

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

95° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 OTTOBRE 1990

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Comunicazioni del Ministro di grazia e giustizia sullo stato e sulle prospettive della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Interrogazioni.

PRESIDENTE	<i>Pag. 2, 3, 13 e passim</i>
ACONE (PSI)	19, 21, 22
BATTELLO (PCI)	18, 21
FILETTI (MSI-DN)	19
SALVATO (PCI)	3, 17
VASSALLI, ministro per la grazia e giustizia ..	2, 4, 7 e passim

I lavori hanno inizio alle ore 18,10.

Comunicazioni del Ministro di grazia e giustizia sullo stato e sulle prospettive della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Interrogazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca comunicazioni del Ministro di grazia e giustizia sullo stato e sulle prospettive della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, e lo svolgimento di interrogazioni.

Desidero innanzitutto ringraziare l'onorevole Ministro per il suo intervento alla seduta di questa sera, in un periodo in cui egli è particolarmente impegnato per i tempi calamitosi che la sua amministrazione sta attraversando.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, chiedo scusa ma, per difetto mio e dei miei uffici, non avevo presente che fosse previsto anche l'adempimento del vecchio impegno a riferire sulle circoscrizioni giudiziarie. Peraltro ricordo che ho avuto occasione di soffermarmi con ampiezza su questo argomento in una lunga seduta nell'altro ramo del Parlamento. Oggi tuttavia vi sono fatti nuovi ed in particolare vi è il fatto che giovedì scorso il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge delega per una revisione delle circoscrizioni giudiziarie presentato dal Ministero di grazia e giustizia.

Tale disegno di legge investe la revisione di tutte le circoscrizioni giudiziarie (quindi preture, ancorchè già toccate dalla legge n. 30, tribunali e corti d'appello) e contiene solo una serie di criteri sulla base dei quali si dovrebbe procedere a tale revisione. Ho già deciso di inviare questo disegno di legge al Senato e quindi ne disporrete da un momento all'altro; a questo punto, dato che lo esaminerete probabilmente tra breve e con i tempi necessari, non so quanto sia utile che io mi soffermi su questa materia.

Vi sono poi problemi particolari, che abbiamo allo studio e che riguardano soprattutto l'area napoletana. Come certamente loro sanno, quest'area è forse la più preoccupante dal punto di vista dell'assoluto stato di disordine e di insufficienza delle circoscrizioni giudiziarie esistenti; è infatti inconcepibile che l'area napoletana attualmente fruisca di un solo tribunale, laddove mi pare che nell'area di Avellino ve ne siano tre e altrettanto nell'area di Salerno. È quindi all'esame della Camera dei deputati (pur avendo incontrato notevoli difficoltà, sia dal punto di vista del bilancio che da quello dell'organico della magistratura, tant'è vero che l'esame è stato sospeso) l'istituzione dei due tribunali di Nola e di Torre Annunziata, o quanto meno di uno di essi.

Peraltro, siccome la situazione napoletana in materia di tribunali riguarderebbe altrettante preture circondariali, alleviando il carico insostenibile di quella napoletana che non è quasi più in grado di

funzionare, abbiamo pensato di dover anticipare alcune misure a livello pretorile. Dapprima è stata esaminata la proposta di ripetere l'esperienza che avevamo fatto in materia civile, riportando alle sezioni distaccate parecchie funzioni che il Consiglio avrebbe voluto destinare alle preture circondariali. Pensavamo di procedere in tal modo anche in materia penale; senonchè, mentre sarebbe stato facile isolare i giudici delle varie indagini preliminari nelle 23 sezioni distaccate, si è visto che si sarebbe prodotto un moto perpetuo, con relative ulteriori perdite di tempo e di energie, per quanto riguarda i pubblici ministeri itineranti e gli uffici competenti.

Attualmente è stata elaborata nell'ambito dell'avvocatura e della magistratura napoletana una proposta che sto studiando e che per il momento incontra il mio favore, fatti salvi sempre gli avvisi degli uffici. Tale proposta tende a creare raggruppamenti di sezioni distaccate (tre o quattro) nell'ambito della pretura circondariale delle zone maggiormente gravate, all'interno dei quali si potrebbe svolgere tutta la fase delle indagini preliminari con sostituti procuratori inviati permanentemente. Vedremo se questo comporterà modifiche legislative o soltanto uno snellimento di procedure.

Ciò riguarda la situazione napoletana, che maggiormente ci preoccupa dal punto di vista dell'insufficienza dello stato delle circoscrizioni giudiziarie. Per il resto, se volete ulteriori informazioni potrete tornare un'altra volta o inviarvi il corposissimo carteggio destinato alla Camera dei deputati, di cui è pronta una fotocopia per il Senato. Mi sono soffermato sulla situazione napoletana perchè è quella che desta le maggiori preoccupazioni; però non vi è dubbio che vi sono distonie in tutto il Paese, come del resto è noto dato che dell'argomento si è parlato tante volte anche in questa sede. Per il momento mi rimetterei quindi al disegno di legge delega, dichiarando la mia disponibilità per la produzione di dati circa la situazione esistente, tanto più che ritengo che essi potrebbero servirvi per le valutazioni che sarete chiamati a fare sui criteri che abbiamo indicato per la legge delega.

Vorrei, ora passare a rispondere alle interrogazioni.

PRESIDENTE. Le interrogazioni all'ordine del giorno sono due. La prima interrogazione è della senatrice Salvato. Ne do lettura:

SALVATO. - *Al Ministro di grazia e giustizia.* - Premesso:

che martedì 11 ottobre 1988 è stato firmato un protocollo tra comune di Napoli e Ministero di grazia e giustizia riguardante un progetto per l'istituto di osservazione minorile «Filangieri»;

che alla firma erano presenti «due» direttori del «Filangieri» ed in particolare il dottor Mascolo, il cui provvedimento di trasferimento è stato sospeso da un'ordinanza del TAR;

visto che le organizzazioni sindacali - in particolare la CGIL - hanno espresso un giudizio negativo sul comportamento dei dirigenti dell'ufficio giustizia minorile circa l'attuazione del progetto «Filangieri», con particolare riferimento alle disposizioni sul personale, ravvisando in queste disposizioni la disapplicazione di impegni precisi assunti in sede di contrattazione nazionale,

l'interrogante chiede di conoscere:

- 1) le linee e i contenuti di questo progetto;
- 2) i motivi per i quali il Ministro abbia ritenuto di dover trasferire il dottor Mascolo.

(3-00556)

La seconda interrogazione è presentata a mio nome. Ne do lettura:

COVI. - *Al Ministro di grazia e giustizia.* - Per conoscere quali provvedimenti il Governo intenda assumere per far fronte alle deficienze degli organici dei magistrati e del personale ausiliario con quella urgenza resa sempre più palese, oltre che da recenti clamorose denunce degli operatori della giustizia operanti nelle zone del paese più tormentate dalla criminalità, anche dalle generali e gravi difficoltà nelle quali versano sia la giustizia penale nella fase di attuazione del nuovo rito, sia la giustizia civile, il cui stato di inefficienza assume aspetti di vera e propria paralisi.

(3-01325)

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia.* Per quel che riguarda, onorevole presidente Covi, la sua interrogazione proprio nei giorni scorsi, ho avuto occasione di illustrare ancora una volta in una sede parlamentare il complesso dei problemi e delle iniziative in cui si compendia particolarmente il settore investito dall'interrogazione stessa. Quindi, mi riporto all'intervento fatto - qualcuno dei senatori in questa aula era presente in quella occasione - il 19 settembre nella seduta della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia dedicata alla discussione della bozza di relazione elaborata dal gruppo di lavoro incaricato di esaminare il problema relativo all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. In quella sede ho espresso le mie valutazioni in ordine a possibili interventi di rimedio e di supporto volti a restituire efficienza all'apparato giudiziario, con particolare riguardo alle esigenze poste dal nuovo rito e alla scala delle priorità da assegnare ai diversi problemi.

Le considerazioni espresse in quella sede alle quali ha fatto seguito un analitico documento da noi depositato contenente rilievi dettagliati in ordine alle proposte contenute nella relazione della Commissione, non possono che rimanere qui confermate. Posso cercare di procurare lo stesso materiale per la Commissione giustizia. Infatti, anche se si tratta di un materiale che interessa fortemente l'argomento dell'interrogazione, era stato raccolto soprattutto in vista di un progetto avanzato dal gruppo di lavoro della Commissione antimafia, il quale gruppo di lavoro poneva l'accento particolarmente su alcune riforme legislative da introdurre, alcune *ex* articolo 7 della legge delega e altre attraverso una riforma legislativa ordinaria di disposizioni del codice di procedura penale in cui è strettamente vincolante la direttiva della legge delega.

Peraltro, per quanto attiene particolarmente ai temi degli organici dei magistrati e del personale ausiliario, che suscitano le preoccupazioni dell'onorevole interrogante, è da aggiungere il fatto nuovo avvenuto dopo quella mia relazione del 19 settembre alla Commissione antimafia: l'intervenuta approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella

penultima seduta, di un disegno di legge comunicato alla Presidenza del Senato il 26 settembre, recante: «Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia» che se non sbaglio, la Commissione giustizia del Senato ha già all'ordine del giorno della seduta di domani con una sollecitudine di cui, onorevole Presidente, la ringrazio ancora una volta.

È doveroso rilevare che nel disegno di legge appena approvato dal Consiglio dei ministri si traduce quel che appare attuabile in relazione alle note ristrettezze del bilancio, anche di fronte a forti opposizioni del Dipartimento della funzione pubblica di cui parlerò. Esso non rappresenta, pertanto, che un piccolo passo nella scala degli interventi programmati e auspicati. Spero di intervenire sulla discussione del disegno di legge nonostante gli impegni, ma posso accennare fin da adesso che quel disegno di legge, che tra l'altro ha dovuto cambiare anche il primitivo titolo, «Interventi straordinari in materia di giustizia», era molto più vasto senonchè, hanno dovuto essere stralciate alcune parti, soprattutto la ben cospicua prima parte di sette articoli che aveva una serie di rimedi atti a sveltire le procedure per il reclutamento degli uditori giudiziari.

Come ho detto, abbiamo avuto una opposizione precisa e fermissima del Dipartimento della funzione pubblica, il quale ritiene che le stesse esigenze esistono non solo per concorsi per la magistratura ma anche per altri concorsi e che quindi non sia possibile pensare a provvedimenti particolari. Quindi abbiamo dovuto, di fronte ad una posizione irremovibile, stralciare dal disegno di legge tutta la parte riguardante i concorsi di magistratura.

Poi, anche per difficoltà del Tesoro, abbiamo dovuto stralciare altre parti. Peraltro, sono rimasti due blocchi molto importanti, quello di una ulteriore modifica in materia di applicazioni di magistrati e quella per noi tutti ancora più importante delle deroghe al blocco dei concorsi che gravava sulla nostra amministrazione come su altre, da ormai tre anni. È stato molto difficile ottenere questo sblocco che in un primo momento il Dipartimento della funzione pubblica aveva ostacolato in modo radicale dicendo che in presenza di altre analoghe situazioni non si possono avere due tipi di trattamento.

Aiutato poi da messaggi del Presidente della Repubblica sulla straordinarietà e dal richiamo che ad essi ho fatto, il Ministro della funzione pubblica ha rimosso le sue difficoltà vincendo le resistenze della sua burocrazia e mi ha dato il benestare, sia pure sul piano di una straordinarietà di interventi che egli intendeva limitare ad un biennio di durata e che io, viceversa, sono riuscito a portare ad un triennio, ottenendo l'approvazione del Consiglio dei ministri.

Inoltre la preoccupazione circa le posizioni del Tesoro (che naturalmente rimangono invariate su molte parti del provvedimento) e la delusione per l'entità degli stanziamenti che erano stati originariamente riservati alla giustizia nel disegno di legge finanziaria per il 1991 sono state in parte rimosse. Peraltro non ho ancora avuto alcuna risposta positiva dal Ministero del tesoro, per quanto più volte sollecitata, per quello che riguarda il richiamo in servizio per un triennio dei magistrati in pensione; viceversa, dopo molti sforzi che non

sto qui a riassumere, ho avuto una risposta positiva del Tesoro per quanto concerne l'istituzione del giudice di pace (vedrà poi il Senato se gli stanziamenti saranno sufficienti). Rispetto al programma del Ministro del bilancio che, conformemente al 1990, prevedeva 10 miliardi per il 1991 e 30 miliardi per il 1992 e il 1993, il disegno di legge finanziaria che va adesso all'esame della Camera porta uno stanziamento di 150 miliardi per il 1991 (tenendo conto che il provvedimento relativo al giudice di pace difficilmente entrerà in vigore all'inizio del prossimo anno) e di 350 miliardi rispettivamente per il 1992 e il 1993. Temo che i calcoli non abbiano grande valore e che gli stanziamenti non siano sufficienti, ma il passaggio da 10 a 150 miliardi mi è sembrato un notevole traguardo, considerando soprattutto il fatto che gli originali calcoli del nostro Ministero erano arrivati alla cifra di 325 miliardi.

Tornando agli argomenti specifici affrontati dall'interrogazione del senatore Covi, devo osservare preliminarmente in linea generale che, secondo le esperienze degli ultimi tempi, tra le cause che inceppano una politica del personale giudiziario adeguata alle esigenze del momento assumono rilievo la rigidità dell'attuale meccanismo normativo di applicazione di magistrati da un ufficio ad un altro per esigenze contingenti e per un altro verso l'accentuato avvicendamento a domanda, specie nelle aree di maggiore difficoltà.

In tal modo ogni programmazione settoriale o generale dei trasferimenti e delle assegnazioni risulta pregiudicata dal troppo breve periodo di permanenza minima previsto dall'attuale disciplina e nel contempo riesce piuttosto difficile e poco tempestivo il ricorso all'applicazione temporanea di magistrati là dove ve ne sia l'assoluta esigenza. A ciò si aggiunge l'exasperante durata dei concorsi per il personale amministrativo con le difficoltà che, in rapporto alla peculiarità del «settore giustizia», nascono dalla legislazione sul reclutamento.

A questo riguardo, come forse alcuni di voi già sanno, vorrei aggiungere che nel provvedimento inserito all'ordine del giorno dei lavori di questa Commissione domani mattina esiste anche la famosa clausola dell'estensione da due a quattro anni del periodo di durata minima dei magistrati nelle sedi da loro richieste.

Senza dubbio, oltre quelli cui si è fatto cenno, i problemi sono molteplici e richiederebbero una più ampia revisione ordinamentale: le proposte contenute nel disegno di legge che si presenta alla valutazione delle Camere sono circoscritte a profili particolari che non comportano specifici impegni di spesa e non appaiono incompatibili con la più generale politica in tema di funzionariato pubblico. Il provvedimento, ripeto, è in sostanza uno stralcio del più ampio disegno innovatore, la cui presentazione si è manifestata allo stato non praticabile per le difficoltà di bilancio e per le opposizioni del Dipartimento della funzione pubblica.

Del resto, si deve tener conto che le richieste di aumento delle piante organiche del personale di magistratura vengono prevalentemente formulate dai capi degli uffici in occasione di contingenti situazioni di emergenza determinate da periodiche lievitazioni della domanda di giustizia nei diversi settori ovvero da assenze dal servizio di magistrati per cause che non consentono sostituzioni (malattie,

maternità, eccetera). Porto ad esempio la situazione del tribunale di Gorizia che è ridotto al solo presidente.

BATTELLO. Si tratta di un abuso della messa in malattia che bisognerebbe controllare fiscalmente.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. È un problema che ho segnalato anch'io, visto che non si tratta di mancanza di organico.

Tra le motivazioni delle richieste di aumento delle piante organiche, infine, vi sono procedimenti penali di particolare complessità e durata che, specie negli uffici di minori dimensioni, comportano notevoli disagi nel servizio (ritardi nella trattazione di altri procedimenti, flessione delle definizioni, aumento delle pendenze).

Tuttavia il mezzo invocato per risolvere tali problemi organizzativi non appare proporzionato allo scopo, tenuto conto della temporaneità dell'emergenza e delle inevitabili resistenze che, una volta cessato il bisogno, incontrerebbe una riduzione della pianta organica, nonché della evidente inadeguatezza del complesso *iter* amministrativo a fornire una tempestiva risposta alle situazioni in atto.

Alle predette esigenze si è cercato di far fronte con la legge n. 58 del 1989, che fu approvata dal Parlamento in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e dell'impossibilità di immediata copertura di tutti i nuovi posti degli uffici di procura presso le preture circondariali. La concreta applicazione della legge del 1989 ha evidenziato, tuttavia, la necessità di apportare alcune modifiche per renderla più funzionale alle esigenze prospettate.

Lo schema di disegno di legge approvato in questi giorni intende garantire una maggiore tempestività di intervento e perciò semplifica la procedura di emissione del relativo decreto eliminando il parere del consiglio giudiziario.

Infatti molti magistrati, molti presidenti di corte lamentavano l'estrema lentezza e i ritardi nell'applicazione dovuti all'acquisizione di tale parere. Qualcuno aveva proposto una ratifica successiva ma noi abbiamo, per così dire, saltato il fosso eliminando il parere. Vedremo quello che deciderà il Parlamento, sempre che voglia mandare avanti questa innovazione in materia di applicazione.

Inoltre per consentire un'applicazione più flessibile con riferimento a perduranti esigenze di servizio si è ritenuto opportuno escludere dalla fattispecie procedimentale il consenso del magistrato da applicare, in quanto elemento estraneo alla stessa natura dell'istituto che, atteso il carattere urgente e provvisorio dell'applicazione, non incide sulle garanzie di *status* dei magistrati.

È da ribadire che le nuove norme non comportano oneri di spesa.

Lo schema normativo del quale ci stiamo occupando mira a garantire, poi, nell'interesse della funzionalità degli uffici, un maggior periodo di stabilità dei magistrati che vi sono assegnati.

Accade infatti che, disposte le assegnazioni per conferimento di funzioni o per tramutamento ordinario presso gli uffici, alcuni dei quali insistono geograficamente in aree territoriali più fortemente colpite dalla criminalità di stampo mafioso o camorristico, dopo appena un biennio i magistrati assegnati chiedono ed ottengono il trasferimento ad

altra sede. Più in generale si può dire che detto periodo di permanenza minima genera eccessiva mobilità, che non giova alla funzionalità ed alla efficienza dell'espletamento del servizio, caricando di continuo e defaticante impegno il Consiglio superiore della magistratura.

Per fronteggiare tale situazione, che produce effetti negativi sull'organizzazione e sulla funzionalità dell'apparato giudiziario, si è ritenuto opportuno modificare l'articolo 194 dell'Ordinamento giudiziario, secondo cui: «Il magistrato destinato per tramutamento o per promozione ad una sede da lui chiesta o accettato, non può essere, di regola, trasferito in altre sedi prima di due anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano motivi di salute o ragioni di servizio».

L'articolo 2 del disegno di legge infatti aumenta da due a quattro anni il periodo minimo di permanenza previsto dall'articolo 194, tentando di ridurre gli inconvenienti di una mobilità ravvicinata nel tempo.

Anche questa innovazione non comporta oneri di spesa.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, va sottolineato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 1983), l'amministrazione giudiziaria ha assunto una posizione marginale e per molti versi secondaria rispetto ad altre amministrazioni. Lo stesso coordinamento - operato dal Ministro per la funzione pubblica in materia di pubblico impiego - non è riuscito finora a far emergere le connotazioni peculiari dell'amministrazione della giustizia, peculiarità ribadite dall'articolo 110 della Costituzione che attribuisce al Ministro di grazia e giustizia una ben precisa responsabilità politica al riguardo.

Ed invece le esigenze di personale nel settore giudiziario sono veramente eccezionali, come lo è l'intera problematica della giustizia. Tale eccezionalità, unanimamente riconosciuta, è stata anche di recente sottolineata nel messaggio indirizzato al Parlamento il 26 luglio scorso dal Presidente della Repubblica, secondo il quale «il problema della giustizia è un problema la cui soluzione riguarda non solo l'ordinato assetto e l'utile funzionamento delle istituzioni repubblicane, ma anche e soprattutto il prestigio effettivo e la credibilità reale dello Stato democratico», il che implica la necessità «dell'adeguamento dei mezzi e delle altre condizioni di efficienza della giustizia».

Sono questi i passi di cui mi sono fatto forte a fronte delle contestazioni del Ministro del tesoro e del Ministro della funzione pubblica.

Si aggiunga che le gravissime carenze di organico, specie di personale amministrativo sia nel settore giudiziario sia in quello penitenziario, sono state denunciate anche dall'ultima relazione della Corte dei conti.

La normativa approvata dal Governo, cioè quella che prevede le deroghe per i concorsi per il personale giudiziario e per quello penitenziario (settore quest'ultimo dove la carenza è spaventosa rispetto agli organici: siamo al 50 per cento) soddisfa in tempi piuttosto celeri queste speciali e peculiari necessità dell'amministrazione giudiziaria, attribuendo al Ministro di grazia e giustizia, in materia di pubblico impiego, poteri diversi e più incisivi rispetto alle altre amministrazioni.

E, data la gravità della situazione, tali poteri si traducono in altrettante forme derogatorie rispetto ai vincoli di reclutamento di personale previsti dalla vigente normativa.

È noto che la determinazione delle dotazioni organiche di ciascuna qualifica funzionale e dei relativi profili professionali è stata effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 1988 sulla base della somma delle dotazioni organiche complessive delle carriere esistenti alla data del decreto ministeriale 23 luglio 1987, ricognitivo della consistenza degli organici, e non con riguardo alle esigenze globali dell'amministrazione.

Le dotazioni organiche delle preesistenti carriere (direttiva, di concetto, esecutiva ed ausiliaria) risultano per di più decurtate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 1988 di un numero di posti corrispondente a quello attribuito ai profili professionali di nuova istituzione (i cosiddetti profili emergenti), pur necessari per l'ammodernamento strutturale dell'apparato dell'amministrazione giudiziaria.

Tranne che per il profilo di collaboratore di cancelleria e per quello di coadiutore dattilografo giudiziario (rispettivamente VII e V qualifica funzionale), sono consistenti le vacanze negli altri profili ricompresi nelle due citate qualifiche funzionali, così come in genere in tutti quelli previsti per le restanti qualifiche. Infatti il numero delle vacanze ammonta a 4.261 unità (comprendendosi anche i profili professionali dei funzionari di cancelleria, degli assistenti e dei dattilografi). Di queste vacanze, ben 3.821 unità costituiscono la dotazione organica dei profili professionali di nuova istituzione, nei quali (se si escludono alcuni profili di peso marginale, ove si riscontra una parziale disponibilità) non è coperto neppure un posto.

Purtroppo sulla base della normativa in vigore non è possibile intravedere i tempi occorrenti per la copertura di tali posti, nonostante riguardino figure assolutamente nuove per l'amministrazione della giustizia, e tali da contribuire all'effettivo ammodernamento dell'apparato (come nel caso dei profili dell'area informativa, dell'area economico-finanziaria, quelli di traduttore, di stenodattilografo, di bibliotecario); lo stesso va detto per il reclutamento di funzionari di cancelleria in considerazione dell'aumento medio delle attuali vacanze, che, per promozioni e cessazioni dal servizio, è pari a cento unità l'anno.

Infatti, l'articolo 4, comma 2, della legge 7 luglio 1988, n. 254, vieta alla amministrazione di indire concorsi per reclutamenti fino a quando non saranno completate le procedure di inquadramento del personale nei profili professionali, in forza dell'articolo 4, commi nono e decimo, della legge 11 luglio 1980, n. 312, e dell'articolo 2 del decreto-legge 6 giugno 1981, n. 283, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 1981, n. 432 (inquadramento del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 312 del 1980, che abbia frequentato a domanda gli appositi corsi di riqualificazione con esame finale per profili professionali di qualifica immediatamente superiore, istituiti dalla stessa legge n. 283).

D'altra parte si può fondatamente ritenere che questo divieto non sarà di breve durata, atteso che il Ministro per la funzione pubblica, con

circolare n. 43892/8.312.21.4 del 10 gennaio 1990, ha preannunziato che la decorrenza dei termini per la presentazione delle istanze per l'applicazione dell'articolo 4, comma 9, della legge n. 312 del 1980 avrà inizio dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di apposito avviso a cura dello stesso Ministro. Il convincimento di cui sopra è ulteriormente avvalorato dalla elaborazione di uno schema di disegno di legge concernente «Modifiche ed integrazioni della disciplina dell'articolo 4, decimo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, nonché dell'articolo 2 del decreto-legge 6 giugno 1981, n. 283, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 1981, n. 432», schema che, non risulta ancora approvato dal Consiglio dei ministri.

Al divieto di cui all'articolo 4, comma 2, della legge n. 254 del 1988, che di fatto blocca i concorsi, si aggiunge il divieto di concedere autorizzazioni ad assumere personale diverso da quello appartenente alle categorie protette fino a quando non saranno definite le procedure relative alla mobilità di personale contenuto nell'articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325. Tale ulteriore divieto è confermato per il 1990 dall'articolo 2 del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413. Significativo al riguardo è che, proprio a causa della riconosciuta incongruità delle dotazioni organiche stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 1988, con le leggi n. 32, n. 104 e n. 246 del 1989 sono stati disposti aumenti che hanno portato i posti di assistente giudiziario da 1.593 a 3.456, compresa in essi la quota di posti da aumentare per l'anno 1991, e quelli di dattilografo da 300 a 3.060.

Evidentemente quest'ultima parte deve essere aggiornata a seguito dell'avvenuta approvazione, ottenuta giovedì scorso, del disegno di legge di cui ho parlato da parte del Consiglio dei ministri.

Alla luce di quanto esposto, risulta assolutamente imprescindibile l'esigenza di adottare misure di carattere straordinario per poter fronteggiare lo stato di crisi sopra evidenziato, al fine di non compromettere ulteriormente la funzionalità del settore-giustizia.

Perciò l'articolo 3 del disegno di legge prevede, in deroga alla normativa generale in materia di pubblico impiego, la possibilità per il Ministro di grazia e giustizia di reclutare personale per tutti i posti in organico attualmente vacanti, sia per i profili cosiddetti emergenti sia per quelli già parzialmente coperti. Il comma 2 di detto articolo costituisce il parametro di riferimento degli organici da ricoprire alla luce delle leggi approvate successivamente al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 1988.

È da chiarire ancora una volta che la normativa proposta mira esclusivamente ad assicurare la copertura di posti già esistenti in organico, perciò non comporta alcun onere di spesa.

Con queste misure, che saranno al più presto proposte all'approvazione del Parlamento, il problema prospettato dall'onorevole interrogante dovrebbe trovare, in tempi ragionevoli, idonea soluzione, lasciando aperti gli spazi per l'attuazione di ulteriori e più incisive misure innovatrici.

Speriamo che con la valutazione che il Senato farà di questo disegno di legge, quanto meno su questa parte relativa alle deroghe, si possa procedere con la dovuta speditezza e trovare al più presto l'adesione della Camera dei deputati.

Per quanto riguarda i magistrati la mia risposta si riferisce alle applicazioni, quindi mi dispiace se non sarà soddisfacente, ma gli aumenti di organici della magistratura li abbiamo già elencati e comunicati ampiamente in altre circostanze e li troverete in modo particolare nella relazione scritta fatta alla Commissione antimafia, con i relativi allegati, in cui sono indicati tutti i provvedimenti relativi all'aumento degli organici nella magistratura.

Per quello che riguarda la questione degli incentivi, per quanto possa interessare in questa sede, la situazione è particolarmente complessa, sia sotto il profilo delle reazioni della magistratura, che non erano prevedibili (in quantochè noi abbiamo seguito le direttive del Consiglio superiore della magistratura nel 1988), sia sotto il profilo del costo, sia anche sotto il profilo delle competenze del Consiglio superiore della magistratura. Quando si è trattato di incentivi per le zone dette eufemisticamente disagiate, si è sempre parlato di incentivi che dovevano essere di natura economica e attinenti alla carriera. Si trattava, cioè, di due tipi di incentivi, che erano quelli che ci aveva segnalato il Consiglio superiore della magistratura nel 1988. Quando abbiamo preparato il nostro disegno di legge - che non è passato, ma che avrà indirettamente considerazione, avendo la Commissione giustizia del Senato messo all'ordine del giorno il disegno di legge n. 2238 d'iniziativa parlamentare del senatore Zito e di altri senatori - noi ci siamo attenuti a prevedere (tesi sulla quale avevo molte perplessità ma che poi ha prevalso) gli incentivi di carattere finanziario, ritenendo che la competenza per gli altri incentivi fosse dello stesso Consiglio superiore della magistratura, al quale è devoluta tutta la materia dei trasferimenti; quindi detto Consiglio avrebbe potuto fissare criteri con propri atti o circolari. Senonchè la parte «incentivi economici» ha trovato l'opposizione recisa per ora del Ministero del tesoro, che però ho di nuovo sollecitato ripetutamente, anche se adesso è un po' diminuita la volontà di fare resistenze, dovuta alle reazioni che si sono manifestate.

Per quanto riguarda invece gli altri incentivi che non erano nel nostro disegno, ho stabilito rapporti verbali e scritti importanti e impegnativi, ritengo, con il vice presidente del nuovo Consiglio superiore della magistratura, onorevole Galloni, al quale ho rappresentato tutta la problematica, le ragioni pro e contro, i criteri che si potrebbero tener presenti in sede di trasferimenti e aspetto la risposta dello stesso vice presidente, quando avrà potuto avere un parere definitivo al riguardo della commissione per le riforme o di altre commissioni dello stesso Consiglio. Quindi l'iniziativa governativa è ferma a questo punto, mentre andrà avanti l'iniziativa parlamentare del senatore Zito e di altri senatori. Ho il piacere in questa sede di salutare e di ringraziare il senatore Zito per l'appoggio ed il concorso che ha dato con il suo disegno di legge a questa materia.

Passo ora a rispondere alla interrogazione 3-00556 della senatrice Salvato.

Con decreto ministeriale del 23 febbraio 1988, è stato soppresso l'istituto d'osservazione maschile «Gaetano Filangieri» per minori in custodia cautelare, ed è trasformato in «Istituto di semilibertà maschile e femminile con annesso Servizio sperimentale per l'attuazione delle

misure alternative e sostitutive»; ciò al fine di adeguare le strutture napoletane alle esigenze penitenziarie minorili attuali e a quelle che il nuovo codice di procedura penale si prevedeva che avrebbe posto.

Il predetto decreto ministeriale ha in pratica codificato il cosiddetto «Progetto Nuovo Filangieri» al quale l'Ufficio giustizia minorile lavorava da anni sulla linea di tendenza della riduzione dell'area carceraria e della rivalutazione di tutte le possibilità di responsabilizzazione del minore e del suo ambiente di vita per favorire la più rapida fuoriuscita del minore stesso dal circuito penale.

Le linee portanti del progetto relativo al «Servizio Sperimentale» prevedono che la nuova struttura del Filangieri non sia restrittiva, «custodialistica», meramente punitiva e che pertanto non sia considerata «carcere».

Essa deve invece offrire opportunità di formazione-lavoro, di recupero scolastico e di organizzazione del tempo libero con la guida di un gruppo integrato di operatori istituzionali e territoriali dell'area pedagogico-sociale.

Gli utenti del progetto sono i minori (età 14-18) sottoposti a misure alternative e sostitutive ed a prescrizioni dell'Autorità giudiziaria minorile, nonché un'aliquota (del 20 per cento) di minori segnalati dai servizi sociali territoriali che devono peraltro impegnarsi a frequentare un intero ciclo scolastico e/o formativo.

Il protocollo d'intesa col comune di Napoli, recentemente firmato, rappresenta una importante occasione di collaborazione e responsabilizzazione interistituzionale attraverso una fattiva partecipazione a forme nuove di gestione degli interventi sociali da parte dell'Amministrazione centrale (Ministero di grazia e giustizia), degli enti locali territoriali (Comune e Regione), delle amministrazioni periferiche (Provveditorato agli studi), nonché di quelle forze e componenti sociali presenti sul territorio che sono in grado di assicurare il loro apporto per la migliore riuscita dell'iniziativa.

La specialità e la peculiarità del progetto imponevano il problema di una ridefinizione dei ruoli professionali, di compiti e mansioni rispetto ad un assetto organizzativo nuovo e particolarmente dinamico, prevedendo metodologie operative ed organizzative nuove ed integrate; per tale ragione gli operatori saranno coinvolti in una proposta di aggiornamento affidato al LABOS (Laboratorio per le politiche sociali).

L'Ufficio giustizia minorile ricercò pertanto, nell'ambito del personale in servizio nelle dipendenti strutture minorili ed in particolare dell'area pedagogica, operatori particolarmente preparati e disponibili per gestire il Progetto-pilota del Nuovo Filangieri e tra il personale selezionato prescelse l'educatore dottor Giuseppe Centomani, particolarmente qualificato, quale coordinatore del progetto stesso e come futuro reggente la direzione della struttura, in vista del già disposto trasferimento del dottor Mario Mascolo, direttore del vecchio Filangieri.

La sospensione del trasferimento del predetto funzionario, ordinata dal TAR, ha fatto sì che alla firma del protocollo d'intesa col Comune di Napoli presenziasse oltre al predetto dottor Mascolo, tutt'ora direttore dell'intera struttura, anche l'educatore dottor Centomani, coordinatore del Progetto Nuovo Filangieri.

La sperimentazione, iniziata il 5 ottobre 1989, è in fase di graduale attivazione con un primo gruppo di ragazzi dell'area penale esterna, impegnati in proposte formative integrate scuola-lavoro-animazione con insegnanti del Provveditorato agli studi, istruttori regionali e quattro animatori del comune di Napoli.

È stata, inoltre, già elaborata e sottoposta al parere della competente Commissione consultiva, una convenzione con il comune di Napoli che prevede oltre che la gestione diretta comunale di tutte le attività di tempo libero (audiovisive-teatrali-sportive eccetera) anche il servizio mensa per i ragazzi interni ed esterni e gli operatori.

Infine è in fase di costituzione una consulta cittadina, tra l'ufficio per la giustizia minorile, la regione Campania, il comune di Napoli, le organizzazioni sindacali CGIL - CISL - UIL, il provveditorato agli Studi e le espressioni più significative del mondo del lavoro e dell'associazionismo giovanile, finalizzata a stimolare e sostenere progetti ed iniziative a favore dei minori coinvolti nel circuito penale, con particolare riferimento al Progetto «Nuovo Filangieri».

Questo Ministero, riconfermando il grande interesse per tale progetto, anche perchè sperimentale per l'attuazione delle nuove norme relative al processo penale minorile, ne seguirà l'evoluzione con particolare attenzione.

Si ritiene infine di chiarire che il trasferimento del dottor Mario Mascolo, era stato richiesto perchè occorrevano direttori in altre sedi, quali Catania e Bari (a lui però non gradite). Pertanto, esso era determinato non da ragioni di sfiducia nel funzionario, le cui capacità non erano in discussione, ma dall'esigenza di utilizzare appieno da un lato la professionalità del dottor Mascolo quale direttore penitenziario in altra sede minorile, parimenti bisognosa di copertura, e da un altro quella dell'educatore dottor Centomani, particolarmente adatta alla struttura da realizzare. Il trasferimento del dottor Mascolo alla Casa circondariale di Napoli - Poggio Reale, disposto con decreto ministeriale del 6 settembre 1988, è divenuto esecutivo a seguito dell'ordinanza del TAR Campania del 16 novembre 1988, che ha respinto l'istanza di sospensione, avanzata dal funzionario.

PRESIDENTE. La ringrazio onorevole Ministro e prendo per primo la parola sulla risposta data alla mia interrogazione.

Condivido largamente la sua risposta per quanto riguarda gli organici relativi al personale che chiamo genericamente ausiliario della magistratura; mi pare che il disegno di legge che è stato presentato e di cui la Commissione giustizia inizierà la trattativa domani mattina risolva, almeno in parte, il problema delle carenze del personale ausiliario e mi felicito che siano state superate le remore dal Ministero della funzione pubblica, consentendo di provvedere alla copertura di quei 4.261 posti dei vari livelli e profili professionali ricorrendo agli idonei di altri concorsi effettuati nel triennio precedente anzichè nel solo biennio.

Onorevole Ministro, devo peraltro dire che per la parte della interrogazione che riguarda invece i magistrati non posso dirmi del tutto soddisfatto della risposta, che si è sostanzialmente limitata a

prendere in esame i punti del disegno di legge testè richiamato di cui inizieremo la trattazione domani mattina, cioè l'applicazione dei magistrati e l'elevazione da 2 a 4 anni del periodo di permanenza nei casi di trasferimento o di incarichi in determinate sedi. Questo provvedimento è senza dubbio opportuno ed io le anticipo che da parte del mio Gruppo sarà espresso un parere favorevole su entrambi gli aspetti ivi contenuti, ritenendo che la questione forse più delicata, cioè quella dell'applicazione anche senza il consenso del magistrato, non sia lesiva di principi di carattere costituzionale data la temporaneità del provvedimento che si intende assumere.

Tuttavia devo dire che di fronte al generale malessere dell'amministrazione della giustizia - che si riscontra non solo nelle zone cosiddette calde, ma in tutto il Paese - credo che questi siano provvedimenti che sostanzialmente potrei definire «pannicelli caldi» rispetto alla drammatica situazione in cui ci troviamo. Mi consentirà di esprimere qualche dubbio sull'efficacia soprattutto delle applicazioni, perchè non so se in pratica si otterrà molto attraverso tale istituto che in sostanza copre una falla ma ne lascia scoperte altre in situazioni forse altrettanto difficili.

La settimana scorsa ho avuto un incontro con i responsabili degli uffici giudiziari della magistratura milanese, che mi hanno rappresentato una situazione drammatica per le infiltrazioni ormai sempre più evidenti della criminalità organizzata sulla piazza di Milano, soprattutto le infiltrazioni di carattere economico e finanziario. A parte questo aspetto, mi hanno rappresentato situazioni altrettanto drammatiche sotto il profilo degli organici dei vari uffici: è particolarmente grave la situazione della procura presso la pretura circondariale del distretto di Milano, sia per l'insufficienza dei magistrati che per la carenza del personale ausiliario, al punto che il dottor Caizzi - procuratore capo presso la procura di Milano - mi diceva che non si sa più come catalogare le 2.000 denunce che arrivano tutti i giorni e che vengono messe negli armadi senza neanche iscrivere nei registri.

Onorevole Ministro, non ho dati precisi, però da qualche relazione sul personale della magistratura mi sembra di poter dedurre che rispetto all'organico attuale, che abbiamo portato con due provvedimenti fino a 8.010 magistrati, ci siano circa 1.600 posti scoperti.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. 1.200.

PRESIDENTE. Ma poi questi posti scoperti risultano essero di più anche con riferimento a quello che testè faceva presente il senatore Battello: assenze, malattie, gravidanze e via dicendo. In particolare mi risulta da alcuni dati che per le procure presso i tribunali di fronte ad un organico di 729 sostituti procuratori vi è uno scoperto del 17,7 per cento e per le procure presso le preture lo scoperto è addirittura del 21 per cento. Onorevole Ministro, so che il Ministero ha indetto vari concorsi e che c'è sicuramente un'accelerazione nel ritmo dei concorsi, però mi pare che tutto ciò non possa portare alla definitiva copertura degli organici se non in termini piuttosto lunghi, considerando il *turn over* dovuto al collocamento in pensione. Ho sentito da lei accennare ad un provvedimento per il mantenimento in servizio...

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia* Per il richiamo di giudici andati in pensione.

PRESIDENTE. Anche questo provvedimento in qualche caso, può dar luogo a un certo sollievo anche se non nella generalità, perchè ci si riferisce a persone anziane e non si potrà prescindere dalla loro volontà.

Vorrei ricordarle che ho presentato qui in Senato un disegno di legge per concorsi straordinari riservati ad avvocati; a me sarebbe piaciuto conoscere l'opinione del Ministro di grazia e giustizia rispetto ad un'assunzione straordinaria in magistratura, che non dico debba essere riferita esclusivamente alla categoria degli avvocati, come ho indicato nel disegno di legge, anche perchè mi rendo conto che facendo riferimento ad avvocati che abbiano 10 anni di esercizio dell'avvocatura e prevedendo nel mio provvedimento di immetterli con il grado massimo di giudici di tribunale si può dar luogo a conflittualità nel seno della magistratura, soprattutto rispetto a coloro che saranno assunti con i concorsi già banditi.

Forse si potrebbero trovare anche altre categorie alle quali il concorso straordinario potrebbe essere aperto. So bene che vi sono resistenze da parte della magistratura, che però non sono generalizzate perchè vi sono anche voci favorevoli. Del resto, esperienze del passato hanno dato risultati soddisfacenti: quella dell'immediato dopoguerra, nel 1946, e quella che risale, se non erro, al 1921.

Avrei desiderato conoscere, signor Ministro, la sua opinione in proposito, perchè la mia preoccupazione non è legata esclusivamente al faticoso avvio del nuovo codice di procedura penale, ma anche al nuovo codice di procedura civile: abbiamo notizia che quest'ultimo sarà con probabilità approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati in sede legislativa domani e, pertanto, presto la Commissione giustizia del Senato potrà vararlo. Anche il nuovo codice di procedura civile rischia di non poter dare i risultati auspicati se la situazione di difficoltà sotto il profilo degli organici della magistratura non si risolverà, anche se l'istituzione del giudice di pace potrà essere di aiuto e dovrebbe sottrarre molta materia contenziosa alla magistratura ordinaria. Occorre tener conto di tutto questo affinchè la riforma ottenga quel successo che fino a questo momento non ha ottenuto. Ritengo che qualche sforzo, anche se mi rendo conto delle difficoltà, debba essere fatto per cercare di accelerare il completamento degli organici per quanto riguarda i magistrati. Per ciò che attiene al personale ausiliario, infine, non so se le 4.261 persone che nei vari livelli e profili professionali potranno essere assunte tra gli idonei dei vecchi concorsi siano sufficienti per colmare le deficienze esistenti assolutamente drammatiche.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche se non è previsto dal Regolamento, desidererei rispondere alla sua domanda sul reclutamento straordinario.

PRESIDENTE. È interesse della Commissione sentire il parere del Governo.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. È una lunga vicenda. Ho fatto parte di tre Governi e in ogni incontro che l'Esecutivo ha avuto con la Giunta dell'associazione nazionale magistrati la prima richiesta fatta è stata sempre che non vi fosse un reclutamento straordinario in quanto sarebbe stato degradante, peggiorativo ecc. Accompagnavano questa richiesta sempre con quella relativa alla accelerazione dei concorsi per il reclutamento ordinario che viceversa ha trovato gli ostacoli di cui ho parlato in precedenza. Si è opposto il Ministero della funzione pubblica mentre quello del tesoro non ha risposto. Io non credo comunque che si possono superare i tempi ragionevoli di ogni reclutamento ordinario.

Nel programma del Governo De Mita era previsto testualmente il reclutamento straordinario, sentita l'associazione nazionale magistrati: questo inciso aveva determinato alla Camera dei deputati le proteste dell'onorevole Mellini. All'epoca in cui fu annunciato il programma del Governo De Mita il problema è stato oggetto di un incontro, anche alla mia presenza, tra la giunta dell'Associazione nazionale magistrati e l'onorevole De Mita; la giunta fece presente che era stata già sentita e che era decisamente contraria e pretendeva solennemente un impegno del Governo a non procedere al reclutamento straordinario. In tale situazione l'esecutivo non ha più proposto tale reclutamento. Si sono avuti episodi non tutti commendevoli per mancanza di comprensione in quanto, avendo la direzione generale dell'organizzazione giudiziaria del Ministero predisposto un disegno di legge su un possibile reclutamento straordinario, vi sono state violente contestazioni da parte della giunta che accusava il Governo di avere in cantiere un progetto di questo genere. Ho dovuto pertanto spiegare anche al congresso dell'Associazione nazionale magistrati che è dovere di ogni ufficio amministrativo prepararsi in tutti gli argomenti ed avere pronte le idee e che una seria preparazione del competente ufficio non significava un impegno del Governo a presentare il disegno di legge.

Il Governo non ha presentato tale provvedimento per non aumentare gli elementi di conflittualità che i commissari conoscono e che sono permanenti nei rapporti con l'Associazione nazionale magistrati, sia pure attraverso varie fasi. Laddove non vi è certezza di arrivare in porto, non è una buona politica del Governo creare ulteriori elementi di conflitto che spesso poi vengono utilizzati speciosamente.

Ci troviamo, peraltro, in presenza di un disegno di legge di iniziativa parlamentare che considero - l'ho già detto privatamente più volte - della più grande importanza, presentato dai senatori Covi, Cutrera, Fabbri e Acone, comunicato il 3 agosto dello scorso anno alla presidenza del Senato e riguardante l'assunzione straordinaria in magistratura di esercenti la professione forense. Devo comunicare alla Commissione che il Ministero ha già preparato una serie di emendamenti per essere pronto nel momento in cui il disegno di legge sarà messo all'ordine del giorno. Il Governo pertanto, intende assumere un atteggiamento di partecipazione attiva e di contributo, quando il disegno di legge sarà esaminato, in modo da arrivare ad una soluzione il più possibile soddisfacente.

Lascerò alla segreteria della Commissione una memoria dei magistrati amministrativi che fanno presente che non è giusto limitare questa eventuale leva straordinaria agli avvocati, in quanto vi sono

moltissimi magistrati amministrativi e militari che sarebbero disposti ad entrare nella magistratura ordinaria, portando con sè un bagaglio non solo di titoli ma anche un'esperienza che dovrebbe essere di contrappeso alle critiche dell'associazione nazionale magistrati che vertono soprattutto, come ho detto, su un presunto livello di impreparazione e inadeguatezza delle categorie che chiameremmo a questo reclutamento.

Dal punto di vista politico il Governo è favorevole all'inserimento nell'ordine del giorno del disegno di legge presentato dal senatore Covi e da altri senatori, e interverrà attivamente con proposte integrative.

SALVATO. Signor Ministro, la ringrazio delle informazioni che lei ha dato alla Commissione rispondendo alla mia interrogazione.

Credo che sia decisamente importante l'impegno assunto dal Ministero di grazia e giustizia nei confronti dell'Istituto sperimentale Filangieri, in un'area che tutti sappiamo essere la più drammaticamente colpita nel nostro Paese non solo da fenomeni di presenza di organizzazioni criminali ma, a mio avviso, anche da un forte degrado sociale e culturale di cui le vittime quotidiane sono migliaia e migliaia di bambini e ragazzi.

Detto questo, devo però immediatamente aggiungere che non sono soddisfatta: non tanto rispetto a quanto lei ha detto, ma perchè, essendo la risposta all'interrogazione giunta in ritardo (non è un addebito, ma solo la constatazione oggettiva della difficoltà dei nostri lavori), mi sarei aspettata informazioni più precise, soprattutto in merito ai risultati che nel corso di quasi un anno si potevano e, a mio avviso, si dovevano registrare.

In realtà, il servizio è partito il 5 ottobre 1989 e - da quello che so personalmente - vi sono ancora grandi difficoltà. Non so se il Ministero è in grado di fornire queste notizie, ma sarebbe interessante sapere concretamente quanti sono i ragazzi nell'area esterna realmente coinvolti in questo progetto, che tipo di risultati si sono avuti, quali sono le figure professionali che sono state impegnate.

Non torno sulla questione del dottor Mascolo, perchè ormai è passato tanto tempo e perchè egli sta facendo un altro lavoro. Rimango dell'avviso che allora fu fatta una scelta assolutamente non idonea anche all'avvio del progetto stesso, visto che il dottor Mascolo, così come altre figure professionali, aveva già lavorato in maniera molto aperta nel «Filangieri» ed aveva già mostrato un'attitudine alla sperimentazione. Però, come si dice, «cosa fatto capo ha». Il problema tuttavia rimane ed è quello di capire cosa in realtà è stato ottenuto, quanti sono i minori coinvolti, quali sono le figure dei rieducatori, che tipo di corsi di tengono e così via. Questa sperimentazione dovrebbe produrre risultati in quell'area ma anche offrire riflessioni e suggerimenti per i problemi complessivi del Paese perchè questi assumono qualità e quantità diverse da area ad area. Le notizie mi sembrano dovunque assolutamente insufficienti.

Mi interessava inoltre capire - e qui non c'entra tanto la responsabilità del Ministero ma il cronico ritardo delle nostre istituzioni locali - se la convenzione tra il comune di Napoli ed il Ministero di grazia e giustizia dell'11 ottobre 1988 abbia cominciato a dare qualche

risultato oppure no. Non vi è soltanto il fenomeno della devianza minorile, ma anche – e strettamente correlato – quello dell'evasione all'obbligo scolastico che in tali realtà è molto forte.

Ringrazio nuovamente il Ministro e preannuncio che non tornerò sull'argomento con un'ulteriore interrogazione, in quanto cercherò di attingere notizie in altro modo. Se il Ministro me lo consente (so che egli sempre ascolta con attenzione e volontà costruttiva tutti i suggerimenti e voglio dargliene atto), vorrei che un esperimento del genere non restasse chiuso; vi è il coinvolgimento delle forze sociali e culturali ed allora deve diventare un fenomeno forte, visibile. In realtà si parlava più del «Filangieri» quando era carcere ma, nel momento in cui si tenta una sperimentazione interessante, di questo istituto nessuno sa più nulla. A me i silenzi preoccupano molto perchè sono l'anticamera in una certa misura del fallimentò.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni è così esaurito. Passiamo alla discussione sulle comunicazioni del Ministro.

BATTELLO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ho ascoltato con attenzione soprattutto la parte relativa al prosieguo delle comunicazioni fatte dal Ministro nella seduta del 15 febbraio 1990, allorquando ci eravamo lasciati con l'intesa che occorresse riflettere sulla relazione svolta per dar modo a tutti i Gruppi di elaborare proposte costruttive.

Ora, è ben vero che, avendo il Governo approvato il disegno di legge che ci perverrà tra qualche giorno, molta parte del dibattito che si sarebbe dovuta svolgere in prosieguo di quella relazione sarà trasferita in sede di discussione generale su quel disegno di legge; però è altrettanto vero che una parte della materia oggetto di quella relazione resterà fuori dalla discussione generale perchè, se ho ben capito, la delega al Governo riguarda la revisione di tutte le circoscrizioni giudiziarie, comprese le preture. Tuttavia, quando si parla di preture sono escluse le *ex* preture mandamentali (diventate sezioni distaccate) in ordine alle quali lo strumento già esiste ed è l'articolo 41 dell'ordinamento giudiziario così come modificato, in tal modo non essendovi bisogno di una delega al Governo qualora si ritenesse non completata tale operazione all'epoca della relazione.

Sotto questo riflesso c'è ancora una perdurante attualità. In febbraio ci era stato detto che 272 erano le *ex* preture mandamentali per il momento – con espressione impropria – chiuse. Apro una brevissima parentesi: l'espressione è impropria considerando che nella stessa relazione del Governo si usano tre diversi sostantivi, ossia «disattivazione», «soppressione», ed «eliminazione». Questo genera un dubbio di contenuto, nella misura in cui non si riesce a capire – nonostante la triplice formula – se ci troviamo di fronte ad una vera e propria soppressione o non invece a un riciclaggio del vecchio fenomeno del congelamento: e con ciò chiudo la parentesi.

Si era parlato di 272 *ex* preture mandamentali, a fronte delle 670 richieste dall'Associazione nazionale magistrati e delle 350 richieste dal Consiglio superiore della magistratura. La mia domanda è la seguente: si è completata l'operazione dell'eliminazione o della soppressione o

della disattivazione delle 272 *ex* preture mandamentali? È su quello *status quo* così determinato che andrà ad operare la delega al Governo o ci saranno, entro certi limiti, iniziative conseguenti alla delega al Governo e autonome iniziative del Ministero con decreto finale del Presidente della Repubblica in ordine alle *ex* preture mandamentali?

Era stato detto in quella relazione che nelle 272 preture in questo modo coinvolte erano da ricomprendere quasi tutte le preture già congelate e comunque tutte le preture all'epoca prive di presidio, ed era stato detto che le *ex* sedi distaccate ricomprese in tabella C erano destinate ad essere disattivate contestualmente al trasferimento in tabella C di alcune *ex* sezioni distaccate.

Allora, la domanda conclusiva collegata alla prima è questa: in che misura questa operazione, arricchita anche di questo secondo aspetto, è da ritenersi conclusa? Infine - e mi scuso per questa ultima considerazione - nella relazione c'è una parte la quale parla di successivi assestamenti e dice testualmente: «è in corso un lavoro di revisione concernente la collocazione dei singoli territori comunali negli ambiti delle sezioni distaccate, soprattutto in ordine a quelle soppresse». Ora, è andato avanti questo disegno e a quale conclusione è pervenuto? Da domani discuteremo in termini generali su preture circondariali, tribunali e corti d'appello oggetto della delega, ma su queste sedi distaccate sarebbe opportuno che ci fosse un completamento dei dati.

FILETTI. In ordine alle interrogazioni sono legittimati a dichiararsi soddisfatti o meno i presentatori, quindi non debbo entrare nel merito del dibattito relativo alle due interrogazioni rivolte al Ministro. Tuttavia, per quanto riguarda la seconda interrogazione, quella proposta dal senatore Covi, vorrei far rilevare che l'oggetto della medesima è abbastanza ampio e potrebbe rientrare anche nell'esame che faremo degli interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari, nonchè degli incentivi per la copertura delle sedi giudiziarie non richieste e potrebbe avere anche attinenza a quelli che sono lo stato e le prospettive della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Peraltro il Ministro - e vengo al merito delle comunicazioni da lui oggi rese consecutivamente a quelle prospettate nello scorso mese di febbraio in ordine alle circoscrizioni giudiziarie ha annunciato la presentazione, da parte del Governo, di un disegno di legge assegnato a questa Commissione e certamente in quella sede avremo occasione di occuparci particolarmente del problema e quindi di poter adottare le relative determinazioni, sia in ordine al disegno di legge governativo che ad eventuali emendamenti presentabili sullo stesso.

Detto questo, mi sembra che non sia il caso di inoltrarci oggi in questa discussione rimandando a domani le osservazioni, le deduzioni, i chiarimenti e le proposte da farsi.

ACONE. Anzitutto desidero dare atto al Ministro della rapidità e dell'immediatezza della risposta che ha fornito a questa Commissione sui problemi in questo momento più scottanti che riguardano soprattutto l'ordinamento giudiziario e l'organico della magistratura e degli uffici giudiziari. Io penso che non sia più dilazionabile (è un mio

vecchio ritornello che ormai canto da molto tempo in questa Commissione) una riforma globale, generale delle circoscrizioni giudiziarie. In questo senso ho sollecitato più volte l'attenzione del Ministro che è umanamente preoccupato di quelle che possono essere le reazioni localistiche, ma non solo, anche quelle di carattere politico e corporativo. Credo che il tempo attuale e l'emergenza di gravissimi fenomeni criminali, mafiosi e camorristici siano ormai tali che queste preoccupazioni debbano venir meno e credo anzi che questa sia una temperie particolarmente favorevole per una riforma di questo tipo; anzi, qualora perdessimo questo autobus, probabilmente non la faremmo nei prossimi venti anni.

È naturale che questa riforma esige un impegno grave per il Ministero, che in prima battuta dovrà non solo reperire tutti i dati della discussione, ma anche formulare ipotesi di scelte. Credo perciò che, così come il Ministro ha proceduto nell'area napoletana, soprattutto a livello di pretura circondariale di Napoli, si debba procedere un po' per tutto il territorio nazionale. Direi che questo è l'impegno principale dell'ufficio legislativo del Ministero in questo momento, anche perchè, in concomitanza con la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, dovrebbero realizzarsi due effetti che considero altamente benefici: il primo è costituito dalla introduzione di una magistratura onoraria non più limitata al conciliatore ma estesa, attraverso una competenza civile ed anche penale, ad una fascia non irrilevante della giustizia italiana. Su questo versante vado sempre più convincendomi che, anzichè postulare accelerazioni concorsuali o anche reclutamenti straordinari, che portano ad un inserimento di un elemento anomalo nel corpo della magistratura (prendiamo atto, voglio dire, che c'è una certa magistratura in Italia e che non possiamo dimenticare che esiste questo tipo di magistratura), attraverso il giudice di pace, invece, ritagliamo una fetta di giurisdizione civile e penale nell'ambito più generale della giurisdizione civile e penale; ritagliamo, cioè, la cosiddetta «giustizia minore» (e un'espressione di comodo) che devolviamo ad un giudice diverso, senza alcun contatto, se non quello del controllo nel grado di impugnazione, con il magistrato togato. Sicchè noi non operiamo nel corpo della magistratura, che è gelosa di questa sua «verginità», ma deleghiamo ad un magistrato onorario una fetta della giustizia civile e penale. Mi pare l'operazione più realistica oggi nel nostro Paese.

Se è vero che siamo riusciti ad ottenere questi fondi non irrilevanti, neppure esaustivi, ma comunque non indifferenti, credo che il compito della Commissione giustizia nei prossimi due mesi sarà quello della redazione del testo del disegno di legge sul giudice di pace. Questa è una risposta concreta al bisogno di giustizia.

Quei 1.200 posti di cui parlava stasera il Ministro (il Presidente diceva 1.600) non saranno più vuoti se verranno immessi 6.000 magistrati onorari nel settore della giustizia italiana; risolveremo anche il problema dei posti non coperti dell'organico della magistratura, anche se non bisogna dimenticare che tale organico va aumentato.

Nello stesso tempo, così facendo, elimineremo – mi si passi questa piccolissima e forse perdonabile cattiveria – alcuni alibi dei magistrati quando affermano che è impossibile lavorare che non ce la fanno più, che il lavoro è quello che è. Certamente ci sono giudici sommersi dalle

carte, ma ci sono anche giudici che carte non hanno e la durata dei processi loro affidati non è inferiore a quella degli altri. C'è qualcosa che non funziona nel meccanismo: un tribunale periferico con poche cause assegnate, in termini percentuali ed in ordine di tempo, non produce più di un tribunale di una grande città.

Allora togliamo la giustizia minore dalle mani dei giudici togati, i quali potranno dedicarsi alla giustizia così detta «maggiore» e non avranno più un inutile carico di carte e di fascicoli sul loro tavolo.

Abbiamo esaminato così, tre strade: l'accelerazione dei concorsi, una strada bellissima ma utopistica, perchè ad ogni concorso partecipano 40.000, 50.000 concorrenti con un carico di prove da correggere; il reclutamento straordinario, una strada non accettata dalla magistratura italiana, la quale vuole mantenere caratteristiche che vanno pure considerate; il reclutamento di giudici onorari, che mi sembra la strada più realistica in questo momento.

Proprio a tale riguardo solleciterei l'onorevole Ministro a fornirci quei dati di cui abbiamo bisogno e nell'attesa dei quali ci siamo fermati. Il dato economico è noto, ma ci servono elementi statistici circa il carico che verrebbe a crearsi per il giudice di pace, specie se prevediamo una competenza per materia in alcuni settori (soprattutto nell'infortunistica stradale). Scegliamo con coraggio la via della delega al Governo per le decisioni in materia di competenza penale oppure compiamo noi le scelte di alcune fattispecie di reato. Nel caso, poi, si passasse alla depenalizzazione ne prenderemo atto; per il momento la depenalizzazione non c'è.

Signor Ministro, muoviamoci in questo settore e si ricordi che abbiamo bisogno di sapere se il personale degli uffici del giudice di pace dovrà fare carico ai comuni, come per il conciliatore o al Ministero; comunque dobbiamo decidere come organizzare tali uffici. Abbiamo ricevuto, infatti, alcune delegazioni di messi comunali e di cancellieri che hanno sollevato problemi reali, non fittizi, ai quali sarà necessario dare una risposta nel momento in cui si redigerà il testo definitivo del provvedimento sul giudice di pace. Ritengo che questo sia l'aspetto più delicato e difficile da risolvere perchè, mentre su altri punti potremo anche accapigliarci e creare maggioranze e minoranze, su questo non siamo in grado di fare nulla perchè si tratta di un dato che sfugge alla nostra capacità di conoscenza.

In conclusione, signor Ministro, le rivolgo una raccomandazione molto viva perchè, una volta, superato, in gran parte, il problema dei fondi, rimane quello dell'organizzazione. Naturalmente l'aiuto del Ministero è determinante anche per stabilire quanti sono effettivamente i fondi a nostra disposizione.

Circa la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie, non mi preoccuperei molto delle preture circondariali.

BATTELLO. Non si tratta di preoccupazione, è una risposta che il Ministro ci deve.

ACONE. Non mi preoccuperei molto delle preture circondariali perchè in prospettiva vedo il giudice unico di primo grado, almeno in materia civile. La Camera ha approvato questo punto del nostro disegno di legge.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Sono state inserite alcune modificazioni.

ACONE. Ma non per quanto concerne il giudice monocratico. Ormai ci avviamo verso una simile prospettiva di riforma.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Non sono state inserite modifiche per la decadenza di emendamenti dovuta all'assenza del presentatore degli stessi.

ACONE. Al termine del mio intervento posso affermare che la serata è stata molto utile perchè il dibattito ci ha fornito elementi preziosi e ci ha consentito un dialogo costruttivo. Ci sono altre riforme da realizzare, ma penso che quelle accennate in questa sede siano le più urgenti, naturalmente insieme alla soluzione dei problemi legati al provvedimento legislativo che esamineremo domani in Commissione.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore Battello, non posso entrare nei particolari, ma il disegno di legge-delega che investe anche le preture è concepito in modo assolutamente libero e svincolato dalla situazione attuale prevista dal decreto presidenziale.

Esso intende lasciare la massima libertà al Parlamento e poi al Governo, se il Parlamento approverà la delega, circa una revisione radicale *ex novo* di tutta la situazione delle preture.

Ciò comporta che il Ministero, allo stato, non è favorevole a quei progetti pendenti, peraltro soltanto presso la Camera dei deputati, concernenti la creazione delle cosiddette preture circondariali equiparate ovvero di altre forme intermedie tra la tipologia attuale e quella futura: infatti, essendovi un disegno di legge delega generale sarebbe inutile procedere a tale tipo di normativa.

Per quanto riguarda il lavoro del Ministero, esso è proseguito e prosegue alacramente. Esso prevalentemente, per non dire quasi esclusivamente, riguarda le modifiche degli accorpamenti. Siccome però, attraverso tale lavoro, sono dovuti sentire non solo i magistrati e gli avvocati, ma anche le amministrazioni locali che hanno punti di vista che non si possono completamente tascurare (o, per lo meno, debbono essere ascoltati), ne è derivato un prolungarsi dell'*iter*, che è ancora in corso.

Per quanto riguarda opere tipo quella che fu compiuta con la legge n. 30 del 1980, si deve specificare che ipotesi del genere sono assolutamente marginali. Abbiamo già dato luogo alla ricostituzione della pretura di Pantelleria, per le ben note ragioni di ordine internazionale. Vi è molta discussione su alcune preture della provincia di Brescia, che avvocati e magistrati ritengono assolutamente inutili e che, viceversa, le amministrazioni locali vorrebbero mantenere. Vi è una situazione analoga a Mantova. Una situazione opposta (peraltro molto fondata) è invece nella provincia di Ferrara, per la pretura di Portomaggiore.

Si tratta comunque di situazioni che vorremmo contenere in ambiti assolutamente ristretti.

Molto di questo lavoro dipenderà anche dall'esito e dallo sbocco del disegno di legge, dalla rapidità della sua approvazione, nonché dalla sollecitudine dei Governi futuri ad attuarlo.

PRESIDENTE. Interpretando l'opinione di tutti i colleghi, ringrazio il Ministro per essere venuto questa sera, malgrado i gravosi impegni, e per il contenuto delle comunicazioni che sono senz'altro interessanti per il lavoro futuro della Commissione. Dichiaro pertanto, concluso il dibattito.

I lavori terminano alle ore 19,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA