

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

67° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 DICEMBRE 1997

Presidenza del vice presidente CIRAMI

INDICE

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE	Pag. 2, 10
AYALA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	2, 10
GUALTIERI (Sin. Dem. - l'Ulivo)	9

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2782) Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati di ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	10, 15
MELONI (Misto), relatore alla Commissione ..	10

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della seguente interrogazione:

GUALTIERI, BERTONI. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Per conoscere quali siano le valutazioni del Ministro sul più volte denunciato fatto che ad alimentare le più pericolose attività delinquenti in atto (rapimenti, rapine, estorsioni, eccetera) siano criminali già arrestati e condannati per gli stessi reati, rimessi imprudentemente in libertà molto prima dei termini di espiazione della pena, e questo attraverso la concessione di licenze-premio o altre forme di alleggerimento della detenzione senza alcuna considerazione delle conseguenze derivanti alla società civile e alla vita e ai beni dei cittadini.

(3-01417)

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Signor Presidente, il beneficio dei permessi premio e la misura della semilibertà alternativa alla detenzione riveste un fondamentale significato in relazione agli obiettivi di rieducazione, recupero e reinserimento sociale dei detenuti, elementi che caratterizzano il senso di crescente umanità e civiltà nel trattamento penitenziario, come è bene emerso anche in Senato nel corso del dibattito sulla legge per le modifiche all'esecuzione delle pene brevi, che adesso è in discussione nuovamente alla Camera.

Il graduale reinserimento nel contesto sociale dei condannati, infatti, costituisce il momento finale di un processo trattamentale rieducativo e di osservazione che inizia e si svolge all'interno del carcere.

È utile ricordare gli elementi essenziali di detti benefici per cercare di ricostruirne unitariamente il quadro.

La misura della semilibertà, «parzialmente» alternativa alla detenzione, è applicabile anche agli internati, diversamente dall'affidamento in prova al servizio sociale.

Essa consiste – come recita l'articolo 48 – nella concessione al condannato ed all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive e comunque utili al reinserimento sociale.

L'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società.

I presupposti per l'ammissione al regime di semilibertà sono contemplati dall'articolo 50 dell'ordinamento penitenziario.

La norma è stata oggetto di modifiche sia da parte della legge 10 ottobre 1986, n. 633 che del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 e indirettamente del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306.

Allo stato, tenuto conto delle modifiche legislative apportate, possono essere espiate in regime di semilibertà la pena dell'arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale.

In tali casi la semilibertà può essere disposta anche prima dell'inizio dell'espiazione della pena se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale.

Fuori dei predetti casi, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena; nel caso vi siano i presupposti oggettivi per l'affidamento in prova (pena detentiva non superiore a tre anni), ma questo non sia possibile per essere non pienamente soddisfacenti i presupposti soggettivi (quale ad esempio l'esito dell'osservazione in istituto), il condannato può essere ammesso alla semilibertà anche prima di avere scontato metà della pena; il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo aver espiaato almeno venti anni di pena; l'internato può esservi ammesso in ogni tempo.

Tuttavia, la semilibertà può essere concessa al detenuti o internati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416 del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, solo nei casi in cui tali detenuti o internati collaborano con la giustizia a norma dell'articolo 58-*ter*. Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei predetti delitti, ai quali sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste agli articoli 62, numero 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, o 114 del codice penale, ovvero la disposizione dell'articolo 116, secondo comma, dello stesso codice, i benefici suddetti possono essere concessi anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante purchè siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Quando si tratta di detenuti o internati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ovvero di detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 575, 628, comma 3, 629 comma 2, del codice penale e all'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del predetto testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, la semilibertà può essere concessa solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

Nel casi elencati precedentemente, laddove la semilibertà risulta concedibile, devono essere stati scontati almeno due terzi della pena; solo per i collaboratori di giustizia ammessi a speciale programma di protezione la concessione della semilibertà può avvenire, a mente dell'arti-

colo 13-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 8, del 1991, anche in deroga ai normali presupposti (perciò anche temporali); ciò vale anche per le altre misure alternative, il lavoro all'esterno, i permessi premio.

I permessi premio, la durata dei quali non può essere superiore ogni volta a 15 giorni e non può superare complessivamente 45 giorni in ciascun anno di espiazione, possono essere concessi dal magistrato di sorveglianza ai condannati che hanno tenuto regolare condotta.

La concessione dei permessi premio è di regola ammessa in ogni momento nei confronti dei condannati all'arresto o alla reclusione non superiore a tre anni; dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena nei confronti dei condannati alla reclusione superiore a tre anni; dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena nei confronti dei condannati all'ergastolo.

In virtù del titolo di reato, a mente dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, alcune categorie di detenuti sono escluse dalla concessione dei permessi premio o possono esservi ammessi solo se sussistono specifiche circostanze.

I provvedimenti che concernono o negano i permessi e i permessi premio sono soggetti a reclamo al tribunale di sorveglianza ovvero alla corte d'appello se il provvedimento è stato emesso da autorità giudiziaria diversa dal magistrato di sorveglianza. Legittimati al reclamo sono il pubblico ministero e l'interessato.

Negli ultimi due commi dell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario è contenuta la disciplina relativa alle ipotesi di ritardato o mancato rientro, rispettivamente per il detenuto o l'internato.

L'attuale formulazione del citato articolo 4-*bis* porta all'enucleazione di alcune speciali categorie di detenuti – che pertanto si distinguono dai cosiddetti detenuti «comuni» – individuate attraverso distinte possibilità di accesso alle misure alternative (esclusa la liberazione anticipata), ai permessi premio e all'assegnazione al lavoro all'esterno.

Per quanto concerne detenuti o internati per delitti commessi con metodi mafiosi o riconducibili a schemi organizzativi mafiosi (specificamente: detenuti o internati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo nonché per i delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica, 9 ottobre 1990, n. 309), tali soggetti non possono in alcun caso beneficiare di misure alternative (fatta eccezione per la liberazione anticipata), di permessi premio, di lavoro all'esterno.

Con riferimento ai detenuti o internati per delitti rivelatori di particolare pericolosità sociale (specificamente: detenuti o internati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale ovvero detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 575, 628, comma 3, 629, comma 2, del codice penale e all'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del predetto testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990), a tali soggetti possono essere concessi i benefici indicati precedentemente solo se non vi sono elementi tali da far ri-

tenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

Relativamente ai detenuti ed internati per delitti commessi con metodi mafiosi o riconducibili a schemi organizzativi mafiosi che collaborano con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario e cioè le «persone condannate per taluni dei delitti indicati nel comma 1 dell'articolo 4-bis (...) che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati» va detto che tali soggetti ritornano ad essere trattati come detenuti «comuni».

Per quanto riguarda i detenuti e internati per i delitti di cui al capoverso precedente che, pur collaborando con la giustizia, abbiano dato o offerto una collaborazione oggettivamente irrilevante, a condizione che si trovino in determinate situazioni (applicazione di «una delle circostanze attenuanti previste dagli articoli 62, n. 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, o 114 del codice penale», ovvero della «disposizione dell'articolo 116, secondo comma, dello stesso codice»), i benefici più volte citati possono essere concessi purchè siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

L'articolo 4-bis prevede poi attraverso quali organi nei vari casi (comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, questore, organi centrali di polizia) la magistratura di sorveglianza acquisisce le informazioni circa l'esistenza o meno di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.

Sempre l'articolo 4-bis prescrive poi, all'ultimo comma, con riguardo alla generalità dei detenuti ed internati che l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione non possono essere concessi ai detenuti ed internati per delitti dolosi quando il procuratore nazionale antimafia o procuratore distrettuale comunica, d'iniziativa o su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. Sulla materia è peraltro intervenuta ripetutamente la Corte costituzionale.

In particolare con la sentenza n. 357 del 27 luglio 1994, e n. 68 del 10 marzo 1995, è stata dichiarata l'incostituzionalità delle restrizioni previste dal secondo periodo del primo comma dell'articolo 4-bis nei confronti di coloro che avendo dato una limitata partecipazione al fatto criminoso – come accertato nella sentenza di condanna ovvero essendovi già stato l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità – non possono fornire un'utile collaborazione con la giustizia sempre che siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La disciplina del trattamento dei detenuti in ordine alla fruizione di questi benefici ha subito dunque un progressivo irrigidimento in relazio-

ne al crescente fenomeno della criminalità organizzata a cui si è accompagnata una giurisprudenza della Corte molto attenta al rispetto dei principi costituzionali in tema di detenzione.

A seguito di modifiche introdotte con la legge n. 203 del 1991 e del decreto-legge 28 giugno 1992, n. 306, è stato rilevato dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che il tasso di crescita del numero dei soggetti che hanno fruito di questi e degli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (ammissione al lavoro all'esterno, affidamento in prova al servizio sociale) è stato minore del tasso di crescita della popolazione detenuta per gli anni 1992 e 1993. Il dato si rivela invece superiore negli anni successivi.

A tale andamento fa eccezione la categoria dei permessi premio che ha avuto un tasso decrescente anche nel periodo 1994-1996.

In virtù della legge 15 luglio 1991 n.203 e del decreto-legge 28 giugno 1992, n. 306 sono stati infatti fissati criteri più rigidi per la concessione di questi benefici sia alla popolazione penitenziaria nel suo complesso - prevedendosi una differenziazione del trattamento in conseguenza del delitto commesso - sia al detenuti appartenenti ad organizzazioni criminali di tipo mafioso, ovvero finalizzate al commercio di sostanze stupefacenti, nonchè per i condannati per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione.

Il rischio di evasione connesso alla fruizione di queste misure alternative da parte del detenuto che ha in corso il trattamento appare molto contenuto.

Nel quinquennio 1991-1996 i prospetti statistici pervenuti dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria concernenti i fruitori dei benefici e l'incidenza delle evasioni, porta a risultati che non possono che confortare.

In questo periodo di tempo, le percentuali dei detenuti evasi rispetto al totale dei soggetti fruitori di benefici è, infatti, minima, inferiore all'1 per cento.

La percentuale cumulata delle evasioni durante la fruizione dei vari benefici nel periodo di tempo considerato, è dell'8,62 per cento per la semilibertà, del 5,44 per cento per i permessi premio, del 3,80 per cento per il lavoro all'esterno e del 3,21 per cento per gli affidamenti in prova al servizio sociale.

Analizzando il fenomeno nel corso del tempo e considerando il valore complessivo degli evasi rispetto agli ammessi ai benefici, si può notare una diminuzione delle evasioni a far tempo dal 1991.

In effetti, anche se il numero assoluto degli evasi è passato da 176 dell'anno 1991, a 264 dell'anno 1996, l'incidenza percentuale è scesa dall'1,07 per cento del 1991, allo 0,64 per cento del 1996.

All'interno delle varie categorie l'unico beneficio che si discosta dalla tendenza generale è quello della semilibertà i cui valori generali hanno un andamento in crescita rispetto al valore del 1991.

Affrontiamo ora la tematica dei detenuti evasi durante la fruizione dei benefici. Analizzando più in dettaglio il dato dei detenuti evasi riferito ai permessi premio va premesso anzitutto il dato sui fruitori dei permessi premio. Limitandosi al 1996 va ricordato che il 77,12 per cento

dei fruitori appartengono alla categoria dei condannati per reati meno gravi. Infatti nel 1996 su 13.046 fruitori, 4.538, pari al 34,80 per cento, erano stati condannati a pena non superiore a tre anni; 5.519, pari al 42,32 per cento erano stati condannati a pene superiori a tre anni e avevano espiato almeno un quarto della pena; 394 fruitori, pari al 3,02 per cento, erano stati condannati secondo gli articoli 416-*bis*, 630 del codice penale o 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990; 2.338 beneficiari, pari al 17,93 per cento, erano stati condannati per gravi reati e avevano espiato almeno metà della pena e non avevano collegamenti con la criminalità organizzata; 44 beneficiari di permessi premio, pari allo 0,34 per cento, erano condannati secondo l'articolo 289-*bis* o 630 del codice penale e avevano causato la morte del sequestrato, e o avevano scontato almeno i due terzi della pena ovvero 26 anni in caso di ergastolo.

I detenuti evasi dai permessi premio sono stati 122 su 13.042 ma di questi il 79 per cento (ossia 97), si riferisce ai beneficiari appartenenti alle categorie di condannati per reati non gravi. Nei 122 casi rientrano anzitutto 27 casi di rientro tardivo. Solo due casi pari all'1,64 per cento rientrano tra i beneficiari condannati per gli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Ventidue casi, pari al 18,03 per cento degli evasi, rientrano nella categoria di condannati per reati gravi con almeno metà della pena espiata e senza collegamenti con criminalità organizzata che hanno beneficiato dei permessi premio e cioè su un totale di categoria di 2.238 beneficiari.

Nessun caso di evasione si registra per i 44 beneficiari di permessi già condannati secondo gli articoli 289-*bis* del codice penale, o 630 del codice penale che avevano scontato almeno i due terzi della pena.

Un solo caso rientra tra i beneficiari condannati all'ergastolo che avevano espiato almeno dieci anni.

Per quanto riguarda la misura della semilibertà, su un totale di 3.501 beneficiari nel 1996, quelli appartenenti alle categorie di condannati per reati meno gravi sono stati il 74,8 per cento.

Solo 131 beneficiari pari al 3,74 per cento, rientrano tra i condannati secondo gli articoli 416-*bis*, o 630 del codice penale e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Settecentocinque casi, pari al 20,14 per cento del totale dei beneficiari, rientrano tra i condannati per gravi reati che non avevano collegamenti con la criminalità organizzata.

Trentacinque beneficiari, pari all'1 per cento, rientrano nella categoria dei condannati all'ergastolo, ammessi alla semilibertà dopo aver espiato almeno vent'anni di pena.

Infine, solo 11 beneficiari, pari allo 0,31 per cento del totale, appartengono alla categoria dei condannati secondo gli articoli 289-*bis* o 630 del codice penale che avevano causato la morte del sequestrato ed espiato almeno i due terzi della pena.

Gli evasi dalla semilibertà nel 1996 sono stati 53 su 3.501 beneficiari; di questi 14 sono stati rientri tardivi.

Il 76 per cento dei casi di evasione si riferisce a casi di beneficiari che avevano da espiare pene brevi e comunque pene residue da espiare inferiori a tre anni di reclusione.

Un solo caso si riferisce alla categoria dei condannati secondo gli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale, o 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Dodici casi, pari al 22,64 per cento delle 53 evasioni si riferiscono a casi di condannati per gravi reati che avevano fruito del beneficio non avendo collegamenti con la criminalità organizzata (su un totale di semiliberi della stessa categoria di 705).

Non essendo oggetto di specifico monitoraggio non è stato ancora possibile acquisire l'ulteriore dato richiesto dagli interroganti sul coinvolgimento in gravi reati (tra cui quelli esemplificativamente indicati nell'interrogazione, quali rapine, estorsioni, sequestri di persona) di condannati per gli stessi tipi di reato, approfittando dei benefici penitenziari loro concessi.

Di tale dato è stata disposta e già sollecitata l'acquisizione e si fa riserva di darne comunicazione con le specifiche valutazioni non appena sarà pervenuto.

In base ai dati finora acquisiti si può tuttavia aggiungere alle osservazioni sopra esposte che la materia è stata interessata da una evoluzione giurisprudenziale che ha tenuto necessariamente conto dei numerosi interventi della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 68 del 1995) con i quali è stato esteso l'ambito di applicabilità dei benefici penitenziari.

La legislazione in materia si fonda sull'esigenza di adeguare il sistema penitenziario ai livelli di pericolosità sociale raggiunti dal fenomeno della criminalità organizzata: di qui un regime specifico e più severo relativo a detenuti per delitti che possono essere riferiti a quel tipo di aggregazione criminale. Per la concedibilità di questi benefici si richiede infatti da una parte l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e dall'altra la verifica dell'effettivo percorso di risocializzazione del condannato anche attraverso la positiva valutazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria.

Tali presupposti rendono già rigida la concedibilità dei benefici penitenziari e pertanto un ulteriore restringimento dell'applicabilità di queste norme comporterebbe la vanificazione delle possibilità di trattamento rieducativo del condannato.

Va tuttavia ribadito che tutti i provvedimenti di concessione dei benefici alternativi alla detenzione devono dare atto di un buon comportamento tenuto dal detenuto con una sua fattiva partecipazione alle attività trattamentali e rieducative. Nel caso di fruizione di precedenti permessi vi deve essere stata l'osservazione puntuale delle prescrizioni imposte e quindi deve essere consentita la formulazione di una prognosi favorevole sulla futura condotta del condannato.

Va aggiunto che tali valutazioni rientrano nell'ambito dell'attività giurisdizionale e quindi sono sottratte al sindacato in sede amministrativa, salvo il caso di macroscopiche o abnormi violazioni.

Eventuali errori di prognosi non possono e non devono vanificare le prospettive di reinserimento sociale di tutti i condannati restringendo l'operatività di una legislazione che ha dato finora risultati soddisfacenti, relegando i rischi di fallimento ad una bassissima percentuale di casi.

GUALTIERI. Signor Presidente, non so se il collega Bertoni, cofirmatario della presente interrogazione, condivide la mia opinione; tuttavia, per quanto mi riguarda debbo dichiararmi totalmente insoddisfatto dalla risposta testè fornita dal sottosegretario Ayala.

Sia la presente interrogazione che la n. 3-01343, da me precedentemente presentata, si riferiscono al coinvolgimento nel sequestro dell'industriale Soffiantini - tuttora in corso - di due super ricercati, Cubeddu e Farina. Quest'ultimo, condannato a 26 anni per gravi reati, approfittando di un permesso premio, è evaso ed ha preso parte al suddetto sequestro.

Analogamente un altro sequestratore, mi riferisco a Mario Moro, coinvolto nel sequestro e nell'omicidio di Mauro Spini - ricorderete che dopo essere stato ferito in uno scontro a fuoco con le Forze dell'ordine e successivamente catturato, ha rivolto un appello ai suoi complici - era stato arrestato una prima volta nel 1988, successivamente è evaso, sempre durante un permesso premio, per poi essere nuovamente arrestato e condannato per aver compiuto una rapina e poi rilasciato.

Il problema è questo: intendevo sapere come sia stato possibile che, in base alla normativa che il sottosegretario Ayala ci ha ricordato, tali «individui (compreso il basista che era stato da loro conosciuto in carcere) abbiano beneficiato di permessi premio che possono essere concessi soltanto se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

Non mi interessa conoscere le statistiche, se cioè questi casi rappresentano o meno soltanto una piccola percentuale: risulta dai fatti che gli autori di un sequestro in corso erano detenuti, condannati a molti anni di carcere dove hanno organizzato il sequestro e che agli stessi sono stati concessi benefici penitenziari. Non mi sembra si possano ravvisare elementi per escludere i collegamenti con la criminalità. Si tratta di un aspetto che deve essere accertato dal questore il quale deve poi fornire al giudice di sorveglianza assicurazioni sul fatto che non si ravvisano collegamenti con la criminalità organizzata. È necessario verificare quale tipo di garanzia o di accertamento abbiano effettuato coloro che erano tenuti a esprimere tale valutazione. Non si comprende infatti il motivo per cui, nel caso di Giovanni Farina, condannato a ventisei anni di carcere per due rapimenti, sotto processo per altri due, si è ritenuto che non mantenesse collegamenti con il mondo criminale esterno e quindi gli è stato concesso il beneficio.

Ribadisco dunque che le statistiche non mi interessano: si tratta di delinquenti che hanno potuto organizzare in carcere i rapimenti e oggi tengono in piedi uno degli atti di criminalità più gravi. La questione nodale non è quella di essere o meno garantisti ma della disfunzione di un sistema che permette il verificarsi di tali conseguenze; infatti se il sistema funzionasse non ci troveremmo

a rivolgere le critiche nei confronti di coloro che hanno la responsabilità di decidere.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Integrando la risposta sull'interrogazione in esame vorrei precisare che il questore non è un organo dipendente dal Ministro di grazia e giustizia e quindi non è possibile rispondere del suo comportamento. La concessione dei benefici è un'attività giurisdizionale in relazione alla quale il Ministro di grazia e giustizia ha poteri soltanto nell'ipotesi di abnormità del provvedimento o di palese violazione di legge. È ovvio che nella fattispecie ciò non è stato rilevato.

PRESIDENTE. Lo svolgimento dell'interrogazione è così esaurito.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2782) *Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati di ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali*, approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati di ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali», approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Meloni di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MELONI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il problema della carenza degli organici degli uffici giudiziari nelle regioni meridionali ed insulari del nostro paese, maggiormente esposte alla criminalità organizzata, ha determinato e determina la necessità di interventi straordinari al fine di garantire la funzionalità e l'effettività della giurisdizione.

Se è vero che la funzionalità degli uffici giudiziari non concede il passo alla garanzia della inamovibilità del magistrato, secondo quanto previsto dall'articolo 107 della Costituzione, è altrettanto vero che occorre garantire il buon funzionamento della pubblica amministrazione, come previsto dall'articolo 97 della Costituzione.

Vi è da dire che oggi il nostro ordinamento difetta di una disciplina generale ed onnicomprensiva per quanto riguarda il trasferimento dei magistrati, nonostante la normativa introdotta dalla legge n. 321 del 1991. A ciò si aggiunge il fatto che il magistrato prova una specie di rigetto psicologico rispetto ad un trasferimento di ufficio che comporta tante difficoltà e nessuna gratificazione e contro il quale oppone una forte resistenza che si traduce in ricorsi e soprattutto, quando è possibile, in vere e proprie fughe.

Certamente il problema che stiamo esaminando non esisterebbe se si riuscisse a chiudere la forbice esistente tra l'organico previsto sulla carta e quello reale e che possiamo quantificare in una percentuale del

13 per cento. Infatti, l'organico previsto nei ruoli della magistratura è di 9.109 unità, di cui 8.959 ripartite negli uffici giudiziari; i posti attualmente coperti da magistrati sono 8.638 e quelli vacanti 471, anche se in realtà per una serie di circostanze i posti liberi sono notevolmente superiori.

È necessario altresì considerare che non è possibile garantire la copertura dell'attuale pianta organica per l'esistenza di particolari situazioni, mi riferisco ad esempio al considerevole periodo di tempo necessario per l'espletamento dei concorsi, oppure all'utilizzazione per funzioni diverse da quelle giurisdizionali di numerosi magistrati. Al riguardo, basti pensare ai distacchi presso il Ministero, la Corte costituzionale o il Consiglio superiore della magistratura, alla destinazione di 74 magistrati presso la Corte di cassazione e la Procura generale, nonché ai magistrati impegnati nel mandato parlamentare, oppure fuori ruolo ed infine alle assenze temporanee.

Attualmente sono in corso di espletamento dei concorsi per oltre 600 posti, ne è stato bandito un altro per ulteriori 300 posti, le cui prove saranno effettuate in tempi brevi. Tuttavia, poichè la normativa vigente consente di mettere a concorso soltanto i posti disponibili al momento del bando e quelli che si renderanno tali nei prossimi cinque anni, non è possibile allo stato attuale bandire altri concorsi per coprire gli oltre mille posti vacanti negli uffici giudiziari.

Per quanto riguarda le carenze di organico negli uffici giudiziari situati nelle regioni meridionali ed insulari non è quindi sufficiente il ricorso al trasferimento d'ufficio, nè l'assegnazione di alcuni uditori giudiziari così come sin d'ora si è tentato di fare. D'altra parte ci risulta che soltanto pochissimi trasferimenti – solo due – siano andati a buon fine a causa dei rifiuti o dei ricorsi da parte degli interessati.

Il disegno di legge in esame si propone quindi di invertire tale tendenza intervenendo sul piano dell'incentivazione al fine di ottenere una maggiore disponibilità dei magistrati al trasferimento, diminuendo progressivamente il numero degli uditori giudiziari, nonché attraverso una migliore utilizzazione delle risorse mediante la creazione di tabelle infradistrettuali che riuniscano un certo numero di uffici.

La Camera dei deputati, nel corso dell'esame del presente provvedimento, ha introdotto alcuni emendamenti al testo governativo, approvandolo successivamente quasi all'unanimità con 287 voti favorevoli e solo 3 contrari. Già in quella sede il Governo aveva manifestato l'auspicio di una rapida approvazione del disegno di legge in esame per motivi di urgenza dal momento che la sua applicazione avrebbe dovuto decorrere fin dal 1997.

Rispetto al testo governativo presentato alla Camera è stata aumentata la previsione delle sedi disagiate che da 30 sono state portate a un massimo di 60; inoltre è stato elevato a 200 unità per il 1997 e per il 1998, a 150 per il 1999, a 100 unità per il 2000 e a 50 per gli anni successivi, il numero di magistrati che possono essere destinati d'ufficio alle sedi disagiate.

È per altro evidente che l'approvazione del presente disegno di legge si intreccia con la riforma del giudice unico e con tutte

le altre riforme che questo Governo e questo Parlamento stanno portando avanti.

Inoltre, considerato che il testo approvato dalla Camera dei deputati prevede che il numero delle sedi disagiate non possa superare le 60 unità e quello dei magistrati le 200, non si ritiene opportuno introdurre delle modifiche in sede di esame del disegno di legge di riforma del giudice unico, anzi, per quanto riguarda le sedi disagiate dovrà essere individuato, se possibile, un numero inferiore alle 60 unità.

Un ulteriore problema da risolvere è quello dell'eventuale slittamento del termine di entrata in vigore del disegno di legge in esame – inizialmente previsto entro il 1997 –. Difficilmente, infatti, potrà essere approvato ed entrare in funzione prima del 1998. Se ciò si verificasse, si renderebbe necessaria una sostanziale modifica della norma relativa alla copertura finanziaria, soprattutto in considerazione del parere espresso il 7 ottobre scorso dalla Commissione bilancio, un parere non ostativo a condizione però di una riformulazione della norma relativa alla copertura finanziaria che tenga conto del maggior onere finanziario derivante – a decorrere dal 2000 – dagli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento.

Resta ovviamente l'esigenza di una rapida approvazione della norma in esame anche se non va trascurato il sentimento di disagio da molti manifestato rispetto alla scelta di «pagare» in qualche modo la disponibilità del magistrato a trasferirsi nelle sedi disagiate, onde poter garantire il buon funzionamento della giustizia.

Emerge inoltre da questo disegno di legge il permanere tra il nord e il sud del nostro paese di una profonda divaricazione sia sul piano socio-economico che su quello – purtroppo – della giustizia.

Pertanto, se è valida l'ipotesi secondo cui una delle cause del malessere e del dilagare della criminalità nelle zone individuate da questo provvedimento come sedi disagiate sia dovuta proprio alla mancata copertura di tanti uffici giudiziari, allora non possiamo che auspicarne la rapida approvazione.

Dopo queste considerazioni di carattere generale entrerò nel merito del provvedimento in esame. L'articolato si compone di 11 articoli molto dettagliati che affrontano diversi problemi.

L'articolo 1, in particolare, definisce la nozione di trasferimento e destinazione di ufficio intendendo ogni tramutamento dalla sede di servizio per il quale non sia stata proposta domanda dal magistrato, ancorchè egli abbia manifestato il consenso o la disponibilità, e che determini lo spostamento nelle sedi disagiate indicate al comma successivo, comportando il mutamento di regione ed una distanza, eccezione fatta per la Sardegna, superiore ai 150 chilometri. Al comma 2 sono individuate le regioni in cui sono collocate le sedi disagiate e i tre requisiti, dei quali almeno due devono ricorrere, affinché l'ufficio possa definirsi tale. Anzitutto il caso di vacanze superiori al 15 per cento dell'organico; inoltre, l'elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata ed, infine, l'elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto e alla consistenza degli organici.

Al comma 3 si prevede che il Consiglio superiore della magistratura, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, individui, entro il 31 gennaio di ciascun biennio, l'elenco delle sedi disagiate in numero non superiore alle sessanta, pubblicando tale elenco. Si stabilisce inoltre che non possono essere destinati d'ufficio a sedi disagiate magistrati in numero superiore alle 200 unità per il 1997 e per il 1998, alle 150 per il 1999, alle 100 unità per il 2000 e alle 50 unità per gli anni successivi.

Il comma 4 prevede che il Consiglio superiore della magistratura, accertati il consenso o la disponibilità dei magistrati, delibera i trasferimenti d'ufficio nelle sedi disagiate, applicando il criterio di cui all'articolo 4, comma 6, della legge 16 ottobre 1991, n. 321, come sostituito dall'articolo 4 della presente legge; ove comunque non sussista il consenso o la disponibilità dei magistrati interessati, si ricorre alle disposizioni relative al trasferimenti di ufficio di cui alla legge n. 321 del 1991.

Al comma 5 si prevede che in sede di prima applicazione della presente legge le sedi disagiate vengano individuate dal Consiglio superiore della magistratura su proposta del Ministro di grazia e giustizia entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 2 definisce l'ammontare e la durata dell'indennità corrisposta al magistrato nel caso di trasferimento di ufficio. Innanzitutto è attribuita per quattro anni un'indennità mensile determinata in base al doppio dell'importo previsto quale diaria giornaliera per il trattamento di missione. Tale indennità, inoltre, non è cumulabile con quella prevista dal primo e dal secondo comma dell'articolo 13 della legge 2 aprile 1979, n. 97, come sostituito dall'articolo 6 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e non compete in caso di ulteriore trasferimento di ufficio disposto prima di un quadriennio dalla scadenza del periodo di legittimazione per richiedere un nuovo trasferimento.

Inoltre, come previsto al comma 3, al magistrato trasferito di ufficio a sede disagiata l'aumento previsto dal secondo comma dell'articolo 12 della legge 26 luglio 1978, n. 417, compete in misura pari a nove volte la mensilità dell'indennità integrativa speciale in godimento.

Ulteriori benefici vengono introdotti dall'articolo 3 relativamente al trasferimento del coniuge dipendente statale o magistrato.

L'articolo 4 specifica cosa s'intende per trasferimento di ufficio provvedendo ad una modifica della legge 16 ottobre 1991, n. 321, e stabilisce i criteri per l'individuazione dei magistrati da trasferire, tenendo conto della minore anzianità di servizio, tra i magistrati che esercitano le medesime funzioni, escludendo ovviamente coloro che già prestano servizio negli uffici costituenti sede disagiata.

Lo stesso articolo introduce poi una disposizione di salvaguardia incidendo profondamente nel procedimento cautelare davanti al TAR al quale spesso si ricorre contro i provvedimenti di trasferimento. Si stabilisce infatti che l'eventuale ordinanza di sospensione cautelare dei provvedimenti di trasferimento e destinazione d'ufficio, emessa ai sensi dell'articolo 21, ultimo comma, della legge n. 1034 del 1971, deve esporre le ragioni del danno grave e irreparabile su cui è basata e non

ha efficacia superiore a due mesi. Con la suddetta ordinanza il giudice fissa anche d'ufficio l'udienza per la discussione di merito del ricorso che deve avvenire entro i due mesi successivi; il dispositivo della sentenza è pubblicato entro sette giorni dalla data dell'udienza ed inoltre i termini processuali sono ridotti della metà. Indubbiamente si tratta di una norma che incide profondamente sui procedimenti presso i tribunali amministrativi regionali ponendo rimedio ai gravi inconvenienti derivanti dai tempi eccessivamente lunghi dei giudizi amministrativi: si ha notizia infatti di sentenze che, a distanza di 4 o 5 anni dal provvedimento di sospensiva, non risultano ancora depositate.

L'articolo 5 disciplina le modalità di valutazione dei servizi prestati nelle sedi disagiate a seguito di assegnazione, trasferimento d'ufficio o applicazione. Si è voluto escludere decisamente che ci possano essere agevolazioni per quanto riguarda la carriera mentre sono stati previsti benefici relativamente all'anzianità di servizio ai fini anche dei trasferimenti successivi. Pertanto l'anzianità di servizio per i magistrati trasferiti presso sedi disagiate è calcolata in misura doppia per ogni anno di effettivo servizio prestato nella sede dopo il primo biennio di permanenza. Dopo 5 anni il magistrato ha diritto, in caso di trasferimento a domanda, ad essere preferito a tutti gli altri aspiranti. Sono esclusi da tali benefici coloro che svolgono incarichi direttivi o semidirettivi o funzioni di legittimità. Anche per quanto riguarda i magistrati applicati in sedi disagiate è previsto un aumento dell'anzianità di servizio in misura della metà per ogni mese di servizio trascorso nella sede.

L'articolo 6 prevede un particolare criterio per valutare il rimborso delle spese ai magistrati applicati, il rimborso delle spese di viaggio in ragione di una volta ogni trenta giorni e delle spese sostenute per l'utilizzo di *residence* alberghieri.

L'articolo 7 prevede un'altra importante novità rappresentata dall'introduzione delle tabelle infradistrettuali secondo precise modalità. Il Consiglio superiore della magistratura individua gli uffici giudiziari che rientrano nella tabella infradistrettuale e ne dà immediata comunicazione al Ministro di grazia e giustizia per l'emanazione del relativo decreto. L'individuazione delle sedi è operata sulla base di determinati criteri fra i quali l'organico complessivo degli uffici che non deve essere inferiore alle 15 unità per gli uffici giudicanti, l'accorpamento tra loro degli uffici con organico fino ad otto unità se giudicanti e fino a 4 unità se requirenti, l'esigenza di funzionalità degli uffici tenendo conto delle cause di incompatibilità funzionali dei magistrati, le caratteristiche geomorfologiche dei luoghi e dei collegamenti viari, in modo da determinare il minor onere per l'erario.

Un'altra disposizione importante dell'articolo 7 è quella che prevede che il magistrato possa essere assegnato anche a più uffici aventi la medesima attribuzione o competenza, fermo restando che la sede di servizio principale, ad ogni effetto giuridico ed economico, continuerà ad essere costituita dall'ufficio del cui organico il magistrato fa parte.

L'individuazione degli uffici giudiziari che rientrano nella tabella deve essere operata dal Consiglio superiore della magistratura entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Si stabilisce, infine, che i provvedimenti di supplenza sono adottati dal presidente della corte di appello o dal procuratore generale presso la medesima corte a seconda che si tratti di uffici giudicanti o requisiti.

L'articolo 8 prevede l'incremento del fondo di produttività e di utilizzazione di vetture protette. Per il personale non dirigenziale del ruolo delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie che disimpegna funzioni di assistenza nei processi penali di particolare rilevanza si prevede un notevole aumento di tale fondo istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, e precisamente di lire 5.758 milioni per l'anno 1997 e 2.879 milioni per l'anno 1998. Si stabilisce inoltre che la definizione dei criteri per l'attribuzione delle somme a detto personale spetta alla contrattazione decentrata di amministrazione. Le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 119, 120, 121, e 124 della legge n. 662 del 1996 non riguardano le autovetture protette assegnate al personale di magistratura a fini di tutela e sicurezza o ad altri soggetti esposti a pericolo.

La norma transitoria, contenuta nell'articolo 9, stabilisce che l'indennità prevista dall'articolo 2, comma 4, è attribuita, per il periodo successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, anche agli uditori giudiziari destinati, a decorrere dal primo gennaio 1995, alle sedi individuate al sensi dell'articolo 1, comma 5, e destinati alle medesime dopo il primo biennio di permanenza in tali uffici.

L'articolo 10 è relativo alla copertura finanziaria; infine, l'articolo 11 riguarda l'entrata in vigore della legge.

Al provvedimento in esame è allegata la tabella A che riporta sia l'elenco dei distretti ove si trova il posto da ricoprire, sia quello dei distretti da cui operare il trasferimento d'ufficio.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Meloni per la sua relazione e rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. VINCENZO FONTI

