferenziale l'esercizio di funzioni inerenti alle qualifiche dirigenziali ed alla ex carriera direttiva delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie e le funzioni inerenti alle qualifiche dirigenziali della pubblica amministrazione. Si tratta a nostro avviso del solito *escamotage* per sistemare i livelli dirigenziali degli apparati pubblici. Tra i requisiti per i titoli preferenziali sarebbe viceversa necessario introdurre la regionalizzazione dei concorsi, ovvero il requisito della residenza da almeno cinque anni nella regione dove vengono messi a concorso determinati posti.

Per quanto attiene all'articolo 4, sarebbe a nostro avviso opportuno obbligare i consigli giudiziari ad organizzare i corsi di aggiornamento professionale per i giudici di pace a livello di circondario di tribunale.

All'articolo 5 non si condivide la partecipazione di un rappresentante dei giudici di pace al giudizio di idoneità espresso dal consiglio giudiziario, in quanto tale presenza può essere fonte di inquinamento, di raccomandazioni o di pressioni fra colleghi.

All'articolo 13, comma 3, lettera a) suggeriamo di aggiungere, alla fine, le seguenti parole: «per tali reati non deve ricorrere di regola la necessità di procedere ad indagini o a valutazioni complesse in fatto o in diritto per le quali sia possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose del reato anche attraverso le restituzioni o il risarcimento del danno». Quindi, a nostro giudizio, la lettera b) dovrebbe essere soppressa.

Concludo, signor Presidente, osservando che, nonostante il lavoro proficuo, faticoso e pregnante della Commissione e pur riconoscendo che il settore della

giustizia abbia bisogno di un intervento per sopravvivere, se non verranno apportate modifiche sostanziali nel senso da noi indicato, la lega nord per l'indipendenza della Padania riconfermerà il proprio giudizio complessivamente negativo sul provvedimento in esame.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Simeone. Ne ha facoltà.

ALBERTO SIMEONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dal punto di vista dell'amministrazione della giustizia viviamo il momento più delicato o forse — l'aggettivo non è sufficientemente forte — più drammatico. I tentativi che da tempo si operano, almeno fino a questo momento, non sono stati in grado di diminuire le aspettative di qualcosa di meglio e di diverso né di smaltire l'arretrato o di dare accelerazioni finalizzate al miglioramento di un servizio che segna il passo ormai da troppo tempo.

Il Governo Prodi opera un tentativo con l'introduzione, accanto al circuito della giustizia professionale, di una giustizia minore, di una giustizia onoraria, per garantire il funzionamento di un settore fondamentale per la vita del cittadino e dello Stato. La legge 21 novembre 1991, n. 374, che istituiva il giudice di pace, aveva affidato, sulla scorta delle risultanze alle quali era pervenuta la commissione Conso per la revisione del codice di procedura penale, competenza penale al giudice di pace. Quando detta legge fu approvata dal Parlamento, a titolo personale ebbi a dissentire e provai nei suoi confronti una forte avversione. Le mie riserve furono molte in quell'occasione e tali sono rimaste a tutt'oggi, anche alla luce della nuova normativa che, dopo tante sedute in Commissione, ha visto finalmente la luce.

Le mie perplessità nascevano dal fatto che la legge n. 374 non era consona né al momento né ai principi generali del diritto; essa non andava certo nella direzione di un'esaltazione della certezza del diritto che è poi, senza dubbio alcuno, anche certezza dello Stato. Dove non vi è

certezza del diritto non vi è certezza dello Stato. A distanza di qualche tempo tutti abbiamo potuto verificare gli effetti assolutamente non esaltanti di quella legge.

La mia casistica, quale operatore del diritto, mi fa essere certo di quanto affermo, perché effettivamente i giudici di pace, almeno per gran parte, assolutamente non sono stati all'altezza della situazione; molti non hanno dato prova di competenza e, sul piano della professionalità, hanno mancato e di molto.

D'altronde, le tante riserve che espressi al momento dell'approvazione della legge n. 374 erano tutte serie se, a distanza di tempo, le stesse ancora una volta connotano il mio dire. Devo però affermare con franchezza che molto si è fatto perché la nuova legge, che affida al giudice di pace competenza penale, possa produrre migliori effetti. Sono stati infatti apportati aggiustamenti e sono stati seguiti criteri che effettivamente dovrebbero in parte superare le preoccupazioni che ci hanno accompagnato durante l'esame in Commissione della legge. I criteri di reclutamento dei giudici di pace sono infatti ispirati ad una *ratio* diversa e mi auguro che i risultati siano pari alle aspettative.

In ogni caso ritengo che la crisi profonda che viviamo della giustizia si possa risolvere solo con il ricorso a sanzioni alternative e ad una forte depenalizzazione. Alle carenze professionali dei giudici, come dicevo poc'anzi, forse si può ovviare con i nuovi criteri di selezione e reclutamento, ma lo smaltimento di un arretrato veramente pauroso ed il risultato di una giustizia più rapida credo si possano ottenere solo con la semplificazione dei procedimenti e con il potenziamento dell'istruttoria dibattimentale.

Questi obiettivi sono stati parzialmente raggiunti con il provvedimento al nostro esame. La pena non più come strumento di emarginazione e repressione ma come strumento afflittivo da impiegare quando è realmente necessario: solo così è possibile veramente avere una giustizia penale rapida ed efficace.

Da questo punto di vista, ritengo necessaria una piccola digressione ed andare

alla modifica dell'articolo 656 del codice di procedura penale, attualmente all'esame del Senato. Così com'è necessario prevedere sanzioni alternative, è necessario ricorrere subito a pene alternative se si vuole affrontare, e seriamente, il problema del sovraffollamento delle carceri, che conoscono drammaticamente un momento veramente particolare, avendo una popolazione che attualmente si aggira sulle quasi 50 mila unità, ma soprattutto esistendo nuove patologie mediche, assolutamente sconvolgenti. Un sistema sanzionatorio alternativo permetterebbe una deflazione della popolazione carceraria per una via che potremmo definire fisiologica.

Le barriere del pregiudizio sono però molto più alte delle mura del carcere! Ed allora diventa veramente difficile andare ad operare in questi termini e con una larga alternatività delle pene. La proposta di legge attualmente all'esame del Senato, che reca la mia firma, si ispira proprio alla *ratio* di esorcizzare il gravoso problema del sovraffollamento e della ingovernabilità delle carceri, di decongestionare le stesse e soprattutto si ispira — nell'ottica di un « raffinamento » del diritto penale sotto il profilo di concepire lo strumento della misura detentiva come una estrema *ratio* — all'esigenza di riaffermare a livello legislativo il principio di una responsabilità penale che sia personale e « colpevole » e che porti un condannato ad una pena detentiva di tre anni e a poterla scontare al di fuori delle strutture carcerarie.

Il « pianeta giustizia » è profondamente e veramente malato. Gli interventi tamponi non servono a niente e, se i rimedi non sono globali (quest'ultima è una parola di moda), i risultati saranno certamente sempre parziali e lasceranno sempre l'amaro in bocca. Si deve allora andare fino in fondo ad una riforma della giustizia minore, che passi attraverso la competenza penale del giudice di pace. È da ritenere davvero necessaria questa riforma per rendere più razionale un sistema basato su un doppio circuito giudiziario con reati cosiddetti maggiori e

con reati cosiddetti minori: i primi attribuiti ai giudici togati, e i secondi ai giudici di pace, ossia ai giudici onorari. A questo punto diventa indispensabile pervenire alla riforma del giudice unico onde evitare una giustizia di prima, seconda e terza classe. Io dico che in tanto il giudice di pace può avere competenza penale se e in quanto vi sarà il giudice unico; l'una e l'altra riforma non possono assolutamente camminare diversamente, ma devono farlo assieme!

Pongo all'attenzione dell'onorevole sottosegretario questo problema perché effettivamente, nel momento in cui andiamo ad operare con il giudice di pace lasciando ancora tempi ampi per il giudice unico, ci accingiamo a creare una giustizia di prima e seconda classe, se non addirittura di terza classe! Penso che in uno Stato di diritto, in uno Stato democratico dove le regole devono sempre essere rispettate e valide per tutti ciò non può e non deve accadere.

Ritornando al provvedimento in esame, vorrei sottolineare che esso raggiunge alcuni obiettivi. Credo che al primo obiettivo, che è quello della rivalutazione della figura del giudice di pace sul piano della professionalità, si debba accompagnare necessariamente il secondo: quello della selezione dei reati. Anche questo diventa necessario perché il provvedimento possa appunto risultare decisamente positivo.

Il terzo obiettivo è quello dello snellimento dell'udienza dibattimentale e pare che sia stato parzialmente raggiunto. Anche questo dovrebbe naturalmente consentire una celerità del giudizio che, unitamente alla possibilità di conciliazione e di componimento bonario, potrebbe garantire quello snellimento a cui facevo riferimento in precedenza e soprattutto l'accelerazione di quella giustizia che spesso è comunque tardiva.

Credo che i numerosi emendamenti esaminati in Commissione nel corso di lunghe sedute — durante le quali sono state continuamente sollevate questioni relative alla costituzionalità di tante norme — abbiano portato ad una completa rivisitazione di quello che era l'im-

pianto originale del disegno di legge; e quindi hanno determinato veramente dei benefici effetti! In tal modo è stato in parte possibile mitigare quel giudizio, *in primis* assolutamente negativo, mio e dell'intero gruppo di alleanza nazionale, fuggendo forse anche il dubbio amletico che gravava sul testo originario, cioè il disegno ambiguo che lo accompagnava: da un lato la volontà di affidare la cognizione di reati « seri » ai giudici di pace, dall'altro semplificando e snellendo le procedure dibattimentali con la segreta speranza — avendo seri dubbi sulla professionalità dei giudici di pace — di limitare o ridurre al minimo gli eventuali danni che si potevano tranquillamente ipotizzare. Si è cercato allora, in questo modo, di spianare la via al giudice di pace. È questo un dubbio che a me pare anche certezza, ma in ogni caso, se serve effettivamente a rendere più spedito il cammino del giudice di pace nell'esercizio delle sue funzioni, accetto ben volentieri che tale dubbio, che pure mi ha assillato per tanto tempo, possa ancora resistere in me.

Più volte ho immaginato uno svolgimento del processo solo virtuale, con il pubblico ministero rappresentato da un ufficiale di polizia giudiziaria e la difesa rappresentata da un praticante procuratore spesso assolutamente non provvisto di grandi capacità dal punto di vista strettamente giuridico e non passato al vaglio di una pratica rigorosa, quindi fortemente formativa. È un processo che sotto il profilo delle garanzie, quindi del garantismo, lascia ampi spazi di dubbio, lascia perplessi anche per le considerazioni che ho svolto poc'anzi. In ogni caso ritengo che non possiamo assolutamente ricondurre il nostro atteggiamento al « tanto peggio tanto meglio »; è allora preferibile rifarsi al vecchio adagio « meglio solo un pezzo di pane che morire di fame ».

Pertanto, pur con tutte le riserve, con tutte le perplessità e con tutti i dubbi che accompagnano me e il mio gruppo in ordine al provvedimento in esame, preannuncio su di esso il voto favorevole del gruppo di alleanza nazionale (*Applausi*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore.

FRANCESCO BONITO, Relatore. Svolgerò una brevissima replica, Presidente.

Prendo atto con molta soddisfazione dell'ampio consenso registrato tra le forze politiche giacché, con la sola eccezione del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania, tutti gli altri gruppi, pur con diverse sfumature, hanno preannunciato un atteggiamento favorevole al provvedimento che stiamo esaminando. Questo non può che riempirmi di soddisfazione, atteso il lungo lavoro che è stato svolto.

Non voglio assolutamente prendermi meriti che non ho, ma voglio dare atto del notevole lavoro svolto dal Comitato dei nove, come è stato opportunamente ricordato dal collega Marotta. Infatti, rispetto all'ipotesi di partenza in quella sede vi è stato un intervento innovativo: il provvedimento è stato arricchito di un'intera prima parte che nell'ipotesi iniziale non esisteva. Probabilmente è stata proprio l'introduzione di questa parte innovativa che ha determinato il mutamento di atteggiamento dei vari gruppi, sia di maggioranza sia di opposizione. Nella prima parte, infatti, abbiamo rivisto i criteri di arruolamento ed abbiamo profondamente modificato la legge istitutiva sui giudici di pace.

Credo che questo provvedimento rappresenti il naturale completamento dell'altro intervento riformatore che abbiamo approvato la scorsa settimana, cioè quello sulla depenalizzazione dei reati minori. Auspico e spero che l'effetto combinato della normativa sulla depenalizzazione e del decreto legislativo che si adotterà sulla base del disegno di legge al nostro esame possa portare all'abbattimento di un terzo del carico giudiziario pendente presso i nostri tribunali. Questo solo dato rende evidente l'importanza del provvedimento in discussione. Esso è il naturale completamento della normativa sulla depenalizzazione anche sotto l'aspetto più propriamente politico e culturale, perché costi-

tuisce un altro passo verso la costruzione del diritto penale minimo, l'obiettivo che presto o tardi il nostro sistema penale dovrà raggiungere per edificare un nuovo modello di giustizia penale.

Noi delimitiamo un circuito penale minore e lo affianchiamo alla depenalizzazione, sottraendo materia al diritto penale più importante. Su questi concetti, che ci vedono tutti d'accordo, non voglio svolgere altre considerazioni.

Venendo invece allo specifico dei rilievi che sono stati mossi, per quanto riguarda quelli più numerosi, prospettati dal gruppo della lega nord, voglio dire che il Comitato dei nove valuterà con molta attenzione, con la massima serenità e con spirito di collaborazione propositivo gli emendamenti che saranno proposti da quel gruppo. D'altra parte, questo è stato lo spirito che ha guidato il lavoro del Comitato.

All'onorevole Miraglia Del Giudice debbo dire di essere in netto disaccordo con lui per quanto riguarda la considerazione dei reati minori. È pur vero che il reato in quanto tale è reato e basta, ma non si può negare che esistono fattispecie più e meno gravi ed una diversa disciplina rapportata alla diversa gravità delle figure di reato mi sembra più che logica, giusta ed opportuna e, peraltro, corrispondente alle valutazioni che si effettuano anche in altre realtà straniere.

Condivido quanto affermato dall'onorevole Marotta con la solita puntualità in ordine alla norma che fornisce il criterio di delega per quanto riguarda l'impugnazione delle pronunce del giudice di pace. Valuteremo insieme, nell'ambito del Comitato dei nove, se quella norma debba essere in qualche modo ristretta ovvero ampliata o comunque resa omogenea al principio generale in ordine al ricorso in Cassazione.

Non rammento altri elementi particolarmente significativi e quindi concludo la mia replica. Approfito però della vicinanza del collega Manzione per ricordare che il Comitato ristretto ha lavorato in pieno accordo e che il risultato di questo sforzo è frutto del lavoro svolto insieme

dalla maggioranza e dall'opposizione. Come relatore intendo ringraziare pubblicamente i colleghi Marotta e Manzione, i quali sono stati prodighi di consigli e sono stati coloro che più hanno coadiuvato il relatore nella formulazione del testo oggi all'esame dell'Assemblea (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Il Governo è stato chiamato in causa in alcuni interventi con la logica, che un po' sempre traspare, che si può volgarmente definire « del buttarla in politica »: quando sul merito del provvedimento vi è un sostanziale accordo si cerca di trovare qualche ragione per motivare un dissenso generale, che non verte sul provvedimento stesso.

Potrei limitarmi a dire che condivido completamente l'intervento del collega Marotta, anche relativamente alle questioni che ha sollevato, ad esempio quella dell'impugnabilità, aspetto sul quale in Commissione abbiamo discusso lungamente. A mio parere il provvedimento al nostro esame è stato elaborato con particolare cura dalla Commissione ed il Governo è certamente soddisfatto del lavoro svolto da essa e dal Comitato ristretto. L'esecutivo non vuole quindi assumersi un merito particolare, anche se ha seguito con attenzione l'iter della legge, ma deve pur dire che questo non è un provvedimento tampone, così come non lo è quello sulla depenalizzazione dei reati minori, così come non lo sarà quello concernente il giudice unico di primo grado, così come non saranno provvedimenti tampone tutti quelli che stabiliranno e rafforzeranno il ruolo della difesa nel processo penale. Questi saranno provvedimenti che riorganizzeranno il processo basato sui diritti e sulle garanzie per i cittadini. Una scommessa, certamente, che parte da una condizione difficile della giustizia nel nostro paese sia dal punto di vista organizzativo sia da quello dei principi. Noi ci accingiamo a lavorare sull'ar-

chitettura, sulla struttura dell'impianto giudiziario e nel contempo dobbiamo superare tutte le logiche emergenziali di questi anni. Ecco quindi la difficoltà che il Governo si è trovato ad affrontare e che credo abbia affrontato presentando numerosi disegni di legge all'esame del Parlamento ed avendo la piena disponibilità alle modifiche che il Parlamento stesso, consapevolmente e giustamente, apporterà ai testi di legge.

Non si tratta quindi di un provvedimento tampone, ma di un provvedimento in qualche misura strutturale per le modifiche che si propone di attuare. Il disegno di legge in discussione è strettamente collegato a quello approvato la settimana scorsa dalla Camera sulla depenalizzazione dei reati minori. Si è trattato di un passaggio importante, di uno scatto della politica che si assume la responsabilità di governare la giustizia penale, selezionando con la legge le condotte meritevoli di sanzioni penali. È questa la risposta più seria e più forte che la politica può dare di fronte alla necessità di rendere effettivo il principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, che altrimenti rischia di essere del tutto discrezionale. Il disegno di legge in discussione rappresenta un passaggio ulteriore nella direzione indicata ed è intimamente collegato a quello concernente la depenalizzazione dei reati minori, approvato appunto la settimana scorsa da questo ramo del Parlamento.

Va a merito della Commissione giustizia l'aver affrontato congiuntamente e contestualmente i due temi della depenalizzazione e della competenza penale del giudice di pace. Entrambe le riforme perseguono il duplice obiettivo di attuare una consistente deflazione e al tempo stesso contribuiscono a sfumare quella patina di drammaticità che spesso accompagna nella percezione sociale fatti sanzionati penalmente.

Il disegno di legge in discussione riveste particolare importanza in quanto involge questioni fondamentali di politica della giustizia in materia penale. Attribuire una competenza in materia penale

ad un giudice non professionale infatti vuol dire segnare l'avvio di un diverso e articolato modello della giustizia penale nel quale venga meno il monopolio del giudice professionale. Si tratta di un modello in linea con l'evoluzione di tutte le società moderne, nelle quali è in forte aumento la domanda di giurisdizione anche in materia penale, alla quale non può in alcun modo farsi fronte unicamente con il giudice professionale. A questo proposito voglio dire al collega Miraglia Del Giudice e ad altri che hanno posto il problema del numero dei magistrati: chi si è opposto e si oppone tenacemente all'ampliamento del numero dei magistrati?

Molto spesso sentiamo affermare che il Governo è responsabile del mancato aumento del numero dei giudici professionali: non è così, poiché il Governo sta procedendo a sopperire alle vacanze nell'organico ricordate dal collega Marotta. Tuttavia quello del numero dei magistrati costituisce un punto di discriminazione molto forte quando si ritiene che si voglia mantenere, anche da parte degli stessi magistrati, un numero ristretto. Si tratta di un tema particolarmente importante. Da qui nasce la proposta di attribuzione di una competenza per i reati cosiddetti minori al giudice non togato; tale definizione, però, rappresenta una semplificazione della scelta, in quanto la competenza del giudice di pace non deve essere individuata esclusivamente su base quantitativa, ma prioritariamente, sulla base del tipo di controversie.

Nel modello immaginato nel disegno di legge il giudice di pace non è un giudice di «serie B», ma dovrebbe assolvere, in quanto magistrato onorario, espressione più diretta dello Stato-comunità, una funzione di garante della pace sociale nei rapporti interpersonali. Decisiva allora pare la selezione delle fattispecie da affidare alla competenza di questo giudice, selezione che — si ripete — deve essere prioritariamente qualitativa. In questa chiave il disegno di legge segue un criterio, per così dire, in negativo: partendo dalla premessa secondo la quale la scelta della competenza del giudice di pace non è

alternativa ma complementare alla necessaria depenalizzazione dei reati minori, il disegno di legge individua le competenze del giudice di pace in primo luogo in base all'impossibilità o inopportunità di trasformare le fattispecie penali in illeciti amministrativi: l'ingiuria, le lesioni lievi e le minacce sono ipotesi che, anche in una prospettiva di diritto penale minimo, ricordato dal relatore Bonito, non possono essere sottratte alla sfera dell'illecito penale, in quanto si tratta di condotte che aggrediscono, anche se in misura lieve, beni fondamentali quali la dignità della persona, la libertà morale e l'integrità fisica. La tutela di questi beni non può essere affidata alla burocrazia amministrativa, né può essere semplicemente monetizzata ed anche se le pene che possono essere irrogate dal giudice di pace sono in gran parte di carattere pecuniario, non può essere sottovalutata la funzione preventiva ed anche simbolica del processo e della sanzione penale, anche se non detentiva.

In chiave positiva le competenze sono state individuate tenendo conto da un lato della non particolare difficoltà dell'accertamento sul piano probatorio e dall'altro della qualità degli illeciti, individuando le fattispecie fra quelle rientranti in situazioni di microconflittualità interpersonale. Non può essere infine sottovalutata la funzione deflattiva della riforma proposta. I dati forniti dall'ufficio ricerche, documentazioni e monitoraggio consentono di quantificare nel 20-30 per cento il carico di lavoro che verrebbe sottratto al giudice togato.

Il disegno di legge ha subito un esame molto approfondito, come si è detto, prima in Comitato ristretto e poi in Commissione e sono state apportate rilevanti modifiche al testo originario. In particolare la Commissione ha scelto di intervenire anche sulla selezione e sulla formazione dei giudici di pace, modificando i requisiti per la nomina e soprattutto prevedendo un congruo periodo di tirocinio prima della nomina. Nella scelta delle ipotesi di reato da attribuire al

giudice di pace il disegno di legge mira a sottolineare la funzione di garante della pace sociale nei rapporti interpersonali, ruolo che è uno dei tratti distintivi di tale magistrato onorario.

La configurazione del giudice di pace come contenitore di vicende di trascurabile rilievo e compositore di rapporti interpersonali comporta che egli debba irrogare normalmente solo pene pecuniarie, con l'esclusione di qualsiasi pena detentiva, ferma restando, nei casi gravi o dinanzi alla reiterazione di certi comportamenti, la possibilità di ricorrere a pene più afflittive di carattere non detentivo, come il lavoro sostitutivo, l'obbligo di permanenza in casa, la libertà controllata ed altre misure. È opportuno rilevare che tali misure verrebbero applicate direttamente e non in sostituzione di una pena detentiva, il che costituisce una grossa novità, la cui positiva sperimentazione potrebbe allargarsi via via ad altri settori e costituire un modello alternativo di notevole efficacia.

Sulla base di queste considerazioni mi auguro che la Camera prosegua nell'esame di questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: di iniziativa del Governo; Marengo: Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia (2199-3087) (ore 19,37).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge: di iniziativa del Governo; Marengo: Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare, in sostituzione del relatore, onorevole Detomas, il presidente della II Commissione, onorevole Pisapia, che lo sostituirà egregiamente.

DONATO BRUNO. Lo diciamo dopo!

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della II Commissione*. Anche perché rinvio alla relazione scritta dell'onorevole Detomas, Presidente.

PRESIDENTE. Il riferimento all'egregia sostituzione vale comunque sia prima sia dopo: si tratta di un fatto intrinseco!

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Purtroppo non ho preparato un intervento scritto e dovrò quindi arrangiarmi come posso su un provvedimento che conosco poco.

Siamo di fronte ad un altro provvedimento di delega al Governo, che si inserisce in un più ampio quadro normativo prospettato circa un anno fa da questo esecutivo. In particolare fa riferimento ai due disegni di legge Bassanini in tema di decentramento; una riforma fittizia perché nulla cambia e tutto rimane uguale, come abbiamo fatto rilevare noi del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania in sede di discussione di quei provvedimenti; una riforma che nei fatti trasferisce alle regioni solo alcune frammentarie funzioni dello Stato, fatto che di certo non può definirsi come federalismo, almeno per come lo intendiamo noi, proprio perché le competenze rimangono in capo allo Stato. La nostra proposta emendativa servì allora per smascherare, al di là delle vuote parole, la volontà di questo esecutivo di mantenere lo *status quo*, le strutture di base di

potere, immutabili: non si vuole cedere il potere assoluto e coloniale, costi quel che costi.

Analoghe considerazioni possono essere svolte da parte nostra per il provvedimento in esame ed analogo comportamento avremo nei confronti del testo elaborato, anche se riconosciamo che il Parlamento ha operato un notevole miglioramento del testo presentato dal Governo. Non rinunceremo comunque, nel corso della discussione di questo provvedimento come degli altri che si presenteranno, a chiedere un effettivo cambiamento.

Il decentramento del ministero sarebbe certamente un fatto altamente positivo per allineare l'amministrazione della giustizia ad altri comparti ed abbandonare il modello ottocentesco della struttura unica accentrata in favore di un modello diverso basato sulla suddivisione di funzioni anziché sulla ripartizione di organi. Ma in realtà il disegno di legge in questione finisce a nostro avviso per introdurre (come nel caso delle funzioni dell'ufficio distrettuale) la disciplina della doppia dirigenza, che non è certo la migliore in termini di certezza e di efficienza. Anzi, essa non è prevista in alcuna pubblica amministrazione così come è concepita in questo disegno di legge. Non si vede, quindi, perché dovrebbe avere ingresso proprio nell'amministrazione disastrosa della giustizia. Sappiamo bene che laddove operano categorie eterogenee di funzionari vi è sempre un vertice che prevale, dunque un tale principio non ha niente a che fare con una presunta efficienza. I mezzi che il provvedimento appronta alla bisogna sono di puro stile verticistico, da piano quinquennale di mero stampo burocratico.

Riguardo all'ufficio distrettuale dell'amministrazione giudiziaria, sono stati riformulati con un emendamento del relatore alcuni passaggi che non ci piacevano, quindi siamo stati favorevolmente impressionati dalla piega che ha preso questo provvedimento. L'UDAG — ufficio distrettuale dell'amministrazione giudizia

ria — sarà diretto da un dirigente amministrativo che abbia superato l'apposito corso di formazione e ciò mi sembra positivo. È da notare come sia stata quindi eliminata la discriminazione, pur connessa alla fase transitoria, che non prevedeva l'obbligo di superamento del corso di formazione per aspirare alla direzione dell'ufficio distrettuale. Per quanto concerne la giustificazione di lasciare al ministro la possibilità di ricorrere in tale fase a tutte le professionalità disponibili, interne ed esterne all'amministrazione giudiziaria, questa sottintende la più ampia discrezionalità di scelta: potrebbe, invero, accadere che il ministro nomini dirigenti di sua fiducia in ognuno degli uffici distrettuali, così da realizzare un'inaccettabile forma di condizionamento dell'intera amministrazione giudiziaria.

Allo stesso modo, giudichiamo positivamente l'approvazione di un emendamento a firma del relatore con il quale si è eliminata la previsione che la direzione amministrativa degli uffici continuasse ad essere riservata, limitatamente ad un altro triennio, ai magistrati, cui è invece opportuno riservare, una volta per tutte, solo ruoli investigativi e giudicanti, non anche compiti di gestione del personale e delle risorse strumentali. È necessario, se vogliamo raggiungere una vera efficienza, stabilire una linea di demarcazione netta tra le competenze amministrative e quelle giurisdizionali, sollevando i magistrati dalle prime.

Riguardo alla conferenza distrettuale dell'amministrazione giudiziaria, originariamente il testo governativo ne prevedeva un'articolazione regionale, anziché distrettuale: considero positiva la modifica, anche se ha creato qualche incongruenza, cui la Commissione ha posto comunque rimedio.

In merito alle modalità di erogazione dei contributi a carico dello Stato per le spese sostenute dai comuni per i servizi giudiziari, va precisato che attualmente i comuni provvedono all'amministrazione ed alla gestione degli uffici giudiziari sia per l'iniziale allestimento sia per la suc-

cessiva manutenzione, ricevendo un contributo statale dietro presentazione del consuntivo delle spese al ministero, che provvede poi al rimborso. La modifica introdotta — altro segnale positivo — prevede invece che tale contributo sia corrisposto anticipatamente e semestralmente, nel presupposto ovvio dell'incapacità dei bilanci comunali di anticipare le spese correnti, il che rappresenterebbe poi, tra l'altro, un modo ingiusto di finanziare ancora una volta lo Stato.

Constatiamo con soddisfazione come siano state rispettate le autonomie delle regioni e delle province autonome. Per quanto riguarda la parte dell'articolato che concerne prettamente la riforma del Ministero di grazia e giustizia, ci sembra positivo che si sia ritenuto necessario procedere ad una riduzione del numero dei magistrati attualmente previsti nella pianta organica del ministero, che sono 136, di cui 111 in servizio. I magistrati cui sono attribuiti tali incarichi non devono superare le 50 unità e non possono rimanere oltre cinque anni, rinnovabili una sola volta per un biennio, in presenza di particolari e motivate esigenze dell'amministrazione. Questa norma è condivisibile, sulla base dell'argomento che non si può continuare ad utilizzare a livello centrale l'esperienza maturata dai magistrati sul campo dell'attività giudiziaria, in quanto l'attuale crisi della giustizia non giustifica e non si concilia con eccessivi distacchi dalle funzioni tipiche di questa figura. Pertanto, le funzioni dirigenziali devono essere riservate unicamente a personale amministrativo.

Per quanto riguarda la contrattazione separata per i dipendenti del Ministero di grazia e giustizia, sulla base della specialità delle funzioni svolte, il relatore ha corretto un aspetto che ritenevamo una stortura, sopprimendo l'espressa previsione della contrattazione separata. Anche noi eravamo senz'altro contrari alla previsione di un autonomo comparto di contrattazione.

Sulla scuola di formazione mi sembra sia stato accolto il parere espresso dalla Commissione lavoro, contrario ad una

scuola di formazione del tutto autonoma, prevedendo che le attività di formazione del personale del Ministero di grazia e giustizia avvengano attraverso specifici corsi periodici presso la scuola superiore della pubblica amministrazione.

Non abbiamo presentato emendamenti ferocemente contrari e ci riserviamo di esprimere le nostre valutazioni complessive sul contenuto del provvedimento al momento opportuno, in fase di discussione dell'articolato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Marengo. Ne ha facoltà.

LUCIO MARENGO. Signor Presidente, signor sottosegretario, l'abbinamento della mia proposta di legge a quella del Governo svuota la stessa del contenuto e del fine che si proponeva. La mia proposta di legge risale alla scorsa legislatura, è stata ripresentata quest'anno a gennaio e vedo adesso che è stata abbinata a quella del Governo.

Non parlo come tecnico, ma come utente; ogni tanto i problemi andrebbero esaminati con la visione di chi dalla giustizia si attende qualche risposta.

Da anni ormai la giustizia ha visto progressivamente scemare la propria capacità di fornire sollecite risposte alle domande dei cittadini degne di un paese civile. Quella che per molto tempo è stata definita come crisi della giustizia, infatti, è ora sfociata in una situazione di vera e propria paralisi giudiziaria. Centinaia di migliaia di processi penali e civili attendono da lungo tempo di essere celebrati e probabilmente non lo saranno mai per le incombenti prescrizioni. Così centinaia di migliaia di cittadini invano attenderanno di vedere riconosciute le proprie ragioni in materia.

Diverse sono state le cause dell'attuale scollamento, tra le quali non ultima la fallimentare gestione del Ministero di grazia e giustizia ad opera dei magistrati preposti alla direzione di tutti gli uffici. Molteplici potrebbero essere gli esempi della cattiva gestione con enorme spreco del denaro pubblico. È sufficiente ricor-

dare come il ministero abbia, ad un tempo, soppresso uffici di pretura e appaltato e completato l'edilizia di quegli stessi uffici soppressi, allo stato inutilizzati.

Molto miope è risultata la gestione del personale sia nella copertura dei posti vacanti nei diversi organici che nei trasferimenti. Infatti le assegnazioni del personale sono avvenute spesso su impulso del magistrato amico, più che per effettiva esigenza dell'ufficio.

Per anni ed anni le piante organiche sono risultate parzialmente coperte facendo ricorso ad assunzioni trimestrali con immaginabili disagi e scarsa professionalità. Il ministero non ha mai voluto definire le funzioni delle singole professionalità alla luce della legge n. 312 del 1980, favorendo tra l'altro conflitti di attribuzione e disarmonie che hanno nuociono non poco al criterio della produttività.

La magistratura nel suo complesso non ha voluto accedere ad una visione più ampia del concetto e della funzione giudiziaria, assegnando ai propri compiti una rilevanza assorbente e come tale non più corrispondente ai moduli moderni di un'azienda, quale sembra doversi assegnare alla giustizia, nella quale il prodotto costituisce, o dovrebbe costituire, il risultato dei contributi di una pluralità di professionalità e di rapporti tecnologici nuovi.

Sarebbe stato necessario in questi anni creare all'interno dell'«azienda giustizia», sia a livello centrale che periferico, rapporti di collaborazione più che vincoli impositivi con risultati che oggi sarebbero meno sterili. Assurda appare allo stato la conduzione del ministero che vede, da un lato, i magistrati in posizione di assoluto ed esclusivo comando e, dall'altro, una classe di dirigenti amministrativi completamente emarginata anche in periferia; spesso il magistrato capo dell'ufficio giudiziario preferisce creare strutture fiduciarie sulla falsariga di segretari generali, anziché consentire a dirigenti amministrativi qualificati e preparati l'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

Sul piano del diritto, poi, la prima considerazione da fare è che la destinazione dei magistrati al ministero rappresenta una vistosa, incredibile violazione del fondamentale principio costituzionale della divisione dei poteri.

In secondo luogo l'articolo 196 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, prevede una mera facoltà del ministro di chiamare alcuni magistrati al ministero. Inoltre l'articolo 15 della legge 24 marzo 1958, n. 195, autorizza la citata destinazione ove non sussistano gravi esigenze di servizio. È dunque evidente come la *ratio* della normativa sia stata violata poiché lo stato comatoso in cui versa la giustizia non avrebbe dovuto, non dico consigliare, ma rendere giuridicamente possibile la destinazione fuori luogo dei magistrati al ministero. Alla fine di quanto è avvenuto nell'ultimo trentennio con la complicità della classe politica dell'epoca appare legittimo quantificare come vera e propria usurpazione di funzioni quella che ha visto costantemente presenti presso il Ministero di grazia e giustizia circa 200 magistrati con compiti anche di mera esecuzione, ad esempio nel settore dell'edilizia, dell'assegnazione di autovetture e via dicendo.

È fin troppo evidente come la presenza dei magistrati al ministero e l'usurpazione delle funzioni dirigenziali al centro e in periferia in danno dei funzionari della carriera dirigenziale di fatto abbiano fornito una copertura di comodo per il Consiglio superiore della magistratura, che in tal modo ha inteso gestire un potere non proprio, facendo politica anche attraverso l'esercizio della funzione amministrativa.

Non è superfluo ricordare che l'articolo 4 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, come sostituito dall'articolo 8 della legge 8 agosto 1980, n. 426, ha voluto sancire il principio della presenza presso il servizio ispettivo del Ministero di grazia e giustizia di funzionari della carriera dirigenziale indicati nella tabella 4 dell'allegato 2 annesso al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, con le attribuzioni di funzioni proprie del diri-

gente di carriera dirigenziale, previste dal sopra citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972; funzioni identiche a quelle assegnate ai funzionari dirigenti di tutte le pubbliche amministrazioni, senza alcuna decurtazione di compiti e funzioni.

Quella della giustizia non è forse un'amministrazione pubblica? È stata privatizzata la funzione?

Allo stesso articolo 17 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni il legislatore fissa i compiti del personale dirigenziale in modo preciso e deciso senza alcuna eccezione per i pubblici dipendenti. Non da ultimo è molto interessante esaminare l'articolo 74 del decreto legislativo n. 29 del 1993 che recita, al comma 1: «Sono abrogate le disposizioni incompatibili con il presente decreto e in particolare le seguenti norme». Quindi, il legislatore, dopo aver provveduto a definire i compiti dei dirigenti dello Stato, all'articolo 17 del decreto legislativo n. 29 del 1993, abroga espressamente le norme incompatibili con il decreto stesso.

Ancora più evidente è l'incompatibilità con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, che affida ai magistrati degli uffici periferici le funzioni amministrative. Il citato articolo 37 infatti è incompatibile con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, anche se non è stato espressamente abrogato, proprio perché il legislatore ha voluto ridefinire i compiti dirigenti di tutte le amministrazioni dello Stato senza mai effettuare alcuna eccezione per le amministrazioni pubbliche e tanto meno per quella giudiziaria.

Signor Presidente, signor sottosegretario, concludo formulando l'auspicio che il testo presentato dal Governo non resti fine a se stesso e che venga data una risposta tangibile a chi attende da anni che la giustizia faccia il suo corso e che da anni attende che i processi vengano celebrati con speditezza. Ho fatto un giro nelle carceri italiane e mi sono reso conto

dei problemi che esistono. Si parla di una popolazione di 50 mila detenuti, molti dei quali sono in attesa di giudizio e molti dei quali risultano innocenti.

Quello della giustizia è un problema serio. La giustizia deve essere amministrata seriamente e devono essere date subito delle risposte ai problemi sul tappeto. Signor sottosegretario, dal momento che si parlava di concorsi in magistratura, le voglio ricordare che, per quello espletato nel gennaio 1996, le assunzioni sono state fatte il mese scorso; quindi è trascorso un anno e mezzo prima di procedere alle assunzioni. Al momento si sta svolgendo un altro concorso. Ebbene, la mia preghiera è di essere solleciti anche nell'espletamento di questi concorsi.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bonito. Ne ha facoltà.

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, innanzitutto chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione del testo del mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

FRANCESCO BONITO. Mi limiterò a fare una breve aggiunta. Infatti aver ascoltato il collega Marengo mi induce a svolgere una breve considerazione anche perché ho appreso un fatto nuovo, cioè che la crisi del Ministero di grazia e giustizia dipende dai magistrati, dalla presenza di magistrati nel ministero medesimo.

LUCIO MARENGO. Anche!

FRANCESCO BONITO. In un incontro con il presidente nazionale della federavvocati avevo già ascoltato una tesi del genere. Evidentemente il collega Marengo non ha neanche molta considerazione di tutti i ministri che si sono succeduti dal 1945 ad oggi, visto e considerato che sono i ministri stessi ad avere la responsabilità

politica del dicastero ed a compiere le scelte politiche decisive. È molto più importante, evidentemente, il magistrato che sceglie, come egli ha detto, quante macchine acquistare o che svolge attività esecutiva analoga a quella che egli indicava.

Penso che, rispetto ai vari problemi della giustizia, qualora ci si ponga in questa prospettiva di criminalizzazione della magistratura, spinta all'eccesso, enfatizzata e radicalizzata fino a questo punto, resti molta strada da percorrere, vi siano molti ostacoli da superare e molte menti da convincere. Tra queste difficilmente troveremo la mente dell'onorevole Marengo, che mi pare poco disponibile al colloquio ed al confronto su tali tematiche. Ho preso atto di quanto egli ha sostenuto con molto dispiacere, perché sono tra coloro che credono possibile un grande processo riformatore sulla giustizia italiana e in questo senso con le mie modestissime forze sto lavorando.

Mi rendo conto che probabilmente guardo al futuro del mio paese, sempre sotto il profilo giudiziario, con un ottimismo eccessivo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vitali. Ne ha facoltà.

LUIGI VITALI. Rinunzio al mio intervento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Manzione. Ne ha facoltà.

ROBERTO MANZIONE. Non rinunzio, ma sarò breve.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo (il plurale è d'obbligo perché ci ha raggiunti un altro sottosegretario), le profonde trasformazioni economiche e sociali che hanno caratterizzato l'ultimo trentennio hanno di fatto comportato, tra le varie conseguenze, anche un notevole incremento della domanda di giustizia a cui non sempre è seguito il necessario adeguamento delle strutture e delle risorse. In

particolare il Ministero di grazia e giustizia risente di una inadeguatezza organizzativa e di una lentezza propositiva che nascono anche da un impianto normativo che risale ad oltre settanta anni fa e ad uno stralcio delle competenze, a vario titolo ad esso rimaste, riconducibili all'ordinamento giudiziario Grandi del 1941.

È cresciuta l'organizzazione preposta alla gestione dei servizi, ma non c'è mai stato un reale e concreto intervento che adeguasse l'ambito normativo per determinare quell'agilità determinativa assolutamente necessaria per fornire risposte in tempi accettabili. Certo, mettere mano alla riforma del Ministero di grazia e giustizia poteva significare ben altro; se ci fosse stata una reale volontà di riforma, tanto si sarebbe potuto incidere rispetto ad un organismo obsoleto ed inadeguato. Solo se si fosse voluto mettere seriamente mano ad un'autentica riforma, si sarebbe potuto, ad esempio, trasferire al CSM, eliminando competenze ipocrite e solo di facciata, la competenza in tema di amministrazione dei magistrati. Quindi non c'è un atteggiamento preconcepito negativo nei confronti dei magistrati!

FRANCESCO BONITO. Non da parte tua!

ROBERTO MANZIONE. Trasferendo contemporaneamente all'organismo un adeguato contingente di personale del ministero - volando un poco più alto - si sarebbe potuta trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri ogni competenza in materia di pubblicazione di leggi e decreti, così come quelle dell'ufficio legislativo. Ed ancora tutte quelle in tema di relazioni internazionali sarebbero state forse più correttamente esercitate direttamente dal Ministero degli esteri. Vi è sempre stata però una forte resistenza ad un intervento organico che servisse a riordinare, sopprimere e fondere i ministeri nonché le amministrazioni ad ordinamento autonomo. Non a caso un intervento organico approvato con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, è rimasto poi

pressoché inapplicato; spirato inutilmente il termine previsto dalla delega il 30 settembre 1994, tutto è naufragato.

Com'è noto, l'articolo 110 della Costituzione prevede che, ferme restando le competenze del CSM, spettano al Ministero di grazia e giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Si tratta dell'unico caso di attribuzione di un ministero previsto direttamente dalla Costituzione. L'organizzazione preposta alla gestione dei servizi è cresciuta a dismisura, fino ad arrivare a prevedere circa 2.200 uffici periferici con un numero di dipendenti che prevede 479 unità di area dirigenziale, 44 mila unità di personale amministrativo ed oltre 6.300 unità di personale degli uffici notificazioni e protesti. L'assetto del ministero, purtroppo, è rimasto immutato, insensibile alla creazione di nuovi ed importanti uffici con specifica vocazione territoriale (mi riferisco ai tribunali di sorveglianza, alle procure presso le preture circondariali, che fra poco spariranno, ai giudici di pace, alla direzione nazionale, alle direzioni distrettuali antimafia) ed insensibile anche all'introduzione di importanti riforme di carattere generale che hanno radicalmente modificato lo *status* del personale addetto alle cancellerie e alle segreterie giudiziarie, con distinzioni non più per carriere ma per livelli e profili professionali, in conformità al dettato previsto dalla legge 11 luglio 1980, n. 312.

Per quanto riguarda il provvedimento in esame, esso prefigura il conferimento di una delega al Governo affinché venga predisposto un decreto legislativo diretto sostanzialmente a realizzare quell'auspicato decentramento dei servizi della giustizia.

Nella previsione originale, questo decentramento era previsto, in maniera a mio avviso un po' semplicistica, su base regionale e non distrettuale. Una accorta e tempestiva rivendicazione, condotta in Commissione soprattutto - mi sia consentito - dal gruppo del centro cristiano democratico, che è stata recepita prima

dal relatore e poi da tutta la Commissione, ha fatto in modo che il modello di decentramento fosse alla fine quello distrettuale.

Il ripensamento del decentramento su base distrettuale e non regionale è servito, da un lato, ad evitare di aggravare il carico delle corti d'appello maggiori e, dall'altro, a mantenere quasi per intero il contatto con le realtà territoriali, anche medie o piccole, rappresentate dalle corti di appello non aventi sedi nel capoluogo di regione, nella consapevolezza che tali corti sono comunque presenti in territori afflitti da una particolare aggressività della criminalità organizzata — mi riferisco purtroppo alla Sicilia, alla Calabria, alla Puglia ed alla mia Campania — o dalla criminalità economica, ugualmente molto organizzata; in questo caso, mi riferisco alla Lombardia. In tal modo si è cercato anche di evitare il sovradimensionamento e quindi la scarsa funzionalità dei nuovi organi rappresentativi.

In ragione di tale scelta, questi organi rappresentativi risultano essere gli UDAG ed i CODAG. Le conferenze distrettuali dell'amministrazione giudiziaria (CODAG) rappresentano organismi collegiali autonomi, che esercitano poteri decisionali nei settori di maggior rilievo, con funzioni di programmazione e ricognizione delle esigenze connesse sia al personale sia alle strutture materiali degli uffici giudiziari ricompresi nella propria sfera di competenza. Gli UDAG invece si configurano come un organo decentrato del ministero per la gestione del personale amministrativo, dei beni e delle attrezzature. Le scelte generali in materia di personale sono rimesse ai CODAG; gli UDAG invece dovranno invece tradurre tali scelte in provvedimenti concreti, sia nel senso della distribuzione fra gli uffici del personale assegnato dal ministero, sia nell'ambito della mobilità interna al distretto.

Particolare sensibilità è stata inoltre profusa dal gruppo del CCD nell'ambito della delimitazione dei ruoli assegnati dalla Costituzione e dalle leggi alla figura del magistrato capo dell'ufficio e del dirigente amministrativo, così come ricor-

dava il valido collega della lega, recependo anche utili elementi dalla bozza di accordo siglata in data 24 gennaio 1997 dalla cosiddetta commissione La Greca.

A tale proposito, per gli opportuni contemperamenti sono stati predisposti emendamenti all'articolo 6, uno dei pochi che dovrà probabilmente essere modificato in aula. Tale articolo è relativo alla riorganizzazione degli uffici giudiziari.

Concludendo, il gruppo del CCD, pur consapevole che la riforma avrebbe potuto assumere connotati più ampi e valenze di maggiore respiro, dichiara la propria soddisfazione per il lavoro svolto, confermando l'impegno a sostegno del provvedimento e rinnovando ampio apprezzamento e stima per l'operato e la sensibilità dimostrata dal relatore, benché non sia presente (*Applausi*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il presidente della II Commissione, onorevole Pisapia.

GIULIANO PISAPIA, Presidente della II Commissione. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo

FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, sarò estremamente sintetico perché avremo occasione, nel corso dell'esame degli articoli, di approfondire alcuni temi particolarmente delicati. Mi limito perciò a rilevare che questo progetto di legge, di iniziativa del Governo, riveste una particolare importanza, in quanto risponde ad una strategia di ammodernamento della giustizia e degli apparati amministrativi che la gestiscono.

L'onorevole Marengo ha posto una questione relativa alla specificità, o anomalia come si voglia dire, del Ministero di grazia e giustizia che, secondo questo

testo, si dovrà chiamare soltanto Ministero della giustizia. In effetti, è un ministero con caratteristiche proprie, che vanno rivisitate sia dal punto di vista funzionale e strutturale sia da quello dei compiti. Mi pare che sia condivisa da tutti la necessità della razionalizzazione e del decentramento. Si parla di decentramento, perché è essenziale che vi sia una responsabilizzazione delle strutture periferiche per ammodernare e rendere efficiente il personale civile dell'amministrazione della giustizia che, come ha ricordato poc'anzi l'onorevole Manzione, ha raggiunto le 44 mila unità.

Vi poi è anche il problema delicato di come razionalizzare lo stesso ministero. Quello della riforma del ministero è un compito che viene delineato dall'articolo 7 del provvedimento in esame. A tale riguardo, mi pare che i punti nodali siano quello del rapporto tra la dirigenza degli uffici, cioè fra i magistrati capi di uffici giudiziari e i dirigenti amministrativi degli uffici regionali e quello della definizione della dirigenza generale a livello delle strutture centrali. Nel disegno di legge al nostro esame si fa riferimento ad un quadro complessivo di pari dignità con i magistrati per quanto riguarda i funzionari amministrativi e si prevede un drastico ridimensionamento del numero dei magistrati, che possono essere presenti nel ministero nel numero di cinquanta (rispetto agli attuali che sono più del doppio) e con un tempo di permanenza al ministero limitato a cinque anni, con la possibilità di un'ulteriore proroga di due anni. Credo che questa sia una linea importante di riforma perché — senza voler creare su questo un clima di « guerra » o di contestazione dei magistrati — la richiesta che per molti settori amministrativi siano previsti spazio e responsabilità per la dirigenza (e quindi non con l'attribuzione delle responsabilità ai magistrati) è giustificato e assolutamente da condividere.

Vi sono anche molti altri aspetti che potranno essere affrontati: mi riferisco, ad esempio, al rapporto, per i problemi dell'edilizia che sono stati evocati, sia con

il Ministero dei lavori pubblici sia con gli enti locali per la gestione dei palazzi di giustizia.

Abbiamo inoltre il problema di definire con maggiore precisione e puntualità le possibilità per il ministero di poter disporre del monitoraggio dei dati. Credo che possa apparire grave il fatto che oggi il ministero non disponga di un quadro preciso e puntuale dei numeri relativi al pianeta giustizia. Tutto ciò si sta facendo e, operando in questo senso, credo che l'approvazione del disegno di legge in esame ci consentirà di pervenire ad una riforma che interviene per aiutare il processo di riforma complessiva, attraverso le riforme nel merito, più puntuali per quanto riguarda il processo penale o civile. Credo che quella organizzativa e strutturale del ministero sia di certo una parte « servente » ma anche essenziale.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 giugno 1997, n. 144, recante autorizzazione alla partecipazione di un contingente di polizia italiana alla Forza di polizia internazionale (IPTF) in Bosnia (3833) (ore 20,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 giugno 1997, n. 144, recante autorizzazione alla partecipazione di un contingente di polizia italiana alla Forza di polizia internazionale (IPTF) in Bosnia.

Avverto che nella seduta del 10 giugno scorso la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso parere favorevole a norma dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento.

Avverto inoltre che la IV Commissione (Difesa) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Gatto, ha facoltà di svolgere la relazione.

MARIO GATTO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, è oggi al nostro esame il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 5 giugno 1997, n. 144, recante autorizzazione alla partecipazione di un contingente di polizia italiana alla Forza di polizia internazionale in Bosnia. Il decreto-legge in questione è stato emanato in seguito a due risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (nn. 1088 e 1103), nelle quali sono stati ribaditi i compiti e le finalità della polizia internazionale in Bosnia ed è stato previsto un incremento numerico di tali operatori di polizia.

Il presente provvedimento è volto ad autorizzare l'invio di 23 carabinieri nella città di Brcko per la durata di sei mesi, con la finalità di dirigere la ristrutturazione delle forze dell'ordine locali, orientando il comportamento dei poliziotti al rispetto dei diritti dei cittadini. Entrando nello specifico del provvedimento, sottolineo che l'articolo 1 autorizza la partecipazione di un contingente di polizia militare italiana a Brcko per le finalità ribadite dalla risoluzione ONU n. 1088 del 12 dicembre 1996. Con l'articolo 2, quindi, viene disposto l'invio a Brcko, per la durata di sei mesi, di 23 carabinieri.

All'articolo 3, i commi 1, 2 e 3 esplicano che in materia di trattamento economico aggiuntivo di detto personale, inquadrato o meno nel contingente di cui all'articolo 1, si applicano le disposizioni del decreto-legge 1° luglio 1996, n. 346, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 428. Tale trattamento economico aggiuntivo per gli osservatori militari di Brcko, in relazione ai vari gradi e pari all'indennità di missione all'estero, è ridotto del 20 per cento. Detto onere complessivo, per la durata di sei mesi, è di 809 milioni 763 mila lire.

Il comma 4 dell'articolo 3 detta disposizioni per la copertura assicurativa prevista dalla legge 18 maggio 1992, n. 301. Nel testo originario del decreto l'onere previsto per sei mesi era di 13 milioni 302 mila lire.

L'articolo 4 del decreto-legge prevede che all'onere di 824 milioni per l'anno 1997 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. Il comma 2 dello stesso articolo 4 prevede che il ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con decreto, le variazioni di bilancio occorrenti.

Allo stato attuale sul disegno di legge di conversione in legge sono pervenuti alla IV Commissione i pareri favorevoli della I, della III e della V Commissione. La Commissione difesa della Camera ha poi apportato le seguenti modificazioni al decreto-legge: all'articolo 4, comma 1, le parole «lire 824.000.000» sono sostituite dalle parole «lire 880.000.000», in quanto vi era stato un errore materiale nel computo del premio assicurativo. Inoltre nel titolo del decreto-legge le parole «di polizia italiana», sono sostituite dalle seguenti: «dall'Arma dei carabinieri».

Concludo questo breve *excursus* auspicando che l'Assemblea approvi il provvedimento nel testo della Commissione difesa.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ANGELO GIORGIANNI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, onorevoli deputati, sarò veramente sintetico. Non posso che rifarmi alla relazione, abbastanza compiuta, dell'onorevole Gatto, specificando, in riferimento ai criteri di calcolo dell'onere per il trattamento assicurativo e in particolare con riferimento al comma 1 dell'articolo 4, che la modificazione apportata in Com-

missione si è resa necessaria perché originariamente era stato indicato l'importo di 824 milioni contro gli attuali 880 milioni. Sostanzialmente vi era stato un errore di calcolo e non di coefficiente, perché l'assicurazione viene calcolata con un coefficiente pari allo 0,2.460 per mille per settimana. La scheda allegata era errata, in quanto era stato indicato un coefficiente dello 0,2.460 per cento al giorno. La modifica, quindi, si è resa necessaria in considerazione del fatto che l'importo non è più di 13 milioni per semestre, ma di 69.361.457 lire.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza degli onorevoli Tassone e Ascierio, iscritti a parlare: s'intende che vi abbiano rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Giannattasio. Ne ha facoltà.

PIETRO GIANNATTASIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo, il gruppo di forza Italia è favorevole all'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 144, anche in considerazione del fatto che nell'*enclave* di Brcko, così come a Mostar e ad Hebron la presenza dei carabinieri è quanto mai necessaria per rafforzare il gruppo della polizia internazionale.

L'unica osservazione che intendo fare è riferita a tutte le missioni all'estero per le quali, in pratica, ci troviamo a dover affrontare delle spese senza aver istituito un capitolo all'inizio dell'anno (ovviamente con la possibilità di recupero a fine anno ove non fosse utilizzato) con lo stanziamento di risorse, evitando di dover ricorrere ai fondi di riserva del Tesoro, come in questi casi, od a quelli — sempre molto scarsi — del Ministero della difesa.

Con questa osservazione, concordiamo pienamente con quanto affermato dal relatore.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Gatto.

MARIO GATTO, Relatore. Non ho niente da aggiungere a quanto già esposto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANGELO GIORGIANNI, Sottosegretario di Stato per l'interno. Anch'io ritengo di non dover aggiungere nulla a quanto osservato.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Proposta di trasferimento di progetti di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di martedì 1° luglio 1997 l'assegnazione in sede legislativa delle seguenti proposte di legge per le quali le sottoindicate Commissioni permanenti, cui erano state assegnate in sede referente, hanno chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento.

II Commissione (Giustizia):

DETOMAS: « Norme in materia di ammissione all'esame di idoneità per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili » (3648);

XI Commissione (Lavoro):

S. 641 — Senatrice DANIELE GALDI: « Soppressione del Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali » (approvata dalla XI Commissione del Senato) (3738).

A tale proposta sono abbinata le proposte di legge nn. 1833 e 3824.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 1° luglio 1997, alle 9,30:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

2. — Assegnazione a Commissioni in sede legislativa delle proposte di legge nn. 3648 e 3738.

3. — Deliberazione per la fissazione di un termine ulteriore per l'esame, in sede referente, delle proposte di legge Rallo n. 1616 e Cavaliere ed altri n. 2645, ai sensi dell'articolo 81, comma 4, del regolamento.

4. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

SARACENI ed altri; NOVELLI; PISAPIA; CAROTTI e MAGGI; ANEDDA ed altri; S. 508-740-741-826-910-934-981-1007 d'iniziativa dei senatori LUBRANO DI RICCO, SILIQUINI ed altri, SCOPPELLITI e PELLEGRINO, SENESE ed altri, BUCCIERO ed altri, CALLEGARO e CENTARO, GASPERINI e GRECO; BORGHEZIO; BOATO e OLIVIERI; DOMENICO IZZO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio (110-924-1613-1812-1849-2442-2640-2819-2989).

— *Relatore:* Siniscalchi.

5. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge costituzionale:*

TRANTINO; SIMEONE; SELVA; FRATTINI e PRESTIGIACOMO; LEMBO; GIOVANARDI e SANZA; DI INIZIATIVA DEL GOVERNO; BOATO: Modifica alla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (830-921-1379-1421-2575-3093-3754-3836).

— *Relatori:* Maselli, *per la maggioranza;* Garra, *di minoranza.*

6. — *Discussione dei progetti di legge:*

Disposizioni in materia di finanza locale (2776).

TERESIO DELFINO ed altri: Norme per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli enti locali (979).

GIOVANNI PACE: Modifica all'articolo 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di impegni di spesa degli enti locali (1941).

— *Relatore:* Campatelli.

7. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni sui beni culturali (2600).

— *Relatore:* Furio Colombo.

8. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza (3238).

— *Relatore:* Giacco.

9. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 5 giugno 1997, n. 144, recante autorizzazione alla partecipazione di un contingente di polizia italiana alla Forza di polizia internazionale (IPTF) in Bosnia (3833).

— *Relatore:* Gatto.

La seduta termina alle 20,20.

TESTO DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO FRANCESCO BONITO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEI PROGETTI DI LEGGE N. 2199-3087.

FRANCESCO BONITO. Il mio sarà un breve intervento, giacché da parte del gruppo che rappresento vi è ampia condivisione sulla relazione dell'onorevole De-

tomas, sulla proposta base governativa, nonché sul lavoro emendativo svolto dalla Commissione giustizia.

Non vi è dubbio che il Ministero di grazia e giustizia rappresenta una struttura amministrativa sotto molteplici aspetti diversa e distinta dagli altri ministeri, non fosse altro perché in essa si sostanzia il momento organizzativo, e neppure tutto, di una delle funzioni fondamentali dello Stato.

La struttura del Ministero di grazia e giustizia, trova le sue fonti legislative in epoca lontana, e precisamente nei primi anni del ventennio fascista. Essa era al servizio di un ordine giudiziario modellato in forme e su principi assai diversi da quelli ispirati dalla Carta costituzionale ed assunse, secondo i moduli amministrativi allora imperanti, una organizzazione fortemente centralizzata, che nel corso dei decenni successivi si è vieppiù rafforzata, assumendo le dimensioni attuali, che non possono non definirsi ipertrofiche.

Il Ministero di grazia e giustizia appare oggi un apparato sovradimensionato, lento, non funzionale, afflitto da palesi disfunzioni. Esso costituisce l'unico centro decisionale di tutto l'insieme degli uffici giudiziari dislocati sul territorio nazionale sia in relazione a momenti di rilievo amministrativo ampio ed interregionale, sia in relazione a momenti, fatti, situazioni di esclusivo significato locale.

Insomma, sembra che quasi settant'anni di storia giudiziaria non siano passati e non abbiano segnato, come, viceversa, hanno profondamente segnato, il tessuto giudiziario del nostro paese, i suoi problemi, la sua giustizia, le esigenze di tutela dei cittadini e della collettività.

Occorre oggi un nuovo modello ministeriale, agile, snello, funzionale, capace di dettare linee di indirizzo, in termini rapidi ed in modi efficaci, a strutture territoriali decentrate in grado di recepire con immediatezza problematiche e questioni ad esse vicine.

Un nuovo modello di giustizia corrisponde, non vi è dubbio, ad un nuovo modello di organizzazione ministeriale, in

grado di favorire il processo riformatore in atto, promosso da questo Governo e dal suo ministro guardasigilli.

Il disegno governativo al nostro esame va, a nostro avviso ma non solo, nella direzione giusta e non può essere circostanza casuale che su di esso si sia registrata un'ampia convergenza politica da parte delle forze di maggioranza non meno che da parte di quelle delle opposizione.

Il pachiderma burocratico cede il passo al ministero di indirizzo, coordinamento e controllo, collegato a centri decisionali e gestionali decentrati sul territorio, con ambiti di competenza prevalentemente distrettuali.

Sono questi gli UDAG (uffici distrettuali dell'amministrazione giudiziaria) e CODAG (conferenze distrettuali dell'amministrazione giudiziaria). I primi sono uffici di decentramento esecutivo, i secondi, invece, esercitano poteri decisionali sul personale amministrativo e sui fondi assegnati, e sono costituiti con la partecipazione, altresì, dei consigli dell'ordine degli avvocati e da rappresentanti degli enti locali; dati, questi ultimi, che mi sembrano di enorme significato politico.

Qualche perplessità esprimerei, ma sono le uniche e comunque di non rilevante significato, sulla opportunità funzionale di prevedere l'articolazione delle CODAG in due distinte sezioni, l'una per gli uffici giudicanti e l'altra per quelli requiranti.

Le conferenze, come è noto, assumono decisioni in ordine alle piante organiche del personale amministrativo, in ordine ai trasferimenti del medesimo personale, in ordine - infine - alla distribuzione dei fondi assegnati dal ministero.

In considerazione della natura di tali poteri decisionali a me pare incongrua, inutile, inutilmente burocratica, la scelta legislativa delle due sezioni.

Il disegno di legge, inoltre, affronta l'annosa questione della doppia dirigenza negli uffici giudiziari tra dirigenti togati e dirigenti amministrativi, fornendo, a mio avviso, una soluzione equilibrata, in grado di eliminare gli inconvenienti attuali. Il testo disegna con precisione gli ambiti delle

rispettive competenze, sgravando i magistrati con funzioni direttive di compiti estranei alla funzione giurisdizionale e rispetto a questa incongrui ed inopportuni.

Del tutto condivisibili appaiono, infine, i principi di delega proposti per la riforma degli uffici dal ministero, in conseguenza del delineato decentramento.

Insomma, e qui concludo, una importante riforma, della quale auspichiamo una rapida approvazione, una riforma priva di costi, ma ricca di enormi potenzialità organizzative e funzionali.

Il ministero ha fatto, ed in modo apprezzabile, la sua parte, il Parlamento faccia, ora, la sua.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,10.*

Stampato su carta riciclata ecologica

STA13-220
Lire 1900