

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

34^o RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 OTTOBRE 1978

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

«Istituzione ed ordinamento del Centro studi presso il Ministero di grazia e giustizia » (1254)

(Discussione e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE	Pag. 349, 351, 355
AGRIMI (DC), relatore alla Commissione	349
CASTELLI (DC)	353
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	351, 352
PETRELLA (PCI)	351, 352
TEDESCO TATÒ Giglia (PCI)	354

La seduta ha inizio alle ore 17,25.

R I Z Z O , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

« Istituzione ed ordinamento del Centro studi presso il Ministero di grazia e giustizia » (1254)

(Discussione e rimessione all'Assemblea).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Istituzione ed ordinamento del Centro studi presso il Ministero di grazia e giustizia ».

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

A G R I M I , relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli senatori, dirò subito di essere estremamente favorevole a che il Ministero di grazia e giustizia dedichi una parte, anzi buona parte del tempo agli studi; dirò meglio, con deferenza particolare al sottosegretario Dell'Andro: che il Ministe-

ro continui a studiare, perchè non è che fino ad ora esso non lo abbia fatto; sarei favorevole anche a che il Ministero dedicasse gran parte del suo tempo ad agire, oltre che a studiare. Il punto sul quale, però, non sono d'accordo è che per svolgere quest'attività occorra una legge. In questa Commissione e anche in altre sedi abbiamo spesso sostenuto la necessità di alleggerire il lavoro del Parlamento. A tale fine quello che dobbiamo fare è delegificare, cioè evitare di far leggi per argomenti che possono essere risolti senza bisogno di ricorrere all'uso di leggi, ma col ricorso ad altri strumenti: decreti ministeriali, regolamenti e via dicendo. Ricorrendo senza necessità alle leggi noi appesantiamo, irrigidiamo il sistema; infatti se domani, per un qualsiasi motivo, si appalesasse l'opportunità di cambiare, per restare al tema che abbiamo definito, il numero di magistrati addetti, oppure di variare le competenze del centro studi, dovremmo ricorrere nuovamente ad una legge, perchè una legge non può essere cambiata se non da un'altra legge. Ciò significa andar contro l'esigenza, largamente sentita specialmente dalla nostra Commissione, di non inserire nell'ordinamento nuove leggi, quando queste non sono necessarie. Vorrei dire ancora che le varie specificazioni contenute nell'articolo 2 del presente disegno di legge non hanno nemmeno dignità di legge: raccogliere informazioni, riviste, catalogare gli atti dei congressi, acudirsi alla biblioteca centrale giuridica (alla quale, pure, qualcuno attualmente provvede), stare attenti a che gli esemplari prescritti vengano dai procuratori della Repubblica tempestivamente trasmessi a chi di dovere, sono tutte cose che è giusto si facciano, ma già ci sono delle leggi che stabiliscono che si devono fare e non c'è bisogno, per questo, di un centro studi così organizzato. Questo finirebbe per legare le mani al Ministro, perchè se è vero — ne devo dare atto — che il centro fa quello che il Ministro decide di fare (e giustamente a mio giudizio), tuttavia il fatto di dovere formalmente sentire un apposito comitato potrebbe appesantire la sua decisione, una decisione che sarebbe certamente più rapida laddove, sentendo tutte le persone che ritenga opportuno, in modo informale ed an-

che confidenziale qualche volta, affidasse studi e ricerche a un centro o ad un ufficio appositamente costituito in seno al Ministero.

Questa è la ragione, senza indulgere a considerazioni più ampie, che m'induce a proporre, ferma rimanendo l'opportunità di svolgere le attività indicate in questo disegno di legge, di evitare questo provvedimento formale ed auspicare che, con uno strumento più agile promanante dall'Esecutivo, si organizzino da sè il Ministero nel modo più idoneo.

Purtroppo, poichè i cattivi esempi portano conseguenze che vanno al di là di quello che era nella mente di coloro che hanno inaugurato certe strade, qui si fa riferimento al fatto che già esiste, presso il Ministero della sanità, un analogo centro studi. Vogliamo, allora creare presso tutti i Ministeri una analoga struttura? Io mi sono preso cura di guardare la legge istitutiva di questo centro studi già esistente; esso non è organizzato nel modo secondo il quale si propone la creazione del centro studi presso il Ministero di grazia e giustizia. La legge istitutiva di quel centro è del 1969 e — bisogna anche fare questa riflessione — evidentemente non ha poi studiato tanto, se è vero che la riforma sanitaria si trova ancora nella situazione che tutti conosciamo; forse, altra riflessione, senza centro studi il Ministero della sanità avrebbe potuto studiare meglio. È vero che presso il Ministero della sanità si istituì quel centro nel quadro generale della programmazione ospedaliera, ma è anche vero che un articolo della legge 20 giugno 1969, quella, appunto, citata in relazione come cattivo esempio che precede questo, dice che il Ministro della sanità, con proprio decreto, ne determina l'organico ed il funzionamento.

Mi permetto di dire anche che sono stato sfiorato dal dubbio che tutto ciò fosse fatto (cosa che non di rado si verifica nella nostra prassi governativa e parlamentare) allo scopo di acquisire nuovi fondi; senonchè la copertura finanziaria di questo disegno di legge è a totale carico del bilancio del Ministero della giustizia e non di questo o quel fondo globale. Non si tratta, quindi, neppure di recuperare qualche lira da dedicare allo studio

2^a COMMISSIONE

34° RESOCONTO STEN. (12 ottobre 1978)

di un qualsiasi problema giuridico. Se non c'è neanche la giustificazione del fabbisogno finanziario, che si vuole conseguire per altra via, non vedo la ragione per cui dobbiamo insistere a varare un'altra leggina — chè di questo veramente si tratta — che mal si colloca nel quadro di semplificazione legislativa al quale ho fatto cenno all'inizio.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

P E T R E L L A . Vorrei in qualche modo associarmi alle argomentazioni del relatore, nel senso che consiglieri caldamente il Ministero di evitare di percorrere la strada imboccata con questo disegno di legge. Ciò per alcune ottime ragioni. La minore è che l'operazione costerebbe 400 milioni — e non cento, come è scritto nel provvedimento — tenendo conto di tutto il personale che dovrebbe essere adibito a questo centro.

D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Tenuto conto degli stipendi dei magistrati!

P E T R E L L A . Esattamente. Seconda ragione — e vado in linea di progressiva approssimazione al problema — è che questi 400 milioni li sottraiamo ad altri scopi essenziali, ad esempio, alla giustizia minorile o all'amministrazione penitenziaria, o all'assistenza dei carcerati, al personale educativo presso le carceri. Tutto questo perchè? Diciamo di voler creare un ufficio studi che, appunto, studi questi problemi. Allora tentiamo di risalire nel tempo, alle esperienze già fatte in questo campo nell'ambito dell'amministrazione della giustizia. E dobbiamo tener conto di due esempi; il primo è l'ufficio studi che ha operato e opera presso il Consiglio superiore della magistratura, e quello che tale ufficio ha prodotto: vale a dire che dobbiamo ricordare le deficienze che sono state rilevate, nell'ambito di quell'ufficio studi, da parte di tecnici altamente specializzati della stessa amministrazione del Ministero di grazia e giustizia; il secondo è l'ufficio « tempi e metodi » che fa parte della stessa struttura ministeriale, ufficio che, per altro, per simi-

glianza di fini, non è l'unico nel Ministero di grazia e giustizia, ma che si accompagna, quanto meno, ad un'altra struttura analoga (se non due) di cui successivamente, se necessario, descriverò la natura e le funzioni.

Ho detto poc'anzi che mi sarei avvicinato progressivamente al fondo del problema, ma è l'impostazione stessa del problema che mi dà veramente da pensare. Il punto, cioè, è come si affronta il nodo delle strutture, nel senso della funzionalità. Quando si propone di costituire un ufficio del genere indicato nel disegno di legge e non si pensa di meglio che pretendere che esso debba essere formato da un magistrato di Cassazione, cinque magistrati addetti, tanti funzionari di cancelleria, eccetera: questo significa eludere la vera natura dei problemi di conoscenza e di organizzazione esistenti nell'ambito dell'amministrazione della giustizia. Si va cioè avanti secondo un sistema empirico che ha fatto conclamato fallimento, sperimentato fallimento, se si pensa agli uffici già costituiti con questa stessa struttura presso il Ministero di grazia e giustizia, presso il Consiglio superiore della magistratura, senza arrivare neppure a sfiorare il nocciolo del problema. Esiste — non la conosciamo ma è insegnata nelle università, e si esprime in scritti di notevole livello anche nei riguardi della giustizia — una scienza della organizzazione cui dovrebbe farsi riferimento se si vuole ottenere quella raccolta di dati — che è necessaria, sia ben chiaro — per il superamento delle questioni istituzionali e organizzative; e a questo proposito non vorrei che sorgessero equivoci su una parola che ha un significato biunivoco. Mi riferisco ai problemi dell'organizzazione funzionale della giustizia. Ecco il problema reale che si nasconde dietro questo disegno di legge. Sarei favorevole a che si sviluppasse una indagine conoscitiva esatta circa la funzionalità della giustizia attraverso organi interni all'amministrazione, a patto che si osservasse un criterio scientifico di impostazione di tutta questa problematica, il che significa che a dirigere un ufficio del genere non può mai essere chiamato, in modo assoluto, un magistrato di Cassazione, che non conosce niente della scienza dei sistemi organiz-

2ª COMMISSIONE

34º RESOCONTO STEN. (12 ottobre 1978)

zativi della pubblica o della privata amministrazione.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Alcuni magistrati di Cassazione conoscono tale scienza.

P E T R E L L A . Vorrei conoscere questi mostri, e sto parlando di « mostri » in senso latino!

Tuttavia, ritengo che questi presunti « mostri » (che io conosco per nome e cognome) non meritino i nostri 100 milioni, che poi diventano, come ho spiegato, 400.

Il progetto governativo muove da un'esigenza che non può assolutamente essere negata: la raccolta di dati, l'analisi di prassi e di metodi, anche a livello internazionale. È inutile che vi dica che negli Stati Uniti, ad esempio, sulla funzionalità e sull'efficienza della giustizia sono stati scritti fiumi di carta, che potrebbero essere utilmente tradotti dagli uffici attualmente esistenti presso il Ministero di grazia e giustizia; è inutile che stia a parlare di analoghi studi compiuti nella Germania federale o presso l'apposito Istituto di alti studi amministrativi di Parigi; ed è inutile che vi dica che di questi argomenti si parla ormai da mezzo secolo.

Io ritengo che non sia il caso di fare un progetto che comporterà una distrazione di fondi verso un ufficio che, così come è impostato, è destinato a fare una fine fallimentare. Dobbiamo considerare che la nostra amministrazione ha un bilancio molto esiguo e che vi sono delle priorità da rispettare, che riguardano questioni umane di grande rilievo e rispetto alle quali un centro studi così strutturato non ha ragione di esistere. Se vogliamo parlare di un centro studi o di iniziare una raccolta di dati (anche se empirici) sull'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, dobbiamo rivolgerci a coloro che studiano i sistemi organizzativi in maniera moderna, e quindi il magistrato di Cassazione, per « mostro » che sia, non c'entra assolutamente niente.

Questo costituendo ufficio, anche se non composto di magistrati e cancellieri, se lo si vorrà costituire, dovrà essere collocato all'interno dell'amministrazione della giustizia,

cioè non ci si dovrà avvalere esclusivamente, anche se di fatto, di collaborazioni scelte dall'esterno per studiare l'organizzazione, ma si dovrà creare all'interno e con vincolo organico un insieme di esperti capaci di uno studio dell'amministrazione, secondo scienze moderne pluri-disciplinari che sono le uniche che possano darci il quadro di una struttura organizzativa adeguata; un ufficio ministeriale ma formato con esperti adeguatamente preparati e selezionati per superiori conoscenze, dopo di che si potrà approfittare degli apporti che possono venire dalle conoscenze provenienti dall'interno della magistratura. Se questi studi debbono essere iniziati a livello di constatazioni empiriche, ma sicure, allora guardiamoci anche negli occhi e diciamoci che molte delle disfunzioni della giustizia dipendono dal fatto che non si esercitano i poteri di vigilanza e di controllo che devono doverosamente essere esercitati.

E a prescindere dal centro studi, bisognerebbe richiamarsi alle possibilità attuali offerte dall'ordinamento giudiziario, cioè dal sistema di poteri di vigilanza che attualmente è concesso anche al Ministro, oltre che al Consiglio superiore, dall'esercizio dell'azione disciplinare, quando è il caso di utilizzarla, dato che il relativo potere d'iniziativa dalla Costituzione è concesso al Ministro di grazia e giustizia. Mi rendo conto di non affrontare un discorso agevole e di porre (in questa sede quasi fuori tema) la questione della responsabilità di magistrati e funzionari, ma in realtà la sto ponendo in rapporto all'efficacia e all'efficienza della giustizia, non certo in relazione al merito e alla libertà del giudizio del giudice. La sto ponendo, cioè, nell'unico campo in cui essa correttamente può essere posta; e allora, prima di pensare al magistrato di Cassazione e ad una struttura burocratica (che sottrarrebbe altre forze all'esercizio delle funzioni giurisdizionali), perchè non utilizzare gli strumenti che la legge già fornisce? E perchè, per la questione dell'efficacia e dell'efficienza della giustizia, non approfittare della massa e della messe di studi sull'organizzazione giudiziaria (la maggior parte dei quali è certamente a conoscenza del Ministero di grazia e giustizia) condotti non soltanto in Italia, ma anche all'estero e tra-

dotti in lingua italiana e quindi leggibili da tutti, anche da persone non bilingui, anziché pretendere che il Parlamento stanzi 100 o 400 milioni per ottenere quanto può dare una lettura abbastanza agevole di testi di comune mercato che non costano più di 10 mila lire?

Una esigenza reale, di cui bisogna dare atto al Ministero (per non fare della critica a buon mercato), è che c'è effettivamente la necessità di una raccolta organizzata e non effimera di dati, che c'è bisogno di una metodologia nella raccolta dei dati e che bisogna studiare il problema dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione giudiziaria, specialmente nei confronti dei compiti nuovi e crescenti ai quali la giustizia deve far fronte.

Ma per tutto ciò non c'è bisogno del centro studi così come è impostato. Considerato tutto ciò, direi che a molte delle necessità cui il disegno di legge fa riferimento si può far fronte con le strutture esistenti e con una maggiore duttilità da parte dello stesso Ministero. Il disegno di legge finirebbe per preconstituire delle situazioni che potrebbero influire sulla stessa discrezionalità dell'opera dell'amministrazione. E sia ben chiaro che, se le cose fossero organizzate altrimenti, non porrei ostacoli, proprio perchè voglio una buona amministrazione. Ma proprio perchè voglio una buona amministrazione non m'importa di fissare per legge che deve essere un magistrato di Cassazione a dirigere questo centro presso il Ministero di grazia e giustizia; bisogna che il Ministero faccia a meno, per queste cose, di magistrati, e che usi i magistrati per la loro funzione, avvalendosi degli efficaci strumenti della scienza e della sistematica moderna per curare la questione dell'efficacia e dell'efficienza della giustizia.

Dunque, il progetto al nostro esame merita sicuramente una revisione e non può assolutamente essere esaminato in sede deliberanti. Presento quindi formale richiesta di passaggio di questo disegno di legge dalla sede deliberante alla sede referente, anche perchè esso, per voce quasi comune, non incontra il favore dei colleghi.

C A S T E L L I . Le osservazioni formulate dal relatore e dal senatore Petrella mi

consentono di essere estremamente succinto nell'esprimere le perplessità che ho di fronte al disegno di legge presentato; perplessità sorte subito, alla lettura della relazione, e non dettate solo da ragioni di stile (anche se l'uso di certi stilemi non può mai essere dissociato da determinati contenuti).

Quando mi trovo di fronte ad un testo che ci spiega il « quadro socio-economico » in cui si deve operare, procedendo al « monitoraggio » per « identificare i nodi disfunzionali », per « focalizzare le aree », per « ricondurre ad esattezza » l'analisi dei « sistemi socio-economici » e così via celiando, con un linguaggio tipico delle facoltà di architettura negli anni sessanta, ma ormai obsoleto anche in quelle sedi, non posso non essere colpito negativamente. Ma non intendo proporre osservazioni esclusivamente di linguaggio, anche se l'adozione di un certo tipo di linguaggio è dimostrazione di immaturità adolescenziale.

È più grave la filosofia che sorregge lo stile. Mi trovo a dover apprendere che la giustificazione fondamentale del disegno di legge è rappresentata dalla convinzione, peraltro molto originale, che la « caratteristica essenziale dell'amministrazione della giustizia » è quella di « mediare »; evidentemente, si media tra realtà contrastanti che, guarda caso, sarebbero « la crescita democratica della collettività » e l'aspirazione a « più alti livelli di qualità della vita ». Quindi, se le parole hanno un senso, la crescita democratica è una spinta all'abbassamento della qualità della vita!

Ebbene, si afferma ciò non nell'Uganda di Amin Dada, con tutto il rispetto che pure si deve a questo Stato estero, ma nell'ambito della Repubblica italiana!

Sono dell'avviso sia opportuno che, negli uffici ministeriali, si « studi » ma se lo « studiare » viene ad enunciare come quelle contenute nel disegno di legge, suggerisco di procedere con una certa cautela.

Indipendentemente, tuttavia, dal giudizio sui criteri che informano la norma, non posso evitare alcune osservazioni in merito all'articolato; il senatore Petrella ha già svolto le sue considerazioni sui costi e sulla copertura indicata nel provvedimento. Io giungo a conclusioni un po' diverse dalle sue,

avendo preso in esame l'articolo 6 nel quale sono previsti servizi di segreteria in relazione al noto criterio del « quanto basta ». Evidentemente, gli impiegati necessari a tali servizi verrebbero distaccati dagli altri uffici del Ministero; per compiere un'analisi dei costi-benefici delle prestazioni dobbiamo però tener conto che proprio per tale distacco di personale ci potremmo trovar di fronte, in futuro, a proposte di modifica delle tabelle ministeriali.

Considerando tale componente io arrivo alla valutazione di un onere totale di 540 milioni e, pertanto, reputo del tutto esatta la valutazione del senatore Petrella di 400 milioni se si riferisce solo alle spese derivanti dal disposto dell'articolo 5 del provvedimento; questo anche se la relazione afferma, per ottenere il consenso del Ministero del tesoro, che sono necessari solo 110 milioni; in realtà, in un secondo tempo le spese aumenterebbero largamente proprio in relazione alla utilizzazione del personale nell'ambito del Ministero nonché ad eventuali distacchi che, in base all'articolo 5, potrebbero esser disposti da altri Ministeri. Infatti, anche impiegati di altre amministrazioni dello Stato, docenti universitari — pure essi utilizzabili secondo quantità e con la copertura, mi si consenta il termine, un po' ipocrita che comunque continuerebbero la propria attività (cosa che in realtà non potrà avvenire) — potrebbero essere addetti a questo nuovo centro studi.

E vi è da considerare un altro aspetto del problema: impostazioni di questo tipo sono inevitabilmente diffuse. Pertanto, approvando il presente disegno di legge non ci limiteremo a decidere solo una spesa finalizzata allo scopo qui considerato, ma apriremo sicuramente il varco a molte richieste analoghe da parte di altri Ministeri per l'apertura di altri « carrozzoni » (chiedo venia dell'espressione) proprio nel momento in cui nel paese si proclama, da tutte le parti, la necessità di ridurre le spese instaurando un regime di maggiore austerità.

Se non ci fermiamo in tempo, dunque, corriamo il rischio di gettare via inutilmente — chiedo ancora scusa per il vocabolo — una ventina di miliardi. Perché dico inutil-

mente? Perché se tutti gli uffici studi fossero strutturati sulla falsariga di quella ora in esame ci troveremmo di fronte ad adempimenti (che potrebbero essere assolti molto meglio senza creare dei canonicati) quanto mai stravaganti. Nel disegno di legge in esame vi è un'elencazione di prestazioni — sulle quali hanno richiamato la nostra attenzione il relatore e il senatore Petrella — che vanno dalla partecipazione ai convegni nazionali alla presenza a quelli internazionali; ho l'impressione di leggere la lista degli aeroporti che precisa quali sono abilitati al volo interno e quali, invece, al volo internazionale ed intercontinentale. Nel disegno di legge hanno dimenticato di specificare i convegni intercontinentali, magari più appetibili turisticamente. Aggiungo: quando per la vigilanza sulla consegna degli esemplari d'obbligo alla biblioteca si presenta necessario l'intervento dei magistrati di Cassazione, non solo si decide un cattivo uso dei magistrati stessi ma non ci si accorge che i problemi di « verifica del funzionamento » dell'amministrazione della giustizia non sono certamente legati all'esatto invio degli esemplari alla biblioteca! Oso sperare che ben altri siano gli adempimenti di un ufficio studi! In proposito ha parlato diffusamente il senatore Petrella proponendo osservazioni che, per verità, non condivido nella totalità (tra l'altro mi trovo nella condizione di non sapere quali possano essere i « destinati » alla nuova istituzione) ma che, tuttavia, hanno centrato in misura non trascurabile gli elementi essenziali molto meglio di quanto abbia fatto la relazione ministeriale che accompagna il provvedimento. Questa, infatti, è solo l'elencazione di alcune prestazioni e, a mio avviso, serve a dimostrare come questo centro studi, così come è stato concepito, sia totalmente inutile.

Noi sappiamo che vi sono esigenze da affrontare, ma per altra strada, e dopo gli opportuni chiarimenti, che questo disegno di legge non dà assolutamente.

Sarebbe quanto mai opportuno, pertanto, che il Governo non insistesse nella proposta avanzata con il disegno di legge n. 1254.

T E D E S C O T A T O G I G L I A .
Onorevole Presidente, mi permetterei anche

2^a COMMISSIONE

34° RESOCONTO STEN. (12 ottobre 1978)

io di domandare a lei ed all'onorevole Sottosegretario, dopo le osservazioni, di taglio diverso ma sostanzialmente convergenti, del relatore in primo luogo e dei colleghi che sono intervenuti poi, se non sia effettivamente il caso di chiedere al rappresentante del Governo di non insistere nella proposta presentata al Parlamento con il disegno di legge n. 1254.

P R E S I D E N T E . Il Governo valuterà la possibilità di accogliere o meno la proposta avanzata sia dal senatore Castelli che ora dalla senatrice Giglia Tedesco.

Intanto ricordo alla Commissione che il senatore Petrella, a termini dell'articolo 35, secondo comma, del Regolamento, ha avan-

zato la proposta del passaggio dell'esame del disegno di legge n. 1254 dalla sede deliberante alla sede referente.

Poichè risulta che un quinto dei componenti la Commissione concorda su tale richiesta, il presente disegno di legge è rimesso all'Assemblea.

L'esame del disegno di legge stesso proseguirà pertanto in sede referente in altra seduta.

La seduta termina alle ore 18,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore: DOTT. GIOVANNI BERTOLINI