

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

73° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 MARZO 1998

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente CIRAMI

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

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

(Seguito della discussione ed approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione* Pag. 2, 13, 14 e *passim*

BERTONI (*Dem. Sin.-l'Ulivo*) . . . . . 13, 15

BUCCIERO (*AN*) . . . . . 2, 12, 13  
FASSONE (*Dem. Sin.-l'Ulivo*) . . . . . 2  
FLICK *ministro per la grazia e la giustizia* . 14, 15  
FOLLIERI (*PPI*) . . . . . 13  
GASPERINI (*Lega Nord-Per la Padania indep.*) 10  
GRECO (*Forza Italia*) . . . . . 9  
PERA (*Forza Italia*) . . . . . 7  
PREIONI (*Lega Nord-Per la Padania indep.*) 13, 14, 15  
SCOPELLITI (*Forza Italia*) . . . . . 11

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

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

(Seguito della discussione ed approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 2782.

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana odierna.

Facendo funzione di relatore in sostituzione del senatore Meloni, presente e do per illustrata la proposta di coordinamento Coord. 2, di cui do lettura:

*All'articolo 8, al comma 1, sostituire la parola: «1997» con l'altra: «1998» e la parola: «1998» con l'altra: «1999».*

*Consequentemente all'articolo 10, al comma 1, sostituire le parole «lire 19.070» con le altre: «21.949» e le parole: «lire 25.281» con le altre: «lire 28.160».*

Coord. 2

IL RELATORE

BUCCIERO. Signor Presidente, non mi opporrò alla proposta, ma vorrei prima sapere se tutti i Gruppi sono d'accordo.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Mi pare che non vi sia nessuno in disaccordo, senatore Bucciero. Poichè nessuno chiede di intervenire, procediamo alla votazione.

Metto ai voti la proposta di coordinamento Coord. 2, presentata dal relatore.

**È approvata.**

Passiamo alla votazione finale.

FASSONE. Signor Presidente, intervengo per dichiarare il voto favorevole del Gruppo Democratici di Sinistra-L'Ulivo. Siccome abbiamo scelto, per economia di tempo, di non intervenire mai nel corso della discussione, mi rivolgo alla cortesia del Presidente e dei colleghi affinché mi consentano un'illustrazione un po' più estesa del motivo per cui questo disegno di legge merita consenso.

Il provvedimento al nostro esame muove da due considerazioni, l'una di rango costituzionale e l'altra di livello empirico. La prima è che i magistrati sono inamovibili: lo dice l'articolo 107 della Costituzione vigente, lo ripete l'articolo 125 del progetto di riforma costituzionale. Deve dunque ritenersi che rimanga un principio cardine del nostro ordinamento quello per cui i magistrati sono inamovibili, se non su loro domanda o per specifiche esigenze di servizio, a parte ovviamente quelle disciplinari. La seconda considerazione è di indole fattuale e deriva dalla constatazione che in certe sedi giudiziarie è costante e sistematica la mancata copertura degli uffici. A tale situazione di fatto si è fino ad ora cercato di rimediare nell'unico modo possibile, assegnando cioè alle sedi non richieste gli uditori giudiziari, l'unica parte della magistratura per la quale non vige ancora l'inamovibilità, quando essi sono in fase di prima assegnazione; si tratta della problematica riassunta nella nota espressione dei «ragazzini» inviati nelle sedi più difficili, più calde, più delicate. Evidentemente ciò non è soddisfacente, perchè si tratta proprio delle sedi nelle quali, al contrario, occorrerebbe avere magistrati dotati di esperienza e di provate capacità.

Tenuto conto, allora, del punto fermo rappresentato dall'inamovibilità costituzionale dei magistrati, occorre far sì che siano in qualche modo incoraggiate le domande di affiancare e al limite addirittura di sostituire integralmente a tale destinazione i magistrati di prima nomina. È una necessità, che direi ineludibile alla luce dell'articolo 97 della Costituzione, anch'esso ripreso nell'articolo 106 del progetto di riforma costituzionale, che stabilisce che la pubblica amministrazione debba essere ispirata anche a criteri di efficienza; se vogliamo che l'amministrazione giudiziaria sia tendenzialmente efficiente in tutto il territorio della penisola, anche in quelle zone in cui l'inamovibilità del magistrato non consente di fruire di presenze al di là di quelle già dette, non c'è altra soluzione.

Il problema quindi è come strutturare tali incoraggiamenti, che sono presentati dal disegno di legge in esame in una misura a mio avviso accettabile. Non si tratta infatti di agevolazioni di carriera, di «pensionibaby» come è stato anche detto, di facilitazioni per l'accesso futuro ad uffici direttivi; si tratta invece di una limitata indennità, che a conti fatti oscilla all'incirca intorno al milione e mezzo al mese, che oggi già sussiste e sulla quale nessuno mai ha avuto ragionevolmente da lamentarsi, nella sua misura attuale. Il provvedimento in esame, infatti, si limita a raddoppiarla e ad estenderla per un arco di tempo maggiore rispetto a quello che la legge attuale già prevede; si tratta, come si è detto, all'incirca di un milione e mezzo al mese, che copre poco più di uno o due viaggi aerei verso le famiglie e le località di provenienza. Dal punto di vista delle agevolazioni di *status*, analogamente, si tratta non di acquisizioni di titoli per progressioni di carriera successive, ma semplicemente di un raddoppio virtuale dell'anzianità di servizio al di là del primo biennio, nel senso che se il soggetto, che ha accolto l'incentivo a trasferirsi in quella sede, in seguito vi rimane al di là del minimo impostogli per legge, questo rimanervi di più è premiato. Gli anni ulteriori trascorsi in quel luogo, infatti, conterranno doppio quando egli chiederà di concorrere ad un altro posto per un

trasferimento; non quindi come avanzamento di carriera, ma semplicemente come trasferimento «orizzontale». Non è neanche una priorità assoluta, è semplicemente un raddoppio dell'anzianità per cui quando egli chiederà un riavvicinamento avrà questo aumento di punteggio in una sola delle componenti che vengono valutate al fine della preferenza concorsuale (le altre, come è noto, sono l'anzianità di merito e le attitudini); semplicemente, l'anzianità peserà un po' di più. Questa disparità di trattamento si giustifica, quindi, per l'esigenza di un intervento supplementare al fine di tutelare l'efficienza dell'amministrazione giudiziaria in quelle sedi che sono prive, appunto, di sufficiente efficienza e copertura; ritengo pertanto che la legge in discussione sia costituzionalmente corretta. Essa inoltre include un punto sul quale la nostra attenzione non si è minimamente soffermata e che invece a me pare di vitale importanza, vale a dire l'articolo 7, che introduce per la prima volta il concetto di mobilità infradistrettuale. Le tabelle infradistrettuali cui fa riferimento l'articolo 7 rappresentano, vi prego di credermi, un'innovazione sollecitata da tempo da gran parte della magistratura, e sono di grande rilevanza, in quanto attenuano il vincolo dell'inamovibilità allargando idealmente la sede giudiziaria nella quale il magistrato presta la sua attività e facendola coincidere a questi soli fini con una dimensione pluri-circondariale. Il magistrato, quindi, potrà senza nessun incoraggiamento di tipo pecuniario o di carriera essere destinato ad una mobilità locale molto maggiore, tale tendenzialmente da sopperire alle esigenze di funzionamento all'interno del distretto.

Cioè quanto viene concesso dalla legge con una mano – per i fini cui ho già accennato – viene attenuato con l'altra, nel senso che se da un lato il magistrato vede sensibilmente limitata la propria inamovibilità dall'altro viene particolarmente riequilibrata la posizione di soggezione verso il servizio che il magistrato deve accettare, ed ecco perchè ritengo che la norma in esame debba essere inquadrata nel suo equilibrio complessivo.

Il presente provvedimento si affianca ad un'altra norma che rimane tuttora in vigore, mi riferisco alla legge n. 321 dell'ottobre del 1991, che regolava e continua a regolare i trasferimenti d'ufficio senza incentivi, nè specificazione di applicazione a territori particolari, aspetto che viene invece previsto nel presente disegno di legge. Intendo dire che in tutte le situazioni nelle quali vi è una scopertura avente determinate caratteristiche, già da oggi, ma anche in futuro, il magistrato sarà soggetto a questa soggezione di mobilità coatta senza incentivi, indennità e premi di carriera. Pertanto, si può affermare che le due norme si inseriscono l'una nell'altra sommandosi: infatti, la legge n. 321 continua ad operare per le sedi non qualificate come disagiate e per quelle considerate tali in cui gli uffici sono rimasti vacanti per assenza di domande, nonostante gli incentivi previsti.

Quindi, dal momento che era e rimane in vigore la legge 321, ci si chiede per quale motivo si sia reso necessario questo ulteriore intervento normativo. Ebbene, ritengo che ciò si verifichi per una ragione di natura tecnica che il provvedimento in esame si incarica di fronteggiare con una norma alla quale non è stata prestata sufficiente attenzione. Bisogna con-

siderare che fino ad oggi la legge n. 321 è stata sistematicamente paralizzata dall'intervento dei tribunali amministrativi; infatti, quasi tutti i trasferimenti d'ufficio disposti dal Consiglio superiore della magistratura in forza della suddetta legge sono stati impugnati davanti ai tribunali amministrativi che hanno regolarmente applicato la sospensiva, considerando unicamente il pregiudizio grave ed irreparabile sul versante del magistrato ricorrente e non su quello dell'ufficio. Quest'ultimo, per effetto di tale sospensiva, veniva a trovarsi in una situazione doppiamente aggravata, perchè, figurando coperto da un magistrato che di fatto non c'era, in attesa della pronuncia definitiva e per molti anni, non poteva nemmeno essere pubblicato tra le sedi vacanti.

Ebbene, credo che se una parte dell'attenzione che viene destinata alla pretesa invadenza dei pubblici ministeri fosse stata invece indirizzata a quella reale dei tribunali amministrativi nei confronti dell'amministrazione della giurisdizione, quest'ultima oggi risulterebbe più efficiente!

L'articolo 4 del disegno di legge in esame, prevede l'obbligo di motivare la sospensiva dei tribunali amministrativi e stabilisce che la stessa perde efficacia se entro 60 giorni non interviene la pronuncia di merito, in tal modo permettendo alla legge n. 321 di operare nei fatti ed altresì riducendo la necessità di ricorrere agli incentivi.

È per questo motivo che torno a ribadire che il disegno di legge in esame deve essere valutato nel suo insieme e nella sua completezza; infatti, esso non rappresenta affatto un incoraggiamento alla neghittosità dei magistrati che non vogliono recarsi nelle sedi disagiate, in quanto i magistrati che sono soggetti alla mobilità hanno l'obbligo di prestare la propria opera nelle sedi loro assegnate, e a quanto ci risulta pare svolgano il loro lavoro con decente efficienza. A questo proposito desidero sottolineare che i cosiddetti «giudici ragazzini» sono proprio quelli che finora hanno permesso alle sedi più sfortunate e disagiate di essere comunque gestite, ed ecco perchè anche sotto questo profilo il provvedimento in esame merita consenso.

Restano ancora alcune considerazioni particolari sulle quali ritengo opportuno soffermarmi anche se brevemente. Il Gruppo politico a cui appartengo ha accolto un emendamento – proposto da altre forze politiche – relativo alla modifica del criterio di individuazione del distretto di provvista dei magistrati che dovrà fornire quelli *transferendi* d'ufficio. Nel testo originario ci si proponeva di sostituire il criterio stabilito dalla legge n. 321 e a tale riguardo credo che, anche per agevolare il lavoro della Camera dei deputati, sia bene chiarire le ragioni del nostro intervento emendativo, che definirei notevolmente drastico.

La legge n. 321 del 1991 adottava e tuttora adotta il criterio in base al quale il serbatoio di provvista per le sedi disagiate deve essere lo stesso distretto nel quale è situata la sede, muovendo dal presupposto per cui di regola all'interno di qualsiasi distretto esistono quanto meno gli uffici capoluogo e quelli di grandi dimensioni che sono normalmente provvisti di magistrati, e quindi in grado di fornire quelle poche unità utili a coprire le sedi periferiche non richieste.

Il testo governativo sostituiva a questo criterio quello tabellare, individuando cioè per ciascuna regione quella che avrebbe dovuto fornire il serbatoio per le eventuali provviste rispetto alle sedi non coperte. Ebbene, abbiamo accettato l'emendamento presentato dei colleghi perchè con il criterio proposto dal Governo, data la premessa per cui alcune regioni erano e sono considerate per definizione normativa «disagiate» (cioè causa di maggior disagio rispetto ad altre), si individuava vita naturale durante un serbatoio di magistrati che per definizione sarebbero stati destinati ad alimentare proprio tali regioni, costituendo in tal modo una disparità di trattamento non facilmente giustificabile fra magistrati dislocati nei diversi distretti. Stabilendo invece il criterio del ripescaggio all'interno dello stesso distretto, da un lato si diminuisce sensibilmente il disagio del trasferimento incidendo sulle sue motivazioni, sulla sua applicazione e in ultima analisi sulla sua capacità di lavorare nella sede disagiata, e dall'altro lato, soprattutto si elimina quella disparità di trattamento per cui alcuni distretti sarebbero destinati – a priori, in eterno e senza ragionevole giustificazione – a fornire il personale per le sedi non ambite.

L'obiezione che si potrebbe avanzare rispetto a questa scelta è che in tal modo paradossalmente si potrebbe finire per reperire magistrati proprio all'interno di regioni che anche giuridicamente sono state definite come «disagiate». La risposta concreta a tale obiezione è quella che ho già avuto modo di accennare e cioè che in nessuna regione le sedi sono totalmente scoperte. Qualche perplessità può insorgere unicamente rispetto a taluni distretti molto piccoli – mi riferisco ad esempio a quello di Caltanissetta che è per definizione il serbatoio del tribunale di Gela – in cui si finirebbe col dar vita a una sorta di guerra tra poveri. Ma anche in questo caso continuerebbe a intervenire la legge n. 321 che, qualora l'ufficio «serbatoio» per effetto del prelievo si ponesse al di sotto di un certo livello di copertura, non permetterebbe la possibilità di «pescare» nel medesimo distretto ma solo in quello più vicino, in tal modo ripristinando una sufficiente perequazione.

Ritengo inoltre che da questo punto di vista la modifica introdotta conduca ad una razionalizzazione del sistema e soprattutto, riducendo le distanze, ad una complessiva diminuzione del disagio del trasferimento, permettendo quindi un effettivo miglior funzionamento del sistema.

Desidero fare un breve richiamo a quanto ho precedentemente definito come «intervento ulteriore di tipo compensativo e bilanciante». Intendo cioè riferirmi all'alto valore dell'introduzione delle tabelle infradistrettuali sia in termini di immagine che di efficienza, per mezzo della quale il magistrato può essere assegnato anche a più uffici nell'ambito del distretto pur mantenendo un proprio ufficio come sede di «incardimento». A mio avviso questo aspetto rappresenta un notevole passo avanti nell'introduzione del – non so se definirlo famoso o famigerato – concetto di flessibilità anche nell'ambito del personale magistratuale.

Per l'insieme di queste considerazioni, dichiaro il voto favorevole del mio Gruppo al presente disegno di legge.

PERA. Signor Presidente, per l'esame di questo provvedimento dobbiamo partire da un dato di fatto dal quale non possiamo prescindere, costituito dalla mancata copertura di alcuni uffici in zone considerate disagiate da parte di coloro che potrebbero coprire gli uffici suddetti. D'altronde c'è anche un dato di diritto da cui non possiamo prescindere, rappresentato dal vincolo costituzionale dell'inamovibilità del magistrato. Anche coloro che, tra le varie correnti di opinione culturali e politiche, intendessero modificare la norma costituzionale nel senso di affievolirla e di applicarla soltanto ai giudici e non anche ai pubblici ministeri, si troverebbero ugualmente presi tra un vincolo costituzionale da un lato ed il dato di fatto che ho lamentato dall'altro. Inutile nasconderci o pensare che di per sè questi posti possano essere ricoperti, perchè la volontà degli individui non può essere coartata e se una pluralità di soggetti dichiara non appetibile una determinata sede e non fa domanda, accade che lo Stato in una funzione essenziale come quella della giustizia si trova carente in determinate sedi. Capisco l'obiezione di principio secondo cui coloro che intraprendono una carriera – in questo caso quella di magistrato – dovrebbero accettare qualunque conseguenza e qualunque rischio essa comporti. Tuttavia non si può nemmeno chiedere a degli individui di essere eroi nè si può, in loro mancanza, trasformare in eroi dei giovani appena entrati in magistratura. Perchè questo è ciò che accade: il fenomeno dei «magistrati ragazzini» comandati in queste zone è un fenomeno di eroismo imposto per legge, ed anche questo è un dato dal quale non possiamo prescindere.

Ecco allora perchè raccomando – questo comunque è il mio modo di valutare il provvedimento – un atteggiamento pragmatico, se non laico, per cercare di porre rimedio a quella che è una obiettiva situazione di carenza dello Stato in alcune zone del nostro paese. Sono pertanto a favore della soluzione contemplata nel provvedimento, che a me sembra, dati gli elementi che ho citato prima ed il vincolo costituzionale, l'unico stratagemma che sia possibile attualmente individuare. È evidente che si tratta di uno stratagemma poco elegante; forse non è gradevole dal punto di vista dello Stato incentivare cittadini ad assolvere le proprie funzioni o ad adempiere i propri doveri; tuttavia, alla luce di ciò che accade, è opportuno che su questo si intervenga.

Non sono certo, purtroppo, che la legge funzioni, e non tanto per la quantità dell'incentivo, perchè esso è tale da non rendersi di per sè molto appetibile, quanto perchè non sono certo che essa funzioni indipendentemente da questo. Si potrebbe ugualmente verificare, infatti, che si continui a denunciare carenze di organico in quelle zone in cui tuttavia, anzi soprattutto, la giustizia va assicurata. Forse sarebbe stato opportuno considerare anche altre forme di incentivazione che non fossero solo di carattere economico; non mi riferisco ad incentivi di carriera, ma ad altre forme di incentivi anch'esse variamente economiche. ma non monetarie. Ad esempio, si potrebbe pensare ad incentivi che riguardano servizi, che riguardano gli alloggi: questa sì che è una differenza tra quello che accade al magistrato che viene trasferito e quello che accade invece ad

un altro funzionario dello Stato, ad esempio un prefetto, un questore, un generale dei carabinieri, ognuno dei quali quando si trasferisce ha addirittura la possibilità di godere di un servizio di foresteria o comunque di un alloggio, di un appartamento. Noi abbiamo, signor Presidente, una via un pò più facile: monetizziamo il vantaggio. In un paese che ha difficoltà di mobilità come il nostro, però, che ha una scarsissima mobilità sociale, si può dubitare che la monetizzazione dell'incentivo non sia sufficiente. Posso citare a titolo di esempio, in quanto rappresenta una situazione analoga, il trasferimento dei docenti universitari. Ricordo una università che era nata nel Sud, a Cosenza, con grandi ambizioni (il professor Flick ricorderà certamente questo episodio): Arcacavata, che era nata con grandi ambizioni, un *campus*, un bell'edificio, e grandi nomi. Ebbene, è accaduto che i grandi nomi hanno dato il loro assenso iniziale e poi non si sono di fatto trasferiti. È nato così un fenomeno che potrebbe insorgere anche nel caso che stiamo esaminando, quello del pendolarismo: si rimane a casa propria e ci si trasferisce nella sede disagiata grazie all'incentivo, trasferendocisi settimanalmente solo per alcuni giorni.

Ecco, dunque, perchè esprimo il parere che la monetizzazione dell'incentivo non risolva il problema e valuto in modo pragmatico il provvedimento al nostro esame; forse avremmo dovuto essere un po' più coraggiosi e trovare qualche altra soluzione che non fosse soltanto quella monetaria. Ripeto, il provvedimento è poco elegante per lo Stato, dobbiamo riconoscerlo: non è bello riconoscere che propri funzionari non fanno o non intendono fare domanda per trasferirsi in zone che vengono considerate disagiate, non certo per ragioni onorifiche, ma per la funzione che questi funzionari devono svolgere per lo Stato. Non è una bella figura, è un affievolimento dell'immagine, significa che c'è una parte del territorio italiano che non è appetibile per i suoi cittadini.

In questo spirito, quindi, e manifestando il disagio che mi anima dichiarato, a nome del Gruppo Forza Italia, voto favorevole al provvedimento in esame, augurandomi che esso abbia possibilità di funzionare. Non vorrei che di qui a poco tempo, alla fine di un periodo sperimentale, ci trovassimo in condizioni analoghe a quelle da cui stiamo partendo. È evidente che il modo per rendere appetibili queste sedi ci sarebbe: lo Stato dovrebbe agevolare non gli individui che si trasferiscono in certe sedi, ma la zona in cui esse si trovano – più precipuamente in questo caso sto parlando del Mezzogiorno – con investimenti, lavori, infrastrutture, e così via dicendo, in modo tale da rimpossessarsi del territorio nella sua integrità e facendo sì che esso, allora sì, diventi appetibile da un punto di vista economico e sociale. In quel caso ovviamente il fenomeno delle sedi giudiziarie disagiate scomparirebbe; questo quindi sarebbe il vero incentivo. Si tratta però di una strada che non viene percorsa e che non dipende certo dal provvedimento al nostro esame. Con questi limiti, con questo spirito dichiarato, a nome del mio Gruppo, che voteremo a favore del disegno di legge.



GRECO. Signor Presidente, esprimo anch'io, come il collega Pera, voto favorevole al presente disegno di legge.

Desidero intervenire solo per giustificare quelle che erano state le mie critiche iniziali al testo in esame. Il signor Ministro ben comprenderà che mi trovo in una posizione un po' imbarazzante dal momento che ho proposto un emendamento in cui si richiede l'esclusione della Puglia, la mia regione, dall'elenco delle regioni considerate disagiate. Tuttavia la mia proposta è stata formulata nell'interesse della giustizia e non dei campanilismi; infatti a mio avviso non si dovrebbe parlare di regioni disagiate, ma soprattutto di zone «calde» e con questa espressione intendo dire che la Puglia e la Campania non sono disagiate dal punto di vista logistico, ma proprio in termini di carico processuale.

In ogni caso la mia richiesta di esclusione della Puglia e della Campania dal novero delle regioni disagiate non significa che da parte mia non vi sia la volontà di sollecitare il Governo a scegliere ulteriori strade, soprattutto più risolutive di quella imboccata con il presente disegno di legge, che ha ricevuto le critiche anche del collega Pera quando ha parlato di monetizzazione del rischio.

Personalmente ricordo che all'inizio della mia carriera di magistrato mi trovai a scegliere tra due sedi, una in Lombardia e l'altra in Basilicata. Ebbene, preferii la sede di Milano e non perchè non mi piacesse la Basilicata (che anzi prediligerei non fosse altro che per ragioni di clima) ma proprio in quanto maggiormente assistita dallo Stato, non soltanto per il numero dei magistrati, ma anche per altri fattori, quali ad esempio la presenza delle forze dell'ordine sul territorio, o il maggior livello occupazionale, aspetti questi che dovrebbero essere adeguatamente incentivati.

A mio avviso, il magistrato dovrebbe accettare gli eventuali rischi indipendentemente dagli incentivi economici e in tale senso auspico che a un primo periodo di sperimentazione della presente legge – al quale accennava anche il senatore Pera – non ne segua uno ulteriore di proroga.

In effetti, ritengo che intorno all'anno 2000, una volta esaurite le risorse finanziarie previste dal disegno di legge in esame (di cui all'articolo 10), possa essere attuato un ulteriore intervento legislativo, di cui ha parlato anche il collega Pera: mi riferisco alla questione della inamovibilità dei magistrati attualmente oggetto di discussione in sede di riforme costituzionali. Infatti, a nostro avviso è giusto che i magistrati godano dell'indipendenza e di tutte le garanzie di questo mondo, ma è opportuno valutare questi aspetti anche in relazione alla funzionalità degli uffici giudiziari. A tale riguardo ho presentato un emendamento in base al quale – ne anticipo il contenuto in questa sede auspicando che possa essere accolto – il Consiglio superiore della magistratura per assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari, sentito l'interessato, può assegnare in qualsiasi momento i magistrati – non soltanto giudici, ma giudici e pubblici ministeri – ad altra sede.

La mia proposta rappresenta una limitazione della cosiddetta guarentigia della inamovibilità, tuttavia se fosse accolta potrebbero essere evitate quelle perplessità e quelle critiche che oggi manifestiamo nei confronti del

presente disegno di legge rispetto al quale, se pur *oborto collo*, dichiariamo il nostro voto favorevole.

GASPERINI. Signor Presidente, mi rendo conto delle ragioni esposte con la consueta lucidità dal collega Fassone, nè è nelle nostre intenzioni opporci al presente disegno di legge semplicemente per partito preso.

Quello che contestiamo – come è stato dichiarato con coerenza dal senatore Pera – è il sistema degli incentivi; infatti, ritengo che se veramente si intende passare dalla prima alla seconda Repubblica ripristinando gli antichi valori ormai perduti, il denaro non rappresenti certamente lo strumento più idoneo a porre rimedio alla crisi generale della giustizia in Italia.

Il sottosegretario Ayala precedentemente ha fatto delle dichiarazioni che per me sono state illuminanti. Sono consapevole della barriera, della mannaia rappresentata dal principio di inamovibilità contenuto nella nostra carta costituzionale. Ritengo comunque che tale principio vada interpretato: infatti, pur costituendo una fondamentale garanzia per i magistrati che non devono essere rimossi dalla propria sede per oscure ragioni, credo tuttavia che quando ve ne è l'esigenza e nel momento in cui si rende necessario il magistrato possa e debba essere mandato d'ufficio laddove bisogna combattere una battaglia.

Si consideri, ad esempio – come ho già detto in un mio precedente intervento – che per l'esercito l'aver fatto la scuola di guerra rappresenta un titolo di merito e l'esercito tedesco fino alla seconda guerra mondiale prevedeva che solo per i nobili vi fosse l'accesso ai gradi superiori, tanto è vero che i generali avevano di fronte ai cognomi la parola *von* a dimostrazione dell'appartenenza alla nobiltà.

Quindi, senatore Fassone, il denaro e gli incentivi economici in questo contesto non mi convincono affatto e mi domando perchè questi signori che in base alla lettera *b*), secondo comma, dell'articolo 1 del provvedimento in esame, andrebbero a risolvere «un elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata», abbiano più merito dei loro colleghi che invece siedono dietro ad una scrivania e che stanno pacificamente nell'isola di Capri o a Cortina ad amministrare la giustizia. Perchè questo loro impegno, questa loro battaglia non vengono premiati come titolo di preferenza in una progressione della carriera? Perchè questa non può essere tra virgolette «la medaglia» in considerazione della quale c'è una progressione di carriera? Quale è la barriera, quale è il limite anche morale che impedisce tutto questo? Il collega Fassone non ce lo ha spiegato, ha parlato solo del denaro e non della battaglia combattuta sul campo!

La verità è che nessuno desidera essere trasferito in talune sedi perchè si corrono dei rischi anche per la propria vita. Allora mi domando: se un magistrato accede ad una determinata proposta e mediante compenso in denaro si reca in una sede che non è soltanto disagiata, ma anche e soprattutto pericolosa, sarà possibile per lui svolgere a pieno il proprio dovere, o non si adegnerà invece a quelle situazioni di tempo, di luogo, di condi-

zioni sociali, politiche e criminali che gli impediranno di amministrare la giustizia? E non ha ragione allora il senatore Greco quando dichiara di aver scelto la Lombardia e non la Sicilia perchè in essa individuava il tessuto necessario allo svolgimento della sua funzione?

Seconda questione: per quale ragione vengono considerate sedi disagiate gli uffici giudiziari situati in Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia o Sardegna e non tutte le sedi italiane? Infatti, se il criterio obiettivo non vale per tutto questo nostro paese allora trovano fondamento le obiezioni che ci inducono a ritenere la nostra posizione esatta e coerente a un credo morale e politico e che ci spingono ad esprimere il nostro voto contrario ad un disegno di legge che non risolverà il problema e che comunque è parziale e moralmente non sostenibile.

Ritengo altresì che il provvedimento in esame, pur basandosi su motivazioni valide – è infatti indubbia la necessità di sanare la situazione – ponendo il principio secondo il quale solo l'incentivo economico rappresenta uno strumento di progresso per gli uomini nell'adempimento del loro dovere, possa addirittura rappresentare un pericolo.

SCOPELLITI. Signor Presidente, ho ascoltato con molto interesse non solo gli interventi e le dichiarazioni di voto dei colleghi che mi hanno preceduta ma anche tutta la discussione del disegno di legge in votazione, nel tentativo di trovarne la *ratio*; nonostante i miei sforzi, però, non l'ho trovata. Francamente continuo a non capire la ragione di questo provvedimento, se non nei termini di un ulteriore privilegio; trovo assurdo che un qualsiasi professionista – e se parliamo di magistratura parliamo anche di assicurare la giustizia su tutto il territorio nazionale – non abbia degli strumenti per assicurare la sua presenza nel luogo in cui essa è necessaria.

Diceva il senatore Fassone che è importante che alcune zone, che sono quelle più a rischio perchè sono ad alto tasso di criminalità, quindi le sedi più disagiate, siano coperte da magistrati di esperienza e di provata capacità. Mi chiedo allora: siamo sicuri che il provvedimento che stiamo per votare possa portare a questi risultati? Siamo sicuri, in primo luogo, che ci siano delle domande nonostante gli incentivi di assegnazione a quelle sedi? E in secondo luogo, nel momento in cui arrivino queste domande, siamo sicuri che siano domande di magistrati di esperienza e di provata capacità? Temo di no.

Il vero problema, allora, forse non è tanto quello di creare degli incentivi per coprire le zone della Calabria piuttosto che della Sicilia, quanto quello costituzionale, esso pure accennato sempre dal collega Fassone, dell'inamovibilità. Mi si dice che l'inamovibilità in magistratura è il presupposto per l'indipendenza; è questo un termine che ritorna per ogni caso. Si parla di responsabilità del magistrato e si dice che il magistrato deve essere indipendente, si parla di separazione delle carriere e si fa appello all'indipendenza della magistratura; mi sembra che l'indipendenza rappresenti un po' il *jolly* da applicare a qualsiasi norma di riforma del sistema. Credo che la responsabilità del magistrato, di chi fa un concorso per entrare in magistratura non dico con spirito di missione, perchè non

voglio fare retorica, però almeno con spirito di servizio, consista anche nel sapere di dover andare là dove la sua opera è necessaria. Ciò dovrebbe portare ad un ordinamento strutturato in maniera diversa, per cui i magistrati vengono divisi sul territorio nazionale secondo la loro esperienza, secondo la loro capacità rapportata non solo ad una logica geografica, ma anche alle necessità del territorio, secondo una vecchia logica consolidata in ogni settore che è quella della domanda e dell'offerta.

In conclusione, non riuscendo a capire la *ratio* del provvedimento e certa che la legge non avrà i risultati e non raggiungerà gli obiettivi che si sono ipotizzati, voterò, in dissenso dal mio Gruppo, contro questo disegno di legge.

BUCCIERO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, se volessi appesantire i lavori di questa Commissione mi sarebbe sufficiente richiamare lo scetticismo, che espressi nelle sedute del gennaio di quest'anno, sugli effetti che saranno prodotti da questa legge, che a mio parere non saranno giovevoli alla soluzione del problema a monte di questo provvedimento. Dissi infatti in una seduta di gennaio che questo disegno di legge sembrava addirittura offensivo nei confronti dei magistrati, ricordando che molti di essi più volte hanno affermato che l'unica molla che li ha spinti ad intraprendere la delicata carriera di magistrato era lo spirito missionario che li aveva animati. Ricordai altresì a questo proposito, come prova documentale, l'affermazione del magistrato del *pool* di Milano D'Avigo, che affermò: «noi siamo i migliori», ritenendo quindi che ai migliori non dovesse sembrare sufficiente la proposta contenuta nel provvedimento.

Vi è poi il rischio che l'approvazione di questa legge, come già ebbi modo di dire, inneschi una corsa da parte di altre categorie ad identici benefici; mi auguro che il Parlamento possa porre dei freni a tali richieste, che senz'altro verranno. Peraltro, sono benefici che sono stati elargiti e proposti nel disegno di legge molto genericamente, a piene mani, con poca prudenza, tant'è vero che anche le regioni Puglia e Campania sono state indicate nel disegno di legge, pur essendo le più ambite, nella graduatoria, fra le regioni richieste come assegnazione da parte dei magistrati.

Ulteriore pecca, se mi è consentito, del provvedimento è quella di aver dato incentivi a tutti, cioè anche a magistrati di tali sedi disagiate fra cui possono annoverarsi dei pavidetti o dei pigri; ho detto incentivi a tutti, anche se non eccessivi, perchè non si può ritenere che si tratti di incentivi cospicui. Forse meglio sarebbe stato dare più forti incentivi ai migliori, a quei magistrati che si fossero rivelati i migliori nelle sedi disagiate.

Condivido inoltre l'osservazione fatta circa l'efficacia di diverso tipo di benefici; per esempio, mi pare che sia stata richiamata dal senatore Pera l'idea dell'incentivo sugli alloggi. Siccome ho avuto qualche lontano parente magistrato nella mia famiglia – dalla fine del Seicento alla fine dell'Ottocento ho avuto in discendenza diretta parenti magistrati – ebbene,

ricordo che un beneficio – in questo momento non ricordo bene come era impostato, però c'era – era rappresentato dall'Incis, quell'istituto che assegnava case ai magistrati.

BERTONI. Istituto nazionale case impiegati dello Stato, fu creato dal regime per tutti gli impiegati dello Stato. Fu una cosa ottima, si pagava e si potevano riscattare le case ottenute.

BUCCIERO. Chiedo scusa. Prendo atto dell'affermazione del senatore Bertoni secondo cui il regime – lei ha parlato di regime; penso che si riferisca al regime fascista...

BERTONI. Certo non è quello democristiano.

BUCCIERO... ha avuto un'ottima idea. Tra quegli impiegati dello Stato c'erano anche i magistrati, perchè metà di quei palazzi, di quelle abitazioni a riscatto erano abitate da magistrati. Comunque, il disegno di legge avrebbe dovuto prevedere un termine ampio, perchè nasce dall'emergenza che si è creata in queste regioni e quindi il Governo avrebbe dovuto porsi il problema di tale emergenza prevedendo un termine ampio, perchè intendimento del Governo mi auguro sia quello di porvi rimedio, eliminandola.

In conclusione, augurandomi di sbagliare nelle pessimistiche previsioni che ho testè formulato, dichiaro il voto favorevole del Gruppo di Alleanza Nazionale, soprattutto per evitare che un diverso voto possa essere considerato un voto contrario, frutto di un pregiudizio nei confronti del problema e della categoria dei magistrati.

PREIONI. Signor Presidente, mi sembra profondamente ingiusto privare i senatori che non fanno parte di questa Commissione del piacere di votare a favore o contro l'approvazione del disegno di legge al nostro esame. Pertanto, chiedo che si rinunci alla sede deliberante e che tale disegno di legge venga rimesso alla deliberazione dell'Assemblea.

PRESIDENTE *f.f., relatore alla Commissione.* Poichè il Regolamento del Senato prevede che la richiesta di rimessione all'Assemblea di un disegno di legge assegnato in sede deliberante sia avanzata da un quinto dei componenti della Commissione, invito i commissari che intendono appoggiare la richiesta avanzata dal senatore Preioni a comunicarlo alla Presidenza.

Informo la Commissione che la richiesta non risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

FOLLIERI. Signor Presidente, è avvertita da tutti la necessità di una decisione finale sul disegno di legge al nostro esame, a favore del quale preannuncio il voto favorevole del Gruppo del Partito popolare italiano.

Il motivo per il quale questa normativa merita consenso è stato spiegato in maniera egregia dal senatore Fassone, anche se non posso non condividere alcuni rilievi svolti dal senatore Pera che occorre valutare con molta attenzione.

Il senatore Pera, infatti, ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di rimuovere le ragioni effettive delle situazioni di disagio proprie di alcune aree territoriali. A tal proposito occorre un intervento statale impegnativo ed è questo l'auspicio che tutti noi facciamo.

Il disegno di legge al nostro esame è un provvedimento corretto dal punto di vista costituzionale, il richiamo all'articolo 107 della Costituzione è puntuale e preciso, per cui preannunzio – come ho già detto all'inizio dell'intervento – il voto favorevole del Gruppo del Partito popolare italiano, e aggiungo un'ultima considerazione. Anche questo provvedimento si inserisce nella filosofia che da due anni sta perseguendo il Governo, ed in modo particolare il ministro di grazia e giustizia Flick, che è quella di rendere veramente efficiente il servizio della giustizia.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Onorevoli senatori, consentitemi una riflessione finale sul disegno di legge al nostro esame, che non mi vede contrario, anche se certamente si sarebbe potuto elaborare in modo migliore.

Non ritengo che ci troviamo in questa sede per inseguire uno Stato utopico; al massimo, possiamo avere la presunzione di avviarci verso le utopie, ma non di realizzarle. Sento parlare di magistrati missionari, ma vorrei capire il motivo per il quale i magistrati debbano fare i missionari. I magistrati sono uomini, sono professionisti a favore dei quali – lo si farà o lo si sta già facendo per le imprese, per tutte quelle attività produttive situate al Sud, in sedi disagiate, per portare loro un incremento di produttività – vengono in vario modo proposte delle incentivazioni.

Devo dire, anche se l'ho già accennato in sede referente, che esiste la preoccupazione – nonostante l'aver sperimentato un rimedio che definisco umano, per persone a volte sole, perchè il magistrato è un uomo solo – sulla reale capacità del sistema elaborato di assicurare una adeguata copertura delle sedi disagiate. Auspico, certamente con le dovute cautele, che il cosiddetto privilegio costituzionale – peraltro di garanzia – della inamovibilità dei magistrati possa essere rivisitato per ridare a quelle zone già penalizzate dalla criminalità, dal superlavoro, dal disagio strutturale e dalla mancanza di servizi, almeno sotto l'aspetto della amministrazione della giustizia, questo tipo di servizio.

Con questo auspicio e probabilmente anche con un po' di amarezza, esprimo il mio voto favorevole al disegno di legge al nostro esame.

PREIONI. Preannunzio il mio voto contrario all'approvazione del disegno di legge.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Intervengo per fare un rilievo di merito ed uno di metodo.

Per quanto riguarda il rilievo di merito, mi ricollego alle valutazioni espresse in particolare dai senatori Fassone e Pera. Consideriamo la legge un discorso che va a regime, e non solo di emergenza, e lo stesso vale per il principio di inamovibilità; tuttavia, bisogna rendere efficiente tale principio, da un lato, rispettandolo totalmente e, dall'altro lato, evitando di reintrodurre un «discorso di carriera», che mi parrebbe contrario all'impostazione generale di come vediamo l'attività del magistrato.

Ci siamo posti problemi di altri tipi di incentivazioni, che non sono realizzabili facilmente, che si possono probabilmente risolvere per altra via, e cioè per via amministrativa. Concordo con voi, onorevoli senatori, sul fatto che il problema della carenza di organici non si risolve solo con il sistema delineato. Stiamo snellendo i concorsi e vi proporremo, non appena bandito il prossimo concorso per uditori, una proposta ragionata di aumento degli organici.

Per quanto riguarda il rilievo di metodo, non posso non esprimere la mia sincera gratitudine alla maggioranza di questa Commissione.

BERTONI. Non ci sia troppo grato!

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore Bertoni, mi perdoni, credo di avere il diritto e il dovere, per tutte le critiche che mi hanno rivolto molti appartenenti della maggioranza e dell'opposizione, di essere particolarmente lieto che il disegno di legge all'ordine del giorno della Commissione venga approvato con il contributo costruttivo di tutti.

La conclusione di metodo è la seguente. Auspico che anche per gli altri disegni di legge sulla giustizia presentati dal Governo si possa procedere allo stesso modo.

PREIONI. Vogliamo magistrati padani! Se ci saranno, automaticamente saranno coperti tutti i posti!

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Propongo alla Commissione di darmi mandato ad apportare, in sede di coordinamento, le correzioni di carattere formale che si renderanno necessarie. Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso, nel testo modificato.

**È approvato.**

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

