

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

35° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 OTTOBRE 1988

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Interrogazioni

PRESIDENTE	Pag. 2, 7
BATTELO (PCI)	6
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia	2

Disegni di legge in sede deliberante

«Aumento della dotazione organica del personale del Ministero di grazia e giustizia. Amministrazione giudiziaria» (1233)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 7, 9, 12 e passim
CATTANEI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	26
COCO (DC), relatore alla Commissione ...	23, 24, 25 e passim
CORRENTI (PCI)	12
GALLO (DC)	13, 20
MACIS (PCI)	13, 15, 22 e passim
MISSERVILLE (MSI-DN)	18, 24
PINTO (DC)	27
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia	8, 10
VITALONE (DC)	12

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

Interrogazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di una interrogazione dei senatori Battello ed altri. Ne do lettura:

BATTELLO, SALVATO, GRECO, BOCHICCHIO SCHELOTTO. - *Al Ministro di grazia e giustizia.* - Considerato che dal 1973 (data in cui l'Italia ha accettato lo strumento del ricorso individuale, con la conseguente competenza obbligatoria della Corte europea dei diritti dell'uomo, di cui all'articolo 38 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848) ad oggi sono stati trattati, pur dopo il filtro della ricevibilità da parte della Commissione, numerosi ricorsi, nella maggior parte dei quali è stata riscontrata, a danno del Governo, la violazione dei diritti garantiti dalla suddetta Convenzione europea,

gli interroganti chiedono di sapere se il Ministro in indirizzo non intenda predisporre una relazione riassuntiva dell'esperienza, ormai più che ventennale, italiana dinanzi alla suddetta giurisdizione europea, corredata dalle eventuali indicazioni operative per l'amministrazione e l'ordinamento italiani.

(3-00224)

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia.* In sostanza gli interroganti chiedono di sapere se il Ministro non intenda predisporre una relazione riassuntiva dell'esperienza italiana, ormai più che ventennale, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, corredata da eventuali indicazioni operative.

Il compito di preparare tale relazione riassuntiva dovrebbe rientrare tra le incombenze dell'Agente del Governo italiano (e, cioè, del Capo del Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri). Considerato, tuttavia, che la gran parte dei ricorsi riguarda il settore della giustizia, si ritiene che costituisca interesse di questo Ministero l'elaborazione della relazione riassuntiva - richiesta nell'interrogazione all'ordine del giorno - sia pure in stretta collaborazione con il Servizio del contenzioso diplomatico. Occorre, peraltro, che tale relazione non si limiti ad una mera esposizione di dati, per consentire, attraverso l'approfondimento e una riflessione dei dati stessi, una visione critica e globale della materia: credo che questo sia l'intento degli interroganti.

Si forniscono, prima di tutto, i dati riassuntivi e sintetici per il periodo fino al luglio 1986. Nel periodo dal 1° agosto 1973 - cioè quello indicato nell'interrogazione, in cui l'Italia aderì alla clausola del ricorso individuale - al 31 luglio 1986 sono stati presentati contro l'Italia 300 ricorsi individuali, dei quali solo 30 sono stati dichiarati ricevibili. Nel 1987 questi ultimi sono stati 5, mentre sono stati registrati 110 nuovi ricorsi.

È da notare che il numero dei ricorsi individuali contro l'Italia ha subito un considerevole incremento (54 nel 1985, 62 nel 1986 e 110 nel 1987), tale da portare l'Italia stessa al secondo posto della speciale classifica (dopo i 140 del Regno Unito e prima dei 115 della Francia, dei 108 della Germania Federale e dei 77 della Svezia sempre per il 1987). Fino al marzo 1988 il numero dei ricorsi italiani accolti dalla Corte europea ammontava ad 11 casi, con conseguente condanna dell'Italia al pagamento di una somma che si aggira sui 60 milioni di lire.

È da registrare, inoltre, che di recente si è avuto un aumento dei ricorsi con i quali si lamenta l'eccessiva durata del processo civile. Nel marzo di quest'anno il Segretario aggiunto della Commissione europea dei diritti dell'uomo ha portato a conoscenza del Governo italiano la presentazione di 57 ricorsi, tutti riguardanti la durata del processo civile.

Per quanto concerne le «eventuali indicazioni operative», si forniscono i seguenti elementi. La maggior parte dei ricorsi, riguarda, come si è detto, la durata eccessiva dei processi. Relativamente al processo civile, si rammenta la presentazione del disegno di legge recante «Provvedimenti urgenti per il processo civile» (X legislatura, n. 1288 Senato). Tra le finalità della riforma vi è anche quella di abbreviare i tempi del processo. Si legge nella relazione che «un urgente intervento riformatore si mostra tanto più necessario in vista dell'adeguamento del nostro sistema processuale agli impegni internazionali del paese assunti con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, dai quali immediatamente deriva il diritto di ogni individuo a che la sua causa sia esaminata in un termine ragionevole».

È inoltre nelle intenzioni del Ministero di grazia e giustizia, conformemente all'impegno programmatico assunto dal Governo, presentare in tempi brevi un disegno di legge di istituzione del «giudice di pace». L'effetto deflattivo che si riconnetterà all'istituzione del giudice di pace sarà non secondario; consentirà un più razionale impiego della magistratura professionale, e conseguentemente, determinerà una diminuzione dei tempi processuali. A questo punto, apro una parentesi. Ho presentato questo disegno di legge sul giudice di pace il 19 settembre 1987, diramandolo a tutti i Ministri. Se non che le risposte dei Ministri o non vi sono state, o hanno lasciato intendere grande perplessità, tanto che tale provvedimento non è stato mai portato al Consiglio dei Ministri.

Questa generica diffidenza non ha impedito che facessi includere nelle voci di accantonamento anche il giudice di pace, sia pure in termini modestissimi, per il 1989, date le previsioni dell'*iter* legislativo possibile. Nonostante questo accantonamento, contro cui il Governo non ha fatto obiezione, che è passato nel disegno di legge finanziaria, permane un'atmosfera generica di scetticismo.

Nel frattempo ho dovuto mettere mano al disegno di legge di riforma del processo civile di cui si è parlato. Sono allora entrati in scena gli elementi tecnici del Ministero e l'ufficio legislativo, che hanno fatto presente che vi è una certa disarmonia per quanto riguarda le competenze del giudice conciliatore, e soprattutto il sistema processuale civile in cui si inserisce anche il giudice conciliatore, ed il sistema che viceversa è predisposto nel mio disegno di legge sul giudice di pace.

Occorre quindi che io risolva questo nodo. Nel frattempo il Gruppo comunista del Senato ha presentato un disegno di legge, per cui porterò la

decisione in sede di Consiglio dei ministri. Non vi dimenticate, comunque, per l'esperienza della scorsa legislatura, che il senatore Coco, relatore di un complesso disegno di legge di cui faceva parte quello sul giudice di pace, chiese ed ottenne l'accantonamento di quest'ultimo dicendo che occorreva intanto pensare alle altre procedure, che portarono all'aumento della competenza anche del giudice conciliatore, oltre che del pretore in sede civile.

Quindi, una connessione tra il giudice di pace e gli altri provvedimenti è innegabile. Tuttavia bisognerà vedere qual è il modo migliore per risolvere tale questione. Personalmente ho l'impressione che si debbano portare avanti ambedue i progetti e che vi sia, invece, un problema di coordinamento opportuno, che confido possa trovare soluzione.

Ho confermato il mio favore per quanto riguarda la giustizia civile, vorrei però aggiungere qualcosa sempre in relazione al giudice di pace. Alcuni parlamentari propendono per una limitata competenza penale del giudice di pace. Non sono ad essa favorevole; sarei invece favorevole ad una competenza per le infrazioni amministrative depenalizzate, almeno per alcune di esse, perchè così si determinerebbe più facilmente l'applicazione di queste sanzioni che altrimenti restano spesso disapplicate, affidate come sono a determinati organi amministrativi.

Relativamente alla giustizia penale, va richiamata la riforma del codice di procedura penale che entrerà in vigore il 24 ottobre 1989. Uno degli scopi della riforma è proprio quello di evitare quei tempi lunghi del processo attuale che ne costituiscono il male più grave ed evidente, soprattutto se accompagnato da una lunga carcerazione preventiva.

Oltre al motivo del ritardo nello svolgimento delle procedure giudiziarie - certamente più frequente nei ricorsi avanzati da privati nei confronti dell'Italia - ulteriori motivi per i quali sono state riscontrate nostre inadempienze concernono la mancanza, nell'ordinamento giuridico italiano, di un idoneo sistema risarcitorio in favore di chi abbia subito una detenzione poi rivelatasi ingiusta ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione, nonché quello della non compatibilità delle nostre norme relative al processo contumaciale con l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa, sotto il profilo del processo equo, ed inoltre quello della mancata predisposizione di un'assistenza tecnica adeguata per imputati non abbienti, materia anche questa rilevante sotto il profilo del processo equo.

In ordine alla prima questione è noto che il 22 luglio è stato presentato al Senato il disegno di legge n. 1234 proposto dal Ministro di grazia e giustizia, concernente il più generale problema della riparazione degli atti giudiziari ingiusti. L'articolo 3 del provvedimento prevede un nuovo testo dell'articolo 572 del codice di procedura penale per disciplinare i casi di riparazione diversi da quelli connessi all'errore giudiziario. Il primo comma del nuovo testo del citato articolo 572 riconosce il diritto ad una equa riparazione in favore di chi, avendo sofferto la custodia cautelare ovvero l'internamento a seguito dell'applicazione provvisoria di misura di sicurezza e per l'applicazione provvisoria di pena accessoria sia stato successivamente prosciolto con formula ampia. Ciò va al di là dei presupposti attuali. Il secondo comma riconosce lo stesso diritto in favore di chi sia stato, all'esito del giudizio, condannato o prosciolto per qualsiasi causa, quando con decisione irrevocabile risulti accertato che taluna delle misure cautelari sopra menzionate sia stata emessa o mantenuta senza che sussistessero le condizioni idonee a legittimarla. A tale riguardo potrei aprire un'altra

parentesi, per dire che c'è stata una riduzione dello stanziamento in previsione del disegno di legge finanziaria; mi auguro però che il Parlamento ottenga una modifica su questo punto.

È anche noto che i tempi massimi della custodia cautelare sono stati determinati, con legge 28 luglio 1984, n. 398, in limiti più contenuti rispetto ai precedenti e ciò al fine di salvaguardare il diritto alla libertà della persona sottoposta a procedimento penale. Al riguardo il nuovo codice di procedura penale prevede all'articolo 303, con riferimento a date ipotesi, una ulteriore abbreviazione dei tempi di cui trattasi.

Per quanto concerne il processo contumaciale, che è una delle cause principali di condanna dell'Italia, è da ricordare che il 19 novembre 1987 è stato presentato al Parlamento, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, il disegno di legge n. 1706 rivolto a modificare l'attuale assetto di tale processo e ciò anche per renderlo più aderente ai principi della Convenzione europea, considerati gli spunti critici emersi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Voi avete già esaminato questo provvedimento e avete opportunamente, a mio avviso, fatto riferimento alle norme attuali; la Camera dei deputati non dovrebbe tardare molto nell'aderire alla vostra proposta che mi sembra certamente giusta.

Quanto alla vigente normativa in materia di gratuito patrocinio - attualmente disciplinata dal regio decreto 30 ottobre 1923, n. 3282 - l'esigenza di una radicale riforma della stessa è stata da tempo avvertita dovendo darsi applicazione al precetto costituzionale di cui all'articolo 24, terzo comma, che richiede che siano assicurati ai non abbienti, mediante appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione; il principio è strettamente collegato a quello di uguaglianza sostanziale sancito nel secondo comma dell'articolo 3.

Anche la Corte costituzionale, più volte investita della questione di legittimità del regio decreto n. 1223, ha riconosciuto l'inadeguatezza di quella normativa rispetto al fine garantito dall'articolo 24 citato.

L'esposta esigenza ed inoltre la necessità di tenere conto delle indicazioni al riguardo emerse nella trattazione di ricorsi sul punto inoltrati alla Commissione e alla Corte europea hanno motivato la presentazione al Parlamento del disegno di legge concernente l'istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti imputati in giudizi penali (atto n. 3048 della Camera dei deputati), presentato il 22 luglio 1988.

Il provvedimento, come è detto nella relazione, tenuto conto del notevole impegno finanziario che comporta, è limitato al settore penale essendo quello in cui la difesa della persona ha maggiore rilievo.

Aggiungo che lo stanziamento strappato per questa riforma del gratuito patrocinio è particolarmente esiguo; replicando durante l'esame del bilancio e del disegno di legge finanziaria alla Commissione giustizia della Camera dei deputati mercoledì scorso, ho detto che mi auguravo che anche i Gruppi della maggioranza potessero produrre emendamenti per ottenere un aumento dello stanziamento.

Vorrei anche far presente che il disegno di legge sul patrocinio a spese dello Stato venne presentato nell'altro ramo del Parlamento perchè proprio alla Camera vi è una serie di proposte di legge d'iniziativa parlamentare da lungo tempo; alcune prevedono anche i giudizi civili. Nelle proposte parlamentari, peraltro, le previsioni per gli stanziamenti sono assolutamente sproporzionate rispetto alle possibilità manifestate dal Tesoro. Mi auguro che

si possa trovare un contemperamento tra quelle previsioni impossibili da realizzare e le previsioni eccessivamente modeste contenute nel disegno di legge finanziaria.

BATTELLO. L'interrogazione aveva uno scopo politico molto preciso. Tenuto conto che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali risale al 1950, ed è stata ratificata nel 1955, e che nel 1973 l'Italia ha aderito alla clausola relativa ai ricorsi che mettono in evidenza la lesione individuale dei diritti garantiti dalla Convenzione, mi sembrava importante una verifica della situazione del nostro ordinamento nei confronti della Convenzione europea stessa.

Ripeto che siamo presenti negli organi previsti dalla Convenzione, nella Commissione che è il filtro attraverso il quale passano i ricorsi interstatuali e, per quello che ci riguarda, i ricorsi individuali, e a nostro carico abbiamo più di un accertamento di violazione delle norme.

Vorrei anche mettere in evidenza che i dati relativi alle sentenze di condanna non sono gli unici elementi da rilevare, perchè sappiamo che si prevede anche una procedura conciliativa con la quale si possono risolvere ricorsi che lamentano violazioni di diritti. È altrettanto vero che nel corso di questi anni, dal 1973 in poi, alcune censure, poste a base di sentenze di condanna, sono state o stanno per essere superate da riforme che, finalmente, il nostro paese ha iniziato a realizzare, specialmente nel campo della giustizia penale, ma anche in quello della giustizia civile. Le cause delle censure relative al processo contumaciale stanno per essere rimosse. I motivi delle censure relative al soggiorno obbligato, alla base di una sentenza di condanna del 1980, sono stati superati con un recente strumento legislativo.

Restano però in piedi le censure poste alla base delle violazioni del diritto di difesa (si tratta di sentenze del 1980, ma anche recentissime, la Goddi del 1984, in relazione anche al difetto di una normativa specifica in materia di gratuito patrocinio) e restano in piedi le censure relative alla lunghezza dei processi, a cui si porrà riparo quasi certamente, se tutto funzionerà, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, le quali comunque continuano a perdurare - quanto meno *medio tempore* - con il vigente sistema.

Di fronte a questo insieme di condanne - e ricordo che la condanna Artico del 1980 fu qualificata unanimemente dalla dottrina italiana come sentenza che doveva fare arrossire di vergogna, si diceva «rossi di vergogna, anzi paonazzi» - ritengo che le reazioni che il nostro Governo ha manifestato rispetto a queste decisioni della Corte europea non siano state all'altezza delle censure.

Ritengo di poter dire che il nostro Governo, che rappresenta il nostro Stato, che è vincolato a questo strumento di diritto internazionale, ha cercato via via di minimizzare o attutire i contrasti tra il nostro ordinamento e l'ordinamento che è sorto sulla base della Convenzione europea, piuttosto che mettere in moto meccanismi di sensibilizzazione tali da accelerare, con molta più forza di quanto in questi ultimi anni non si sia verificato, le reazioni di conformità del nostro ordinamento all'ordinamento europeo.

La relazione di questa mattina - mi perdoni il signor Ministro, al quale ripeto la mia stima personale - mi sembra sia piuttosto una dovuta presa d'atto rispetto ad un'interrogazione che si considera di *routine*, che non invece l'occasione per fare un bilancio politico.

Altri Stati sono in mora di fronte alla Corte europea ed alla Commissione europea. Tuttavia non possiamo trincerarci dietro ad altri Stati cui sono state rivolte censure più forti di quelle mosse verso il nostro paese. Anche noi siamo in mora e solo in questi ultimi anni c'è stata una accelerazione e parte del merito di questa lo attribuisco al Ministro. Certo è che o entra, non dico nella coscienza politica, questione che ci riguarda relativamente, ma nella nostra coscienza giuridica, l'idea che siamo vincolati ad una Convenzione che impone il rispetto dei diritti fondamentali e questa consapevolezza penetra nell'ordinamento e nei suoi operatori (non deve accadere quanto è oggi accaduto e cioè che in un recentissimo studio, di un autorevolissimo studioso della materia si afferma che, purtroppo, in Cassazione c'è un solo magistrato che, in quanto direttamente vincolato ai meccanismi della Convenzione, nelle sue sentenze recepisce spirito e lettera di questa Convenzione, ma per il resto la giurisprudenza della Cassazione è molto lontana da tali orientamenti) oppure continueremo a parlare di Convenzione europea, di dimensione europea, ma il nostro ordinamento continuerà ad essere un'isola all'interno di una società internazionale, della quale a parole affermiamo di voler diventare sempre più parte.

In parte il nostro Gruppo muove questi rilievi al Governo, e per esso al Ministro di grazia e giustizia, pur se vi sono anche altri destinatari di queste censure, perchè noi non consideriamo - vigente la legge - quella del Ministro una funzione di mera vigilanza sui servizi; noi diamo al Ministero ed al Ministro importanza - stante la vigente legislazione - maggiore e più autorevole. Quindi, parte di questi rilievi, riteniamo di doverla destinare al Ministero e al Ministro chiediamo, nei limiti delle sue competenze, che non sono piccole, di attivarsi affinchè questa sensibilità europea penetri fino in fondo nelle pieghe del nostro ordinamento.

Chiediamo, per concludere, che quanto prima, se possibile, vi sia un'iniziativa promossa dal Ministero, magari d'accordo col Consiglio superiore della magistratura, perchè su questo tema della Convenzione europea e del progressivo adattamento, che è *in itinere*, ma che è troppo lento, del nostro ordinamento a questa dimensione sia dedicata una pubblica iniziativa, un convegno autorevole, in cui si dia spazio a questa esigenza che finora è restata purtroppo confinata a qualche rivista e a qualche studio specializzato, oltre che a uomini politici, voci chiamanti nel deserto (e non vorrei che questo fosse il giudizio che si dà di noi, della nostra interrogazione) che ogni tanto evocano questa realtà.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni è così esaurito.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Aumento della dotazione organica del personale del Ministero di grazia e giustizia. Amministrazione giudiziaria» (1233)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge «Aumento della dotazione organica del personale del Ministero di grazia e giustizia. Amministrazione giudiziaria».

Riprendiamo la discussione sospesa nella seduta del 13 ottobre. Informo la Commissione che è pervenuto il parere favorevole della Commissione affari costituzionali.

Ricordo alla Commissione che era stata avanzata la richiesta che l'onorevole Ministro svolgesse una relazione sulla situazione degli organici e sulla necessità degli aumenti previsti dal disegno di legge.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Ben volentieri svolgo questa relazione al Senato, sottolineando il fatto che anche il Sottosegretario di Stato sarebbe stato all'altezza di svolgerla come me e meglio di me. Ho fatto questo inciso semplicemente perchè – come dirò in seguito – raccomando il risparmio di tutti i tempi non strettamente necessari per l'esame di un provvedimento che è della massima urgenza.

Occorre ribadire che gli aumenti di organico previsti dal disegno di legge in esame nascono dalla necessità – più volte rilevata dal Dicastero, dirò poi in che modo, e sottolineata dal Consiglio superiore della magistratura e dall'Associazione nazionale magistrati – di sopperire ad esigenze determinatesi in uffici giudiziari particolarmente esposti o afflitti da croniche scoperture. Nel contempo occorre utilizzare il relativo accantonamento, ad evitare tagli nella legge finanziaria per il mancato impiego.

Si continua a dire che mancano i magistrati in Calabria, tanto che abbiamo fatto una cosa senza precedenti nella storia della Repubblica e del Regno d'Italia messi insieme, abbiamo cioè preveduto un aumento di organico di 42 magistrati per la Calabria, introdotto nella legge relativa a questa regione. (Provvedimenti per la Calabria, articolo 21).

Si parla di insufficienza di organici in Sicilia, di gravissima insufficienza di organici a Taranto, dove abbiamo provveduto in via amministrativa nei limiti del possibile, di insufficienza di organici in Campania, cioè nelle zone maggiormente esposte (ho inserito Taranto tra le zone più esposte ed è inutile che stia a precisarne i motivi, ne potremo parlare semmai in seguito).

Si dice, poi, «o afflitti da croniche scoperture»: e qui si tratta di tutta Italia. Nei miei viaggi obbligati, per convegni e via dicendo, in un anno e tre mesi ho incontrato soltanto un magistrato, un procuratore della Repubblica di una città del Nord, che mi ha detto che in quella procura era tutto a posto e non c'era bisogno di nulla. Tutti i tentativi che abbiamo cercato di fare, in linea amministrativa, in tutta Italia, ce li siamo dovuti rimangiare, così come il Consiglio superiore della magistratura, che ha operato in coordinamento con noi, ha dovuto rimangiarsi le pressioni fatte per coprire certi posti. Quindi, si tratta di un problema generale che prescinde completamente da eventi nuovi come quello del nuovo codice di procedura penale.

Non c'è dubbio che gli aumenti previsti nel disegno di legge in esame possono servire anche a soddisfare le ulteriori esigenze delineatesi a seguito dell'approvazione del nuovo codice di procedura penale; ma, come si è detto, questo provvedimento ha avuto origine da esigenze anteriori, tant'è vero che all'articolo 3 per la copertura c'è un riferimento al 1988.

Quanto al più generale tema delle necessità imposte dal nuovo codice, vorrei fare alcune precisazioni. Tra le domande che hanno determinato il mio intervento in questa sede vi è stata quella, se non sbaglio, relativa al collegamento tra questo provvedimento e le esigenze che si presenteranno per il nuovo codice di procedura penale. Desidererei far presente che non c'è alcun collegamento: il disegno di legge in discussione era pronto nel 1987, non è stato esaminato prima proprio per quanto è accaduto in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 1988, che è stata varata con

quattro mesi di ritardo; in seguito è caduto il Governo Gorla e si è avuta una lunga crisi di governo, il divieto di proporre provvedimenti nuovi, il bilancio di assestamento e le disposizioni del Ministro del tesoro. Insomma, una serie di circostanze ha determinato questo grave ritardo; il disegno di legge in discussione nasce in realtà da esigenze preterite.

Il nuovo rito penale comporta soprattutto la necessità di magistrati per funzioni requirenti in pretura. Ebbene, dall'introduzione del sistema di pretura circondariale (disegno di legge n. 3005, attualmente all'esame della Camera dei deputati) si prevede il recupero di circa 200 magistrati; inoltre, d'intesa con il Consiglio superiore della magistratura, e nel rispetto delle relative attribuzioni, si provvederà ad utilizzare subito in tali uffici non soltanto i magistrati che ne facciano istanza ma anche gli uditori in attesa di prima assegnazione (circa 300, per l'ottobre 1989).

In questo modo, con le unità in aumento recate dal disegno di legge n. 1233, con quelle risultanti dalla operatività della nuova geografia pretorile e con le ulteriori destinazioni sia a domanda (per magistrati già in funzione) sia di ufficio (per gli uditori) sarà possibile soddisfare, in linea di massima, alle esigenze del nuovo codice di procedura penale, soprattutto quanto alla costituzione degli uffici di procura circondariale. Si aggiunga che il disegno di legge sulle applicazioni dei magistrati - ove si renda più elastico ed agile questo strumento sussidiario infradistrettuale - agevolerà ulteriormente il compito organizzativo.

C'è da segnalare nel contempo che le nuove norme dell'ordinamento giudiziario, introdotte dallo specifico decreto delegato - articolo 21 del decreto del presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449 -, consentono lo svolgimento delle funzioni requirenti nel dibattimento pretorile anche a mezzo di vice procuratori onorari; prevedono - articolo 41 - altresì che fino alla progettata revisione delle circoscrizioni dei tribunali ordinari e comunque non oltre tre anni dalla data di entrata in vigore del codice, i nuovi uffici di procura (in numero di 97) vengano istituiti soltanto nei tribunali con sede nei capoluoghi di provincia oltre che nei tribunali di Santa Maria Capua Vetere, Monza e Trani, mentre nei restanti tribunali con sede in capoluoghi non provinciali (in numero di 62) le funzioni requirenti siano esercitate dal procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario.

In definitiva, le necessità globali per le nuove funzioni requirenti, calcolate in 546 magistrati (471 per le procure presso i tribunali non circondariali, 75 per rafforzare le procure presso i tribunali non circondariali) sono sufficientemente coperte nella prospettiva innanzi esposta e secondo le proiezioni specificate.

Il discorso non è altrettanto agevole per il personale non di magistratura, la cui necessità è calcolata in 127 cancellieri, 417 segretari, 514 dattilografi, 587 autisti, 450 commessi.

Per quanto attiene specificamente agli autisti, vorrei fare una rettifica rispetto a quello che dissi alla Commissione parlamentare per il parere al Governo sul nuovo codice di procedura penale, perchè ho visto che nel disegno di legge n. 556, che avete già approvato, sono state introdotte norme straordinarie di assunzione, che dovrebbero supplire al mancato esame dell'altra proposta di legge.

PRESIDENTE. Ci era stato detto che era in arrivo un terzo provvedimento che poi non è mai pervenuto alla Commissione.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Su questo secondo punto sarà più preciso il Ministro per i rapporti con il Parlamento. Rientra nelle mie abitudini scrivere direttamente al Presidente della Commissione giustizia, non fosse altro per la grande stima che ho verso i componenti della Commissione, ma pare che si debbano seguire le procedure ufficiali. Se riceverete una lettera del Ministro per i rapporti con il Parlamento, vi prego di non credere che si tratti di mie sollecitazioni per vostre mancanze; è semplicemente una regola che ci è stata imposta. In tale lettera preciserò la situazione relativa agli autisti. Intanto però, a rettifica di quello che ho già affermato, vorrei dire che il Senato ha ben provveduto includendo norme che suppliscono a queste esigenze straordinarie e urgenti.

Però anche questo non basta, perchè il servizio automezzi verrà ad assumere notevole importanza nella nuova procura per assicurare la presenza nell'intero territorio del circondario e presso le sezioni distaccate (che sostituiranno le preture mandamentali). L'aumento di organico di cui al disegno di legge n. 1233 (321 segretari, 228 dattilografi, 48 autisti e 98 ausiliari in un triennio), recherà un innegabile apporto alla soddisfazione delle esigenze di personale; ma sarà un apporto insufficiente.

Per questi motivi la direzione generale per l'organizzazione giudiziaria sta mettendo a punto uno schema di disegno di legge che prevede un aumento di personale nella seguente misura: 300 collaboratori di cancelleria, 650 assistenti giudiziari, 850 dattilografi, 800 conducenti di automezzi speciali e 600 addetti ai servizi ausiliari e di anticamera. Si sta inoltre predisponendo, sempre in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, uno schema di disegno di legge che prevede l'aumento di 100 unità nel ruolo organico degli ufficiali giudiziari, di 200 unità nel ruolo organico degli aiutanti ufficiali giudiziari e di 400 unità nel ruolo organico dei coadiutori adetti agli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti. Il testo, che è stato già approvato dal Senato e che è ora all'esame della Camera dei deputati, prevede il concorso per titoli e una prova pratica per la copertura di vacanze anteriori. E di questo vi ringrazio.

Sono state fatte osservazioni dal senatore Coco relativamente alla mancata assunzione di stenotipisti.

Da tempo è stato predisposto uno schema di disegno di legge dal titolo «Istituzione del profilo professionale di assistente giudiziario stenografo», per l'assunzione di 240 stenotipisti da destinare per gruppi alle 10 più importanti Corti d'appello; ma questo schema ha incontrato difficoltà presso il Ministero del tesoro e quello della funzione pubblica, circa il primo per quanto riguarda la copertura, circa il secondo per quanto attiene allo specifico profilo professionale, difficoltà che si cerca di superare raccordando le esigenze dei vari Ministeri, ma sottolineando con energia e fermezza la priorità da riconoscere alle strutture necessarie per il nuovo codice di procedura penale.

Neppure è agevole – come risulta da ricerche di mercato effettuate dall'Amministrazione – reperire sufficiente personale specialistico da utilizzare, attesa la scarsità numerica delle relative professionalità. Comunque non sarà superfluo ricordare – sul tema – che la disposizione del testo originario del nuovo codice di procedura penale, che prevede la stenotipia quale unico mezzo di redazione del processo verbale, è stata modificata nel testo definitivo, il quale, all'articolo 134, comma 2, stabilisce che «il verbale è redatto, in forma integrale o riassuntiva, con la stenotipia o con altro mezzo

meccanico, ovvero, in caso di impossibilità di far ricorso a tali mezzi, con la scrittura manuale» e confermo che il professor Pisapia e la Commissione per le norme di attuazione introdurranno la specificazione che con la dizione «scrittura manuale» si intendono anche gli stenografi, poichè altrimenti potrebbe quasi ipotizzarsi che non sia prevista la redazione stenografica del processo verbale.

In merito alla carenza del servizio di dattilografia negli uffici giudiziari, lamentata dal senatore Filetti, ed alla soluzione, al riguardo prospettata, di un più largo ampliamento dell'organico dei dattilografi, si fa presente che l'entità dell'aumento previsto per tale organico dal disegno di legge innanzi citato è stata determinata, come spiega la relazione illustrativa, sia sulla base di un rapporto proporzionale con l'aumento previsto per l'organico del personale della magistratura, sia tenendo conto delle esigenze degli uffici giudiziari segnalate dai capi di Corte.

Inoltre, il consistente potenziamento del ruolo organico degli assistenti giudiziari, previsto dal disegno di legge, consentirà di sollevare molti dattilografi dalle mansioni che attualmente svolgono in numerosi uffici, per restituirli a tempo pieno ai loro più specifici compiti di istituto, primo fra tutti quello di provvedere alla copia degli atti con l'utilizzazione di mezzi meccanici.

Infine, si condivide il parere della Commissione bilancio, riferito in Commissione giustizia dal presidente Covi, relativo allo spostamento dell'arco di riferimento temporale del provvedimento dal triennio 1988-1990 al triennio 1989-1991 se non altro perchè l'esercizio 1988 è ormai al termine e quindi il relativo stanziamento non può più essere utilizzato.

Tale spostamento, unito alla già accennata riduzione da 33 a 10 miliardi dello stanziamento relativo al 1989, non solo comporterà la modifica del testo dell'articolo 1, comma 1 e dell'articolo 2, commi 1, 2, 3 e 4 del disegno di legge, ai quali devono essere apportate le conseguenti variazioni nel numero delle unità di personale previste in aumento per gli anni 1989 e 1990, ma renderà altresì necessaria la previsione per il 1991 di uno stanziamento adeguato all'ampliamento degli organici da attuare nel corso di quell'anno.

Vorrei solo aggiungere che vi raccomando caldamente l'approvazione di questo disegno di legge, in quanto esso è veramente essenziale ed indispensabile. Raccomando altresì di non fare caso a quella che può apparire una sproporzione tra l'aumento previsto per i magistrati e quello per il restante personale, giacchè per esperienza diretta e continua, sempre nel quadro di quell'origine antica di questo provvedimento, ho constatato che provengono richieste urgenti di magistrati da tutte le sedi, anche a prescindere dal personale ausiliario. Vi sono infinite sedi che richiedono che venga assegnato un magistrato, pur in assenza del corrispondente personale ausiliario. Sono queste singole esigenze, e non il quadro generale, che hanno dominato questo disegno di legge, che altro non è che la premessa di altro provvedimento in corso di predisposizione e di cui ho già parlato.

C'è, infine, una preghiera che preannuncio alla Commissione. Sul provvedimento di modifica in tema di circostanze attenuanti e sospensione della pena occorre che la Commissione pazienti, dal momento che è intervenuta una sentenza della Corte costituzionale, la n. 971 del 12 ottobre 1988, che assorbe, salvo mio errore, gran parte del provvedimento e che in ogni caso dobbiamo esaminare.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ministro per la relazione.

Onorevoli colleghi, avevamo rinviato la discussione generale, in attesa dei chiarimenti che oggi sono stati forniti dal ministro Vassalli. Possiamo, quindi, riprendere il dibattito.

CORRENTI. Il Ministro ha concluso il suo intervento affermando che questo disegno di legge tende a sanare una situazione pregressa, in prospettiva anche dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, e a soddisfare esigenze che si sono determinate negli uffici, in una serie di sedi giudiziarie che potrebbe enunciare una per una.

A me pare, invece, che il disegno di legge non tenga in considerazione proprio il riferimento a queste sedi giudiziarie, sacrificate sul piano delle esigenze organiche soprattutto dalla possibilità che i magistrati assegnati a tali sedi possano chiedere nel volgere di un anno il trasferimento.

Ho una esperienza specifica relativamente ad un'area che vorrei definire di disastro permanente da questo punto di vista, perchè soprattutto i giovani magistrati inviati in quella sede, decorso un brevissimo termine, chiedono il trasferimento, motivandolo pubblicamente con l'eccesso di carico di lavoro. Allora, il non prevedere un obbligo di mantenimento dell'ufficio assegnato per un numero acconcio di anni vanifica, secondo me, la maggiore preoccupazione che ha determinato il disegno di legge in discussione. Infatti, si soddisfano esigenze organiche per poi tornare a situazioni preoccupanti nel termine massimo di due anni.

Quindi, prescindendo da altre più generali considerazioni, credo che nel disegno di legge vi debba essere una previsione normativa di questo tipo.

VITALONE. Annuncio, signor Presidente, voto favorevole all'approvazione del disegno di legge in titolo, che cerca di sovvenire alle urgenze più immediate di una situazione di crisi latente che si avverte con particolare acutezza in determinate regioni, ove più forte è l'impatto con una realtà criminale che, in larga misura, affievolisce spazi di libertà per i cittadini.

Presento altresì, signor Presidente, anche a nome dei senatori Pinto e Gallo, il seguente ordine del giorno:

«La Commissione giustizia,

impegna il Governo ad utilizzare in via assolutamente primaria l'aumento del ruolo organico e delle dotazioni previsti nella presente legge per sovvenire alle esigenze degli uffici giudiziari direttamente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso con particolare riferimento ai distretti delle regioni Sicilia, Calabria e Campania».

(0/1233/1/2)

VITALONE, PINTO, GALLO

L'ordine del giorno riguarda la straordinaria e acuta esigenza di realtà giudiziarie, come quelle della Calabria, della Sicilia e della Campania, chiamate ad un impatto forte con un arrembante fenomeno criminale che appare per molti aspetti non più arginabile con strumenti di tipo tradizionale, costrette a vivere in una situazione di profondo disagio che ha provocato addirittura in alcuni tribunali la dismissione dell'attività civile che i tribunali stessi sono chiamati a svolgere.

Si tratta di un ricordo pungente di testimonianze raccolte in sede di inchiesta parlamentare dalla Commissione bicamerale sulla mafia. Il tribunale di Palmi, dove vi era l'esigenza di dislocare le esigue risorse disponibili sul fronte delle indagini penali, aveva di fatto paralizzato l'attività della giustizia civile, innescando fenomeni con effetti paradossali, se è vero come è vero che l'impossibilità di ottenere riparazioni in sedi giudiziarie, quindi attraverso strumenti della giustizia dello Stato, aveva incrementato il ricorso a forme parallele transattive di composizione dei conflitti, ovvero l'incremento appunto di forme di attività illegali nelle quali la mafia e altri fenomeni simili conquistano spazi, consenso e prestigio.

Avverto peraltro, signor Presidente, un divario: il provvedimento in esame si colloca in una stagione di grandi riforme, prima tra queste l'avvento ormai prossimo del nuovo processo penale. C'è poi la riforma delle circoscrizioni giudiziarie ed in particolare delle preture, provvedimenti insistentemente annunciati; il riordino degli uffici di pretura va visto anche in funzione del nuovo assetto; il giudice monocratico nel futuro processo penale avrà l'esigenza di compiere una ricognizione più organica delle esigenze che si manifesteranno nel breve termine per rendere operante il processo di riforma.

Non so quanto l'incremento previsto potrà sovvenire a tali esigenze, non so quanto in termini di recupero di forze di lavoro sarà possibile realizzare attraverso la riscrittura di una geografia giudiziaria ormai obsoleta, superata dal tempo e dai provvedimenti normativi, in particolare quelli sulle competenze che hanno ristrutturato in maniera profonda i carichi di lavoro.

Credo che ai criteri ai quali si guardava un tempo per definire con parametri statistici le esigenze delle piante organiche, bisognerà sostituire idee più moderne per le palpitanti realtà delle zone cui ho fatto riferimento, che non sono facilmente perimetrabili: esistono regioni a più alto tasso di infiltrazione mafiosa, ma vi sono anche regioni del nord dove fenomeni di illegalità diffusa sono in intimo collegamento con l'esplosione di forme di violenza criminale che si legano alla crescita occulta o palese del narcotraffico, alle enormi accumulazioni illegali che questo fenomeno criminale muove.

Ecco perchè c'è una vena di disappunto nell'affermare l'adesione alla proposta legislativa, disappunto per non potersi esprimere con convinzione piena su tutto il significato politico che la scelta vorrebbe enunciare: maggiore attenzione, una più vigorosa iniziativa per decongestionare il carico di lavoro degli uffici giudiziari, consapevoli come siamo che la lotta alla criminalità, obiettivo prioritario dello Stato, non si combatte solo su questo versante. Ma è affermazione che non vuole dire più di quanto dice, ovvero non vuole essere un alibi per disimpegno da un fronte nel quale ci sentiamo tutti mobilitati, nel quale si combatte una battaglia in cui sono in gioco prioritari interessi di libertà, di garanzia per tutti i cittadini.

GALLO. Adesione, quindi, con aspettative maggiori.

MACIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, certamente non mettiamo in dubbio la necessità di sopperire ai vuoti di organico esistenti in tutto il paese in questo settore.

Credo che bene abbia fatto il senatore Correnti a mettere in rilievo nel suo intervento come questa esigenza sia avvertita ovunque, non solo nelle

regioni più colpite dai fenomeni criminali, dove in qualche modo si interviene.

Viviamo storie di ordinaria crisi della giustizia di cui non si tiene conto proprio perchè sono sopravanzate da altre emergenti, da altre dove il richiamo, l'impressione, la realtà drammatica dei problemi, come si verifica in alcune parti del nostro paese, impongono immediatamente un intervento risolutore, come è avvenuto per la Calabria.

Però questa situazione è presente ovunque. Mi sia consentito di fare un esempio di come vanno le cose nella nostra giustizia, chiedendo che il rappresentante del Governo ne prenda nota per quel dialogo che deve esserci tra Parlamento e Governo.

Vivo in una città di provincia, signor Presidente, molto fortunata rispetto ad altre perchè non è interessata da fenomeni di criminalità organizzata, tutt'al più è stata attraversata dalle «scorrerie istruttorie» di due magistrati negli anni passati, e le definisco così perchè sono state riconosciute tali dal Consiglio superiore della magistratura, che ha inflitto una sanzione per aver tenuto tre mesi in prigione un cittadino per un reato già amnistiato, un'ammonizione, come il buffetto al bambino che ha rubato un po' di marmellata.

Anzichè rivolgere critiche generiche agli organi supremi dello Stato, si dovrebbero sempre fare critiche precise e mirate, così come mi sono permesso e mi permetto di fare per questi fatti gravissimi.

Ebbene, i nove posti in organico (peraltro il minimo vitale) della Procura della Repubblica di Cagliari sono stati portati ad otto solo perchè uno degli aspiranti era uno di questi due magistrati; cioè, nell'impossibilità di assumere una decisione negativa in sede di Consiglio superiore della magistratura, si è preferito eliminare il posto: così vanno le cose nel nostro paese!

Ritengo che le esigenze di organico - e per questo mi sono permesso di sottoporre alla vostra attenzione anche questo caso specifico - siano molto al di là delle emergenze. Non vi è solo la Calabria, anche se bene ha fatto il Governo ad intervenire per questa regione, come bene farà ad intervenire per la Sicilia, ma la giustizia deve procedere ovunque. Questi interventi così cervellotici ed illogici devono finire; ovunque deve essere garantito un ordinato svolgimento dell'attività giudiziaria.

Quindi, non neghiamo che questa esigenza vi sia per le emergenze che sono reali e per le situazioni ordinarie, ma soprattutto per questa nuova stagione di riforma, alla quale ha accennato poc'anzi il senatore Vitalone, che d'altra parte era ben presente nella relazione del Ministro sulla riforma del processo penale, come anche per altre importanti scadenze.

Devo dire che resto abbastanza perplesso di fronte alla dichiarazione del Ministro, il quale ha ricordato che questo provvedimento - se non ho capito male, signor Presidente, e se così fosse la pregherei di dirmelo; in tal caso prenderei atto di una mia errata valutazione su questo fatto che mi sembra abbastanza rilevante - è nato nel 1987, ma per vicende legate soprattutto alla legge finanziaria è approdato in Parlamento solo dopo un anno, e che è un provvedimento che tende a sopperire ai vuoti di organico che si sono determinati, alle molteplici richieste del Consiglio superiore della magistratura, dell'Associazione nazionale dei magistrati, di diverse categorie professionali, ma che tuttavia prescinde per questo aspetto dalle nuove esigenze che si creeranno con il nuovo processo penale. Così ho capito almeno, e non credo di avere sbagliato.

Questa dichiarazione francamente suscita in me perplessità. Ci troviamo infatti di fronte ad un provvedimento abbastanza importante, che sarebbe giustificato anzitutto da una dichiarazione del Governo che dicesse che con questo aumento di organico si ritiene di poter non solo sopperire alle esigenze immediate, non solo respirare tranquillamente senza affanno, ma anche guarire con la riforma, se non tutti i mali, certamente quelli che oggi abbiamo di fronte. Invece, l'impressione che si ha è proprio quella di un intervento estremamente contingente, limitato, che non è nemmeno in grado di indicare quali sono le esigenze che si creeranno nel nuovo processo penale.

Pertanto, per quanto riguarda l'aspetto dell'aumento della dotazione organica dei magistrati, credo che non possiamo prescindere dal considerare due elementi. Invito quindi i colleghi a tenere presenti due punti di riferimento che mi paiono essenziali per guidare il nostro orientamento. Anzitutto occorre considerare che abbiamo il numero di magistrati più alto d'Europa, che ci accingiamo ad aumentare ulteriormente, dopo la dichiarazione del Ministro, aggiungo, non in via definitiva per le esigenze dei prossimi dieci o venti anni, ma in via provvisoria perchè, probabilmente, domani saremo chiamati ad affrontare un altro aumento di organico di fronte alle esigenze determinate dal nuovo processo penale o del processo civile o di fronte ad altre emergenze. Credo, quindi, che questo sia il primo dato su cui dobbiamo riflettere.

Il secondo punto da tenere presente (mi pare sia esperienza comune, oltre che un principio indiscusso della scienza dell'organizzazione dei servizi) è che l'aumento delle dotazioni di organico non porta mai ad un recupero di efficienza ma ad un aumento di inefficienza e comporta sempre una dequalificazione del personale. Queste sono esperienze che abbiamo fatto anzitutto nel settore dell'Amministrazione pubblica; l'esempio tipico (anche se - per carità! - non riguarda solo questa Amministrazione) è quello del Ministero delle finanze, dove ci sono state immissioni di personale dell'ordine di migliaia e migliaia di unità; l'ultimo provvedimento, ad esempio, ha riguardato l'assunzione di 11.000 nuovi impiegati, e certamente ha portato solo ad un aumento dell'inefficienza di questo settore vitale dell'Amministrazione pubblica.

PRESIDENTE. Ma non credo che siano stati ancora assunti.

MACIS. Possiamo fare allora l'esempio dell'Amministrazione delle poste, dove invece, purtroppo, sono stati assunti, e ne abbiamo la certezza dal modo in cui funziona il sistema postale.

Evidentemente il problema non si risolve aumentando il personale ma - sto facendo un discorso di carattere generale che riguarda l'organizzazione dei servizi - intervenendo sui modelli di carattere organizzativo, sulle procedure amministrative. Questo per quanto riguarda la scienza dell'amministrazione. Ugualmente, per quanto riguarda la questione dei magistrati - e ho avuto occasione di accennarlo nel corso della precedente seduta, ma vorrei riprendere qui il discorso - il problema non si può risolvere aumentando l'organico dei magistrati, ma lo si deve affrontare con la riforma dei modelli processuali, questo è il punto. La gravità, mi sia consentito, della dichiarazione del Ministro, sta nel proporre in questo momento, cioè alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo processo, un aumento che è slegato

dal progetto di riforma del processo penale. Ma vi sono altri importanti provvedimenti che potrebbero, a nostro sommo avviso, intervenire e probabilmente rendere inutile questo aumento. Mi riferisco a provvedimenti che sono all'esame della Commissione o che mi auguro lo saranno presto, alle modifiche del processo civile. Per quanto riguarda il nuovo processo civile, se in questo campo si va ad una riforma che tende fondamentalmente al giudizio monocratico salvo riserve di collegialità per alcune materie, questo è già un modo per affrontare il problema e mi permetto di dire in tempi assai rapidi. Qui è stato detto che se la legge dovesse passare immediatamente questi nuovi magistrati non potranno entrare nell'Amministrazione, e svolgere le proprie funzioni prima di un termine ottimistico di quattro o cinque anni. Credo che l'esigenza di puntare sulle riforme dei modelli processuali nasca anche dal fatto che si tratta di uno strumento che dà maggiori garanzie di rapidità, che permette di intervenire non tra cinque anni ma tra un anno, cioè quando ci troveremo di fronte alla realtà del nuovo processo penale.

Mi permetto, ad esempio, di richiamare l'esigenza, che noi comunisti avvertiamo, di introdurre una magistratura onoraria senza la quale è inutile pensare che la magistratura professionale possa risolvere tutti i problemi della giurisdizione. In Italia ne abbiamo bisogno, come d'altra parte è in altri paesi e ve ne è testimonianza nella nostra storia, se si pensa a qual era la figura del giudice conciliatore nell'Italia liberale, in un altro contesto storico, e se si pensa cosa potrebbe essere un giudice non di carriera, un giudice onorario, un giudice cittadino come lo vuole la Costituzione, che sappia giudicare, una magistratura che sia non subordinata come funzioni alla magistratura ordinaria o relegata alla giustizia bagattellare minore ma una magistratura che sia davvero in grado di porsi non in atteggiamento di conflittualità e nemmeno di concorrenza ma in grado di indicare che anche il cittadino che ha equilibrio, che ha cultura anche giuridica, è in grado di potere intervenire su tutta una serie di materie estremamente importanti.

Devo dare atto e prendere atto della dichiarazione qui rilasciata dal Ministro a proposito della preparazione di un disegno di legge governativo sul giudice di pace. Si tratta di una dichiarazione del Ministro e rappresenta un fatto molto importante: da parte nostra abbiamo presentato un progetto e crediamo che questa sia una delle strade per poter risolvere il problema della magistratura. Mi sia consentito dire che riteniamo che la strada del magistrato onorario è la via principale da percorrere. Una constatazione da fare è che non ci troviamo di fronte ad una disfunzione solo del sistema giudiziario italiano per l'aumento dei carichi pendenti sia nel penale che nel civile, ci troviamo di fronte ad un fenomeno comune a tutti i paesi sviluppati, di intervento e di aumento nel campo della giurisdizione. Come affrontare questo fenomeno? Questo è il vero problema che abbiamo, non si tratta del problema marginale o di una disfunzione sanata con cui pensiamo di risolvere la cosa; si tratta di un problema che è certamente aggravato dai modelli processuali antiquati sui quali ci basiamo, da modelli organizzativi e amministrativi nel campo della giustizia che sono estremamente arretrati e nei quali si riflettono tutte le contraddizioni di un'amministrazione tra le più inefficienti in Europa e nell'occidente. Tuttavia, accanto a questo, dobbiamo tenere presente un fenomeno che è di carattere generale, cioè l'aumento di interventi giurisdizionali e dobbiamo chiederci come farvi fronte. Oggi i magistrati sono 400, poi fra un anno quanti saranno? 1.000? Faremo un paese

di magistrati. La nostra opinione è che in Italia ci debba essere un numero di giudici professionali che al massimo può arrivare ai livelli dell'organico attuale. Parlo di magistrati professionali che siano capaci, che siano sottoposti al vaglio della professionalità, non di un numero che comporta di per sé il pericolo della dequalificazione; il Governo ci fornisce i dati sulla difficoltà a reperire un numero di vincitori pari a quello dei posti banditi a concorso, perchè non si trovano facilmente dei concorrenti se vogliamo mantenere un concorso per la magistratura veramente serio. Poi vi è l'altra strada, la conosciamo benissimo, quella di far accedere per titoli, di far accedere con sistemi di selezione molto più blandi. Noi riteniamo che questa strada debba essere scartata e che sia necessaria per l'ingresso in magistratura una selezione molto severa che va accompagnata al tirocinio e a controlli continui di professionalità. Ma perchè questa avvenga è assurdo pensare ad un avvitarsi su se stesso; è necessario definire un corpo di magistrati professionali, accanto al quale deve esserci una magistratura onoraria in grado davvero di intervenire nel campo della giurisdizione. Questa è la nostra opinione.

Pertanto noi non diciamo - e vorrei che il relatore ne tenesse conto - che questo provvedimento è assurdo e che siamo pregiudizialmente contrari ad esso. Ci sembra un provvedimento del tutto immotivato, del tutto ingiustificato in relazione ai mutamenti e alle esigenze di un organico che va definito con le riforme in corso. Per quanto, invece, riguarda le richieste di aumento di organico delle altre categorie, non c'è da parte nostra - questo deve essere chiaro - nessuna opposizione; però abbiamo dubbi serissimi per quanto riguarda la dotazione dell'organico dei magistrati, che ci sembra debba essere quanto meno presentata in un contesto più ampio.

Se ci fossimo trovati di fronte ad una relazione in cui il Ministro ci avesse detto che si contava di arrivare alla riforma del processo civile con il giudice monocratico tra 6 mesi, che in seguito a tale riforma si prevedeva di liberare 600 magistrati, che si contava di avere tra due anni la riforma del giudice conciliatore e quindi del giudice di pace, a cui si può pensare di passare queste competenze ipotizzando quindi un ulteriore recupero di energie, che ci si trovava di fronte non solo alle preture circondariali, ma anche alla riforma delle circoscrizioni, che pure bisognerà affrontare, e quindi ad un recupero di altre energie che si contava di liberare nel giro di 5 anni, che nonostante tutto questo si sarebbe reso necessario un ulteriore fabbisogno e che la cifra di 400 nasceva da questa previsione, avremmo valutato queste dichiarazioni, le avremmo discusse, ma non avremmo avuto alcuna obiezione da fare.

Ma in questa situazione, ci sembra che quantomeno la parte riguardante il numero di magistrati, quella anche politicamente più delicata, vada accantonata e non per non essere mai definita, ma per una ulteriore riflessione. Sarei grato se il rappresentante del Governo, in sede di replica, fosse in grado di fare un discorso di carattere generale, proprio per allontanare il sospetto che vogliamo in qualche modo procrastinare. Se così non è - come non è apparso dalle parole del Ministro - poichè manca qualsiasi aggancio ad un contesto riformatore più ampio, francamente ci sembra di non essere in condizioni di approvare un aumento di organico della magistratura che si muove nel senso della dequalificazione, un aumento che sarebbe assolutamente immotivato e che certamente non potrebbe sanare i mali della nostra giustizia.

Perciò, se i colleghi lo ritengono opportuno, potremmo compiere un'ulteriore riflessione, quanto meno su questa parte del provvedimento, invitando il Governo a fare un discorso più ampio e complessivo, che possa permetterci di definire quale deve essere l'organico della magistratura professionale nel 2000. Agiremmo davvero in modo sbagliato se oggi, di fronte all'emergenza, rispondestimo con un aumento di organico, senza tenere conto dell'orizzonte più ampio che dobbiamo avere presente.

Quindi, invitiamo alla riflessione i colleghi e il relatore.

MISSERVILLE. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, prendo la parola per preannunciare il voto favorevole del nostro Gruppo all'ampliamento dell'organico, soprattutto in relazione ai posti riservati ai magistrati, poichè riteniamo che sostanzialmente si tratti di un rimedio, pur se tardivo, necessario, in una situazione, che già si era ampiamente evidenziata, di carenza dell'organico e di necessità, in relazione all'aumentato carico delle pendenze, al complicarsi dell'amministrazione giudiziaria in relazione alla povertà delle strutture.

Quindi questo provvedimento soddisfa una domanda di giustizia che, da un punto di vista generale, non poteva più essere tenuta in non cale, alla quale bisognava rispondere.

Annuncio anche che presenteremo alcuni emendamenti, perchè questo provvedimento va visto non soltanto nel quadro del passato, ma anche di quelle che saranno le necessità future, soprattutto in relazione all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, cui si fa cenno nella relazione di presentazione del disegno di legge, ma che bisognerà tenere presente per dare una risposta completa alle necessità che di qui a poco si presenteranno.

Desidereremmo che fosse prevista, in questo disegno di legge, quanto meno per cenni - e presenteremo un emendamento in proposito -, la possibilità di sopperire alle carenze dell'organico, soprattutto in vista delle necessità future, attingendo alla categoria degli avvocati, attraverso l'apertura di un concorso riservato a questa categoria, a cui possano avere accesso soprattutto i giovani avvocati di età non superiore ai 35 anni, che abbiano una qualificazione professionale che derivi loro da una serie di circostanze che dovranno essere evidenziate, cioè dal conseguimento della laurea con specializzazione in diritto penale o in procedura penale, con votazione superiore ai 100 su 110 decimi, il superamento dell'esame di procuratore con una votazione media complessiva non inferiore ai 7 decimi, l'iscrizione all'albo professionale.

Qual è la filosofia di questo nostro progetto e quali le ragioni che lo determinano? Anzitutto quella che sostanzialmente diceva anche il senatore Macis in ordine alla difficoltà di reperimento attraverso forme di concorso che sostanzialmente reclutano con molto poco rispetto per quella grande scuola che è la pratica professionale.

In secondo luogo, la necessità di reclutare magistrati la cui preparazione sia finalizzata alle necessità che si presenteranno in ordine all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

In terzo luogo - e questo spiega anche la limitazione di età - evitare che accedano alla magistratura avvocati che abbiano fallito da un punto di vista professionale. Quindi ingresso di energie giovani, specificatamente preparate, ingresso di energie che siano finalizzate a quelle che sono le necessità immediate e contingenti dell'amministrazione della giustizia.

Noi non ci preoccupiamo tanto del passato, al quale questo provvedimento pone rimedio, sia pure tardivamente, ma ci preoccupiamo dell'avvenire, di un avvenire che è ormai imminente, che non è databile in tempi biblici, bensì è di sicura, certa e rapida realizzazione. Non so come potrà essere articolata all'interno di questo provvedimento una previsione normativa del genere; presenteremo, comunque, emendamenti in proposito.

Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi e la sua, signor Presidente, che so particolarmente sensibile all'argomento, e soprattutto del rappresentante del Governo, su questa proposta, che è innovativa, migliorista dal punto di vista qualitativo e che, in particolare, risolve credo dal fondo il problema, ormai annoso, della conflittualità tra le categorie degli operatori del diritto. È indubbiamente una delle caratteristiche che distinguono l'ordinamento giudiziario italiano. Una conflittualità che una volta era latente, ma che ora è sempre più evidente, tra due importanti categorie professionali, quella dei magistrati e quella degli avvocati, che sono i due supporti fondamentali dell'amministrazione della giustizia, e che determina vicendevoli rimproveri, sospetti, addossamenti di responsabilità.

È in questo quadro che chiediamo al rappresentante del Governo di darci almeno un parere sul progetto che intendiamo proporre e di cui vorremmo trovare le tracce anche nel disegno di legge in esame.

Non può essere soltanto un rimedio per il passato, ci si deve preoccupare di gettare le basi anche per il futuro della giustizia, per evitare che tra qualche anno ci si ritrovi nelle stesse situazioni, contingenze, necessità, con l'aggravante dell'entrata in vigore di un corpo giuridico importante, il nuovo codice di procedura penale, che regolerà un settore della nostra giustizia finora trascurato, pretermesso, che comporterà, dal punto di vista dell'adeguamento e della formazione professionale, una serie di problemi il cui carattere drammatico non può essere nè dimenticato nè messo da parte. Credo, infatti, che così come non esiste oggi avvocato preparato ad affrontare il processo col nuovo rito, allo stesso modo non esista magistrato che entri non tanto nella conoscenza delle regole del processo bensì nello spirito delle regole che è completamente diverso da quello che animava il codice del 1930. È uno spirito diverso perchè il nuovo corpo giuridico ha elaborato una normativa particolarmente complessa, introducendo istituti nuovi, ponendo gli operatori del diritto, gli stessi cittadini di fronte a situazioni di cui bisognerà verificare l'efficienza e l'attuabilità pratica. Attingere ad una categoria come quella degli ordini professionali forensi, per rinsanguare sostanzialmente il corpo della categoria dei magistrati, mi pare che sia un atto di saggezza e anche partecipativo di questa nostra categoria professionale all'emergenza e alla particolare situazione che si determinerà con l'entrata in vigore delle nuove regole.

Quindi esprimo, a nome del mio Gruppo, adesione al provvedimento presentato dal Governo, alle ragioni che lo giustificano, adesione ad un disegno di legge che coprirà insufficienze ormai consolidate. Preannuncio però, signor Presidente, la presentazione di opportuni emendamenti come orientamenti di carattere programmatico, ma che costituiranno la base per avere un ampliamento degli organici in relazione alle nuove necessità, con un indirizzo preciso da parte del Governo e del legislatore.

Tutto quello che ha detto il senatore Macis deve essere rinviato ad altro momento, ad altra discussione. È chiaro che l'introduzione del giudice di pace comporterà un nuovo sconvolgimento nel mondo giudiziario, perchè

non potrà essere una riproduzione del giudice conciliatore, in quanto opererà anche in campo penale e avrà maggiori competenze nella giustizia civile; dal punto di vista sostanziale, sarà una commistione tra l'istituto del giudice naturale e l'istituto dell'arbitrato.

Per molti versi ci sarà anche in questo campo una privatizzazione della giustizia. Il nostro timore, in relazione a questa figura, è che privatizzazione significhi lottizzazione della giustizia. Con questa preoccupazione vedremo tutto il settore dell'amministrazione giudiziaria, e faremo sentire il nostro parere al momento opportuno.

Il disegno di legge in discussione si presenta con un carattere limitato; dovrebbe invece, a mio avviso, dare un indirizzo anche per l'avvenire.

Con queste raccomandazioni, domande e, se volete, intuizioni programmatiche, preannuncio la valutazione favorevole del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale sul provvedimento presentato dal Governo, riservandomi, quando passeremo all'esame degli articoli, la presentazione di emendamenti che vadano nella direzione da me indicata.

GALLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei brevemente riprendere un tema, che avevo svolto nella precedente seduta dedicata a questo disegno di legge, che poi era stato ampiamente sviluppato dal senatore Di Lembo, del quale mi piacerebbe rievocare una frase estremamente precisa, significativa, icastica: questo è un provvedimento che riguarda l'esistente, cioè le necessità che già da tempo sono emerse e che non possono più essere eluse.

Naturalmente, tutto ciò non esclude la necessità di prendere poi in esame quelle che dovranno essere le considerazioni che andranno sviluppate, realizzate in una realtà normativa effettuale, nel quadro generale dei nuovi istituti che entreranno quanto prima in vigore.

Esiste il problema, parliamoci con chiarezza, del numero dei magistrati. Ho l'impressione che stiamo facendo una discussione assolutamente nominalistica, perchè chi sostiene che nel nostro sistema i magistrati sono troppi o in numero superiore a quello degli altri paesi, dice cosa che dal punto di vista statistico è innegabile. Vorrei però dire che questa affermazione riguarda i giudici togati, perchè poi si parla subito di una necessaria forma di intervento di quel giudice non togato che è il giudice di pace. Chi, d'altra parte, fa presente che ci possono essere sistemi, uso un termine improprio che mi piace, di reclutamento dei magistrati diversi da quello tradizionale del concorso, rappresentati, per esempio, dal possesso di determinati titoli, dice una cosa anch'essa basata sul buon senso, sulla razionalità, ma che non è assolutamente in antitesi irrimediabile con la tesi suggerita dal Partito comunista ed oggi illustrata con molta ludicidità dal senatore Macis.

Il problema, onorevole Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, mi pare che si riduca tutto a quelle che sono le condizioni di qualificazione all'esercizio di questa attività giudiziaria da parte del magistrato che chiameremo giudice di pace, o che sarà un magistrato senza questa qualifica, etichetta, che entrerà immediatamente nei ruoli della magistratura senza passare attraverso il concorso. Mi pare che questo sia il vero, grosso problema di fronte al quale ci dobbiamo porre.

Occorrerebbe enucleare un minimo di presupposti di legittimazione all'esercizio della funzione giurisdizionale, anche nel quadro dell'istituto del

giudice di pace, che il Partito comunista porta avanti da parecchi anni e che rappresenta un modo di portare il cittadino all'esercizio della giustizia. Il problema della qualificazione, cioè della determinazione dei presupposti, è, a mio avviso, essenziale.

Tutto sommato, non ci troviamo su posizioni che vedono una sponda contrapposta ad un'altra, perchè l'integrazione dell'organo giurisdizionale per l'una o l'altra via viene propugnata. Si tratta di scegliere quello che esiste ed è più consono alla nostra tradizione. Mi rendo conto che c'è nella tradizione dei codici italiani, anche preunitari, un larghissimo posto per un giudice che non è puro e semplice conciliatore, soprattutto nel codice lombardo-veneto, che era di altissima civiltà giuridica.

Quindi, non mi pare che questa discussione segni una antitesi su due sponde irrimediabilmente contrapposte, non si tratta nemmeno di gettare un ponte: non mi piace come espressione e realtà operativa. Si tratta di cogliere quello che è il dato comune alle due posizioni; poi vedremo le etichette, i problemi nominalistici, tutto ciò che potrebbe derivare da certi presupposti ideologici; e badate bene che sta parlando una persona che crede al presupposto ideologico, lo ha detto addirittura in Aula. Credo che dovremo riconquistare la validità dell'ideologia nel discorso politico-istituzionale, però compatibilmente con una considerazione di razionalità che ci pone in primo luogo di fronte a questo problema: definiamo con tutta puntualità, precisione, perentorietà quel minimo di presupposti di qualificazione che riteniamo indispensabili per l'esercizio della funzione giudiziaria.

Quando avremo fatto questo, signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, possiamo essere certi che, come sempre, tutto il resto verrà.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, intervengo a nome del Gruppo repubblicano.

Parto da una considerazione di fondo: l'attuale consistenza numerica degli organici della magistratura non è molto diversa da quella di quarant'anni fa e non possiamo non tenere conto dei profondi mutamenti che sono avvenuti nella società italiana, della sua trasformazione da prevalentemente agricola ad industriale, nonchè degli ulteriori passi compiuti nello sviluppo economico; quindi si sono moltiplicati i traffici e gli affari e sono emersi nuovi comportamenti criminali, e di conseguenza sia la giustizia civile che quella penale hanno registrato un aumento di domanda impressionante durante questi quarant'anni.

Ciò premesso, è evidente come l'adozione di misure volte ad alleggerire il carico di lavoro della magistratura ordinaria sia assolutamente necessaria. Comunque, oltre all'assunzione di iniziative, quali l'istituzione del giudice di pace e la depenalizzazione di determinate fattispecie, è indispensabile aumentare il numero dei magistrati ordinari, poichè quello attuale è del tutto insufficiente rispetto alle esigenze dell'amministrazione.

Il senatore Macis ha affermato che abbiamo il numero più alto di magistrati in Europa, e questo è certo statisticamente vero. Però diffido dal riportare esperienze di altri paesi in una realtà obiettivamente diversa, qual è quella italiana. In particolare, riconosciamo tutti che abbiamo un tasso di litigiosità più elevato rispetto ad altri paesi.

Comunque, dal punto di vista generale (non relativo quindi all'amministrazione della giustizia), l'amministrazione pubblica italiana, contrariamen-

te a quanto si sostiene, in rapporto alla popolazione residente, non è affatto esorbitante rispetto a quella di altre nazioni; anzi, in alcuni paesi si registrano rapporti percentuali assai più elevati sotto questo profilo: in Svezia, ad esempio, addirittura il 18 per cento della forza di lavoro totale è concentrato nell'amministrazione pubblica; anche in Gran Bretagna si registrano percentuali elevatissime in questo settore. Ma anche su tale aspetto non è il caso di fare paragoni poichè ogni realtà ha le sue esigenze.

Vorrei riprendere un argomento che è stato svolto dal senatore Macis, cioè che non sempre l'incremento di personale comporta un miglioramento della qualità del servizio. In linea di principio, condivido l'osservazione del senatore Macis; ma se questo può essere vero, vi è comunque un limite quando si tratta di carenze macroscopiche ed evidenti. Ad esempio, quando nei nostri tribunali - e lo posso dire anche in base alla mia esperienza personale nei tribunali milanesi - vi sono giudici che devono istruire cause civili, con 700-800 procedimenti sul loro tavolo, non si può certo dire che vi è inefficienza determinata da un eccesso di organico.

MACIS. Non si potrebbe recuperare il personale necessario chiudendo tutti i tribunali inutili del Piemonte?

Ho visitato, ad esempio, una bellissima sede di Pretura, inaugurata da poco tempo, dove - e lo sanno tutti - non vi sarà più pretore. Temo che anche in questo caso si proceda allo stesso modo. Questo è il problema.

PRESIDENTE. Sarà affrontata anche tale questione. Certo, vi è il problema di una migliore organizzazione degli uffici giudiziari, e vedremo quello che si può fare sotto il profilo istituzionale per sottrarre materia di contenzioso alla magistratura ordinaria e per meglio distribuire il lavoro, rivedendo le circoscrizioni. Tuttavia il problema che abbiamo di fronte rimane. L'aumento della domanda di giustizia è tale per cui l'attuale numero dei magistrati ordinari è - ripeto - del tutto insufficiente a farvi fronte.

Questo provvedimento, come è stato detto nella relazione e ripetuto dal Ministro questa mattina, guarda sostanzialmente all'esistente e non intende far fronte anche alle necessità che si evidenzieranno con l'entrata in vigore del nuovo rito penale, che sicuramente richiederà a sua volta un aumento delle dotazioni organiche.

Vorrei fare un'ultima osservazione, richiamandomi anche a quanto affermato dal senatore Macis, riguardo alla scelta di provvedere alla copertura di nuovi posti con le procedure ordinarie: questo, allo stato delle cose, risulta obbligato. Al riguardo, la proposta del senatore Misserville non mi trova pregiudizialmente contrario; anzi, in linea di principio, potrei essere favorevole, proprio in relazione alle considerazioni da lui svolte, per cercare di attenuare la contrapposizione esistente tra gli ambienti degli avvocati e quelli dei magistrati. Forse, però, a questo si potrebbe provvedere meglio prevedendo un modo unico di accesso alle due carriere attraverso la creazione della famosa Accademia forense, che dovrebbe anche avere funzione di aggiornamento del magistrato, piuttosto che attraverso questo sistema, che forse inizialmente potrebbe anzi acuire la contrapposizione.

Mi sembra, però, questione che vada sottoposta a meditazione perchè anche gli stessi criteri così succintamente indicati dal senatore Misserville, cioè quelli di fare riferimento ai punteggi di laurea, ai punteggi conseguiti in sede di esami per procuratore, con un limite di età di 35 anni, lasciano

estremamente perplessi anche sotto il profilo della qualità delle persone che vi possono accedere. Bisogna tenere conto oltretutto che proprio l'età dei 35 anni può dare già l'indicazione di qualche soggetto che non è in grado di riuscire nella vita professionale, tenendo conto altresì che l'esperienza talora indica che i successi scolastici non sempre si riproducono nella vita. Si tratta quindi di qualcosa che va meditato a fondo e che a mio avviso non può essere introdotto in un provvedimento che invece vuole rispondere ad una situazione di emergenza.

Pertanto, ritengo che il provvedimento meriti apprezzamento e meriti di essere varato in considerazione degli scopi illustrati nella relazione e che sono stati confermati dal Ministro questa mattina, scopi che, come ho detto, si rifanno alla situazione attuale, che possono avere anche una funzione preparatoria alle nuove incombenze e alle nuove esigenze che si determineranno con l'entrata in vigore del codice di procedura penale che, peraltro, comporteranno ulteriori interventi perchè la riforma possa avere effettivamente corso.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

COCO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, vorrei fare alcune brevi osservazioni. Rileggendo il resoconto della prima seduta dedicata alla discussione generale, ho notato che alcuni commissari (ed anche il relatore) hanno osservato che questo disegno di legge, preparato prima dell'approvazione del nuovo codice di procedura penale, è discusso dal Parlamento dopo l'approvazione di questo codice e che quindi dobbiamo, in un certo qual modo, farci carico di questo importantissimo fatto nuovo e guardare, esaminare, valutare questo provvedimento, certamente come un provvedimento presentato dal Governo per coprire carenze precedenti, ma che si svilupperà, sarà applicato e diventerà attuale via via proprio nel periodo di applicazione del nuovo codice di procedura penale. Alcuni commissari ci hanno fatto notare invece, molto puntualmente, che questo provvedimento riguarda le carenze del passato, cosa di cui ci eravamo accorti perchè è scritto in maniera molto precisa nella relazione. Poi però, allargandosi il dibattito sul problema specifico e accanto ad esso, si sono poste alcune considerazioni, non brevi cenni sull'universo ma dotti cenni sull'universo che riguarda il ruolo del magistrato, il vecchio processo e il nuovo processo e tutto quello che si può aggiungere.

Intanto vorrei fare un'osservazione elementare: mentre tutte queste polemiche riguardano l'aumento dell'organico dei magistrati, per il resto, salvo alcune osservazioni svolte, se non ricordo male dal collega Filetti, relative all'opportunità di incrementare fra gli ausiliari alcuni e non altri, in generale si è d'accordo. Quindi su tutta la parte del provvedimento che riguarda l'aumento di altro personale della giustizia si è d'accordo, sulle preoccupazioni fondate del collega Filetti mi sembra che il Ministro abbia dato risposte particolarmente precise e - anche se il collega Filetti in questo momento è assente - ritengo che possa ritenersi soddisfatto. Quindi, per tutta l'altra parte del provvedimento, registro che c'è un accordo generale.

Per quanto riguarda l'aumento del numero dei magistrati cerco di riassumere quello che si è detto. In primo luogo in Italia il numero dei magistrati professionali è superiore in rapporto alla popolazione a quello di tutti gli altri paesi europei o di cultura anglosassone. Tutti i colleghi che sono intervenuti hanno accettato questo dato che è un dato statistico, pur cercando di spiegarlo e di giustificarlo con altre considerazioni.

Una volta che questo problema si è posto, ritengo che sarebbe opportuno che la Commissione giustizia suggerisse al Governo di affrontare, oltre a tutti gli altri problemi che sono collegati con questo, un problema che forse nessuno si è mai posto: perchè nella giustizia italiana vi è una così rilevante sproporzione tra la quantità di lavoro, di fatiche, di struttura che si impegna e i risultati di giustizia che si conseguono? Ieri il ministro Vassalli, parlando alla Commissione per il nuovo codice di procedura penale, ha osservato che tutti parlano (e forse impropriamente) di azienda giustizia (perchè la giustizia non è un'azienda che si deve incrementare ma è qualcosa di diverso) ma mai si fa una domanda, si commissiona un'analisi, un'indagine ad un aziendalista, a qualcuno - lo dico provocatoriamente - che non faccia parte delle corporazioni giudiziarie, dei magistrati, degli avvocati, fino agli uscieri e possa finalmente rispondere a questa domanda che solo in via riduttiva si può considerare come una cosa aziendalistica ma che certamente è pure importante: perchè i nostri uffici giudiziari sempre condizionati dai tempi e dai metodi dell'inefficienza producono risultati di giustizia tanto sproporzionati rispetto alla quantità di lavoro necessaria. Quindi c'è questo grande problema che però non si può affrontare in questa sede.

Problema invece più specifico è l'altro: noi oggi vogliamo aumentare il numero dei magistrati professionali reclutandoli per concorso. D'altra parte è accertato che in ogni concorso per uditore, per quello che può valere questo concorso - non sono un fanatico e ho riveduto molte mie posizioni di appartenente alla corporazione dei magistrati sulla efficacia selettiva del concorso di magistratura - pur con una certa generosità che contrasta con la serietà istituzionale che questa selezione dovrebbe avere, non si trovano tante persone quanto è il numero dei posti messi a concorso, tante persone che superino decentemente il concorso.

Quindi, quando aumentiamo il numero dell'organico dei magistrati evidentemente corriamo il rischio di dequalificare ulteriormente questa selezione, che poi resta l'unica che dà l'*imprimatur* del magistrato per tutta la vita.

PRESIDENTE. C'è un nostro progetto di legge tendente ad introdurre l'esame pratico nel passaggio da uditore a giudice di tribunale.

COCO, *relatore alla Commissione*. Vorrei anche spendere qualche parola sulla proposta avanzata dal senatore Misserville, in termini per così dire programmatici. Se il senso di tale proposta è quello di prendere atto che questa selezione iniziale del concorso, che è l'unica - ripeto - che dà l'*imprimatur* di magistrato per tutta la vita, non è adeguata in quanto non garantisce sulla qualità delle persone che svolgeranno tale professione e si va quindi alla ricerca di altre qualità, che possono essere anche ravvisate nell'importanza dell'esercizio della professione forense, tutto questo al fine di garantire maggiore serietà alla selezione, pur essendo perfettamente d'accordo, ho la preoccupazione - se proprio vogliamo ragionare in questi termini, che stanno diventando grandemente fastidiosi, di conflitto tra Magistratura e classe forense - che gli scarti della professione forense vadano a sistemarsi come magistrati.

MISSERVILLE. Non è questo lo spirito.

COCO, *relatore alla Commissione*. Ma più dei magistrati ciò deve riguardare il cittadino comune e soprattutto chi esercita la professione forense, che nel prestigio, nella competenza del magistrato, deve trovare il fondamento primo del suo stesso prestigio professionale.

So bene che non è questo lo spirito: le intenzioni sono sempre buone; tuttavia ho l'impressione che, restando le cose come sono, con le gratificazioni che oggi danno la professione forense e quella di magistrato, con la possibilità che ha chiunque faccia l'avvocato e intenda diventare magistrato, di affrontare e superare il concorso in magistratura, quando si vuole arrivare ad un altro tipo di selezione, nei grandi numeri certamente si arriverà a sistemare in magistratura chi grande successo professionale come avvocato non ha avuto e non ha mostrato quella preparazione che è necessaria per fare il magistrato.

Altra osservazione critica a questo aumento di organico del numero dei magistrati - e se ho ben capito credo sia stata una posizione assunta anche nell'Associazione nazionale magistrati la quale ha il torto, lo dico apertamente, prima di chiedere in modo perentorio un aumento del numero dei magistrati e poi, una volta che il Governo accede a tale richiesta, di vederne tutti i contraccolpi negativi - è quella della sproporzione tra il numero dei magistrati ed il numero degli altri operatori dell'«azienda giustizia».

È un fatto importante questo e ce ne accorgiamo soprattutto se usciamo fuori da questa fastidiosa polemica tra varie corporazioni, poichè quando il magistrato deve svolgere compiti che possono svolgere altri operatori dell'«azienda giustizia», altro personale giudiziario, non solo si ha una dequalificazione del magistrato, ma si ha un appesantimento, una irrazionalità del lavoro e poi - se vogliamo anche essere brutali - lo Stato paga di più il magistrato che svolge compiti che potrebbe svolgere del personale pagato meno. È questa l'irrazionalità del lavoro giudiziario che deriva dallo svolgimento dei compiti che non competono a chi ha invece una determinata funzione.

E credo che tutti i programmi che oggi il Ministro ci ha comunicato di ulteriore aumento del personale giudiziario siano una presa d'atto della fondatezza di questa osservazione critica e noi ci auguriamo che il Governo su questo punto vada avanti speditamente, con la stessa urgenza con la quale ha chiesto l'approvazione del disegno di legge in esame, in modo che questa sproporzione, che con il provvedimento in esame si aggrava, venga superata.

Ho ascoltato con grande attenzione quanto ha detto il collega Macis. Non ho capito se egli abbia avanzato o meno una proposta di accantonamento. Infatti, se non c'è una proposta formale in tal senso, prendiamo atto di quanto egli ha detto, consegniamo le nostre osservazioni al Governo, ma più di questo non possiamo fare, anche perchè il Governo insiste per la rapida approvazione del disegno di legge.

MACIS. Ci riserviamo di formulare tale proposta.

COCO, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda l'ordine del giorno illustrato dal senatore Vitalone, ritengo che esso sia assai apprezzabile. Esprimo pertanto parere favorevole, rilevando come già nel progetto governativo tra i motivi per cui si chiedeva l'approvazione rapida di questo

disegno di legge vi fosse principalmente quello di non lasciare sguarniti gli uffici giudiziari delle aree di particolare esposizione criminale.

Se vi sono proposte precise sullo stralcio o emendamenti mi riservo di esprimere la mia opinione. Sull'emendamento preannunciato dal senatore Misserville, mi auguro che si trovi veramente qualcosa che possa modificare, migliorandolo però e non peggiorandolo, il sistema di reclutamento dei magistrati.

CATTANEI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, la ringrazio per quanto lei ha detto nel suo intervento, così come ringrazio il senatore Gallo e il relatore Coco per i loro interventi, che mi esimono dal replicare in dettaglio alle osservazioni espresse dagli altri oratori, il che, tra l'altro, mi avrebbe posto in difficoltà non avendo seguito personalmente tutta la discussione generale, alla quale aveva assistito il collega Castiglione.

Vorrei ricordare quanto è stato osservato dal ministro Vassalli: il provvedimento in esame non è risolutivo dei problemi e delle preoccupazioni, che sono emersi in termini così precisi, anche in questa occasione, attraverso gli interventi dei senatori Correnti, Vitalone, Macis, Misserville, oltre che del relatore Coco e del presidente Covi.

Il provvedimento risale allo scorso anno e, per ragioni che per brevità non sto a ricordare, l'esame relativo è iniziato con un certo ritardo. Oggi il provvedimento si impone, soprattutto per le sollecitazioni costanti e reiterate del Consiglio superiore della magistratura e di gran parte dell'Associazione nazionale magistrati a sopperire in qualche modo a particolari esigenze di personale rispetto a situazioni di carenza delle piante organiche nelle sedi giudiziarie più esposte. Esso, quindi, nulla ha a che vedere con le esigenze che si porranno nell'attuazione del nuovo codice di procedura penale e, in prosieguo, con quelle legate al codice di procedura civile tuttora allo studio. Vorrei dire, in particolare al senatore Macis, che anche se questo provvedimento non risolve certo tutti i problemi da lui sollevati, tuttavia esso deve essere considerato in un quadro più generale, cioè in quell'insieme di provvedimenti, cui ha fatto cenno ampiamente il ministro Vassalli, che configurano una complessiva riforma del servizio della giustizia. Non sarebbe stato possibile inserire in questo testo tutti i provvedimenti che sono stati sollecitati, dalla riforma organica riguardante la migliore utilizzazione dei giudici, all'obbligo di permanenza dei giudici nella sede per un certo numero di anni, all'aumento dell'organico dei giudici, che si dice da più parti già troppo elevato, anche se poi il senatore Macis lamenta che a Cagliari i magistrati assegnati a quella sede sono stati ridotti da nove a otto. Un provvedimento in cui fossero compresi tutti questi problemi molto probabilmente non sarebbe stato possibile approvarlo prima di qualche anno.

Ritengo, pertanto, sia da considerare saggia l'iniziativa del ministro Vassalli di proporre una serie di norme, non slegate, ma indirizzate allo stesso obiettivo generale di riforma. Tra queste, ricordo il disegno di legge sulle circoscrizioni pretorili, attualmente all'esame della Camera dei deputati, riguardante anche la distribuzione geografica di tali circoscrizioni, che contribuirà - non c'è dubbio - a decongestionare e a ridurre i carichi di lavoro delle sedi più esposte. Il ministro Vassalli ha già ricordato che attraverso l'introduzione del sistema delle preture circondariali si prevede il recupero di circa 200 magistrati e, sempre con il consenso del Consiglio

superiore della magistratura, di altri magistrati che ne facciano istanza nonchè di uditori giudiziari per circa 300 unità.

Quanto al rilievo secondo il quale il rapporto fra magistrati e popolazione residente sarebbe in Italia più alto che negli altri paesi europei, non ritengo si debba aggiungere altro alla risposta data in modo così egregio dal presidente Covi se non osservare che i dati statistici in merito non sono del tutto fondati, in quanto la comparazione viene fatta fra paesi con sistemi giurisdizionali non del tutto assimilabili. Vorrei poi ricordare al senatore Macis che il ministro Vassalli ha già assicurato che è in corso di predisposizione un apposito provvedimento, integrativo rispetto a quello oggi in discussione, per sopperire alle necessità di personale di magistratura, e in modo particolare di personale ausiliario, in previsione dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. È evidente, però, che tutto deve essere inquadrato in un provvedimento globale.

Ciò vale anche per la previsione dell'introduzione della figura del giudice di pace, che certamente contribuirà ad alleggerire i lavori giudiziari e che corrisponde ad un'esigenza del sistema giudiziario italiano. Anche a questo proposito il Governo si riserva di presentare in tempi brevi un provvedimento, la cui predisposizione è già in fase avanzata.

Per quanto riguarda la proposta del senatore Misserville, il mio parere è che essa non possa essere rifiutata pregiudizialmente, ma che sia il caso di esaminarla più attentamente. Tuttavia, senatore Misserville, non credo che tale proposta possa essere inserita in questo provvedimento, che si prefigge solo il fine particolare di sopperire a croniche esigenze di personale nei distretti più esposti. Pertanto, in considerazione anche del fatto che il problema sollevato è già allo studio delle forze parlamentari e certamente del Governo, inviterei il senatore Misserville ad eventualmente trasformare l'emendamento preannunciato in un ordine del giorno.

Per quanto riguarda, infine, l'ordine del giorno illustrato dal senatore Vitalone, il Governo è disponibile ad accoglierlo come raccomandazione, purchè al termine di esso, proprio per le osservazioni che sono qui emerse, vengano inserite le parole «e delle altre regioni in cui i fenomeni criminosi si manifestano in termini più acuti». Questo perchè accanto alle regioni in cui tradizionalmente tali fenomeni si manifestano in maniera più cruenta ve ne sono oggi altre, come, per esempio, la Lombardia, il Piemonte e il Lazio, in cui si assiste a fenomeni criminali nuovi che richiedono una maggiore presenza di magistrati attrezzati a combatterli.

Spero di aver fornito tutti i chiarimenti richiesti e di aver risposto alle osservazioni avanzate.

PINTO. Anche a nome degli altri presentatori dell'ordine del giorno, dichiaro di consentire all'integrazione testè suggerita dal rappresentante del Governo.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO