

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

4° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MARZO 1980

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Provvedimenti urgenti per l'Amministrazione della giustizia » (568)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 17, 21, 22 e <i>passim</i>
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione	17
MORLINO, ministro di grazia e giustizia	22
TROPEANO (PCI)	21

I lavori hanno inizio alle ore 10,25.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Provvedimenti urgenti per l'Amministrazione della giustizia » (568)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

« Provvedimenti urgenti per l'Amministrazione della giustizia ».

Comunico alla Commissione che sul presente disegno di legge sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni 1^a e 5^a.

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il presente stato di crisi dell'apparato giudiziario, più volte messo in luce, esige un processo di riforma dell'Amministrazione della giustizia effettivamente complesso. Il ritardo nella definizione dei processi, cioè il fenomeno di denegata giustizia, dipende anche da insufficienza di strutture e da mancanza di personale e di mezzi, che si accompagna ad un abbandono delle tradizionali regole di comportamento e ad un aumento della produzione legislativa, resa crescente dalla presenza del diritto in tutti i settori della vita, che complica e rallenta la sua attuazione,

con il rischio che la prestazione di giustizia da parte dello Stato possa sembrare inefficiente per eccessiva burocratizzazione.

Il presente disegno di legge, nella sua limitatezza, non ha alcuna pretesa di risolvere tutti i complessi problemi della riforma giudiziaria, ma ne coglie alcuni aspetti fondamentali ed interviene in alcuni delicati settori che attengono al reclutamento del personale, al potenziamento di alcune strutture, alla revisione dell'organico dell'Ispettorato generale e al parziale adeguamento del servizio ispettivo alle nuove esigenze del servizio stesso.

Per quanto riguarda il reclutamento del personale — esclusa la magistratura — in considerazione della sua insufficienza dovuta anche a mancata o intempestiva copertura di posti in organico, il disegno di legge accelera la dinamica dei concorsi programmandoli per tutti i posti che si rendessero liberi nei due anni successivi a quello del bando di concorso; proroga fino al 31 dicembre del 1982 l'esonero dall'obbligo di richiedere per i bandi di concorso la preventiva autorizzazione prevista dall'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249; consente l'assunzione di idonei, anche oltre il limite dei posti messi a concorso, per tutte le vacanze che dovessero verificarsi nel biennio successivo all'approvazione della graduatoria del concorso.

Per quanto attiene al potenziamento di alcune strutture, prevede la istituzione di un ruolo specializzato di personale per il funzionamento dei centri elettronici e meccanografici.

Per quanto riguarda infine l'Ispettorato generale prevede un più adeguato ed assiduo controllo.

Passiamo ora ad esaminare singolarmente tutti gli articoli.

L'articolo 1, allo scopo di pareggiare l'organico reale del personale del Ministero di grazia e giustizia, esclusa la magistratura, con l'organico nominale, prevede bandi di concorso per un numero di posti pari a quelli disponibili alla data del bando e a quelli che si renderanno vacanti nei due anni successivi all'anno della pubblicazione del bando stesso; per questo si aggiunge un terzo comma all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, che

prevede la possibilità di bandire concorsi nei limiti dei posti che si rendessero vacanti entro l'anno del bando, in dipendenza di collocamenti a riposo.

A mio avviso, sarebbe opportuno estendere una tale norma anche ai concorsi per il reclutamento dei magistrati, lasciando però discrezionalità al Ministero e sostituendo pertanto le parole « sono indetti » con « possono essere indetti ».

L'articolo 2, per ridurre gli ostacoli che si frappongono all'intensificazione della politica del reclutamento del personale, esclusa sempre la magistratura, proroga fino al 31 dicembre 1982 la deroga all'articolo 27 della legge 18 marzo 1969, n. 249, il quale prevede che il numero dei posti da mettere a concorso per singoli ruoli delle carriere degli impiegati è stabilito annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

L'articolo 3 amplia la portata del disposto dell'articolo unico della legge 8 luglio 1975, n. 300, consentendo l'assunzione in servizio nei ruoli organici complessivi delle varie categorie di personale, anche oltre i limiti dei posti messi a concorso, per le vacanze che nel biennio successivo alla data di approvazione della graduatoria si dovessero verificare per qualsiasi causa e non solo per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori. Prevede in sostanza una graduatoria più aperta.

L'articolo 4 consente, per un triennio dalla data di entrata in vigore della legge, di destinare, anche in soprannumero e nei limiti del dieci per cento, personale delle varie categorie, esclusa la magistratura, negli uffici dell'Amministrazione giudiziaria quando urgenti ed imprevedibili esigenze lo richiedano. Rende in sostanza più flessibile l'organico degli uffici giudiziari anche in relazione ad esigenze transitorie e temporanee che potrebbero verificarsi e che normalmente si verificano.

L'articolo 5, per far fronte alle esigenze dei centri elettronici dell'Amministrazione della giustizia, istituisce il ruolo dei coadiutori giudiziari addetti ai centri stessi e ne fissa la dotazione organica in 300 posti della car-

riera esecutiva, da ricoprire, per 100 posti, utilizzando personale del ruolo della carriera esecutiva dell'Amministrazione giudiziaria, che viene corrispondentemente ridotto. Prevede inoltre che, per la copertura dei restanti posti, il Ministro di grazia e giustizia emani norme relative al programma e alle modalità del concorso di assunzione in servizio, con una riserva di posti però, già stabilita per la prima applicazione della legge, in favore del personale delle carriere esecutive del Ministero di grazia e giustizia. L'ultimo comma dell'articolo 5, infatti, prevede che, nella prima applicazione della legge, in favore del citato personale vengano messi a concorso riservato i posti risultati disponibili dopo l'inquadramento a domanda del personale esecutivo già in servizio nei centri elettronici.

Gli articoli 6, 7 e 8 contengono disposizioni per l'adeguamento degli organici dell'Ispettorato generale ed alcune norme sul servizio ispettivo che tengono conto delle accresciute esigenze del servizio stesso. Va tenuto presente, a tale proposito, che è stato presentato un altro disegno di legge di iniziativa dei senatori Rosi e Bausi, recante il n. 530. Tale disegno di legge, partendo dalla considerazione che « tra i motivi della crisi dell'Amministrazione della giustizia, hanno non poco rilievo l'insufficienza numerica dei magistrati, l'inidonea utilizzazione di parte di essi » e quindi prevedendo di « recuperare alla giurisdizione ben 64 magistrati degli oltre 100 in servizio nel Ministero », mira anche a rendere più funzionale l'Ispettorato generale.

Gli scopi che questo disegno di legge si propone di raggiungere non vanno sottovalutati, come va completamente condiviso il richiamo ai compiti dei dirigenti con funzioni ispettive, stabiliti nell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, in funzione del miglioramento dei servizi. Va però osservato che sarebbe opportuno inquadrare la modifica dell'organizzazione degli uffici giudiziari nella più generale riforma della giustizia e dei processi, che vanno resi più snelli anche con l'uso di mezzi meccanici e quindi con un diverso modo di verbalizzazione degli atti, e che non può essere ridotto il numero dei magistrati addetti

agli uffici dell'Ispettorato generale, ove non si voglia ridurre l'ispezione, per quanto concerne l'attività svolta dai magistrati, solo al rilevamento di dati statistici, come prevede l'articolo 10 del disegno di legge Rosi-Bausi, che propone l'abrogazione dell'articolo 9 della legge 12 agosto 1962, n. 1311.

È vero che quest'ultimo articolo dispone anch'esso che l'ispezione si debba limitare al rilevamento dei dati statistici per quanto riguarda i magistrati, ma prevede anche, al secondo comma, che « i magistrati ispettori riferiscono anche sulla entità e tempestività del lavoro eseguito dai magistrati, nonché sulla capacità, operosità e condotta dei funzionari addetti all'ufficio ispezionato ». L'articolo 12 della citata legge n. 1311 prevede inoltre inchieste amministrative anche a carico dei magistrati.

Perciò ritengo che anche l'ampliamento dei magistrati addetti all'Ispettorato generale sia giustificato. Lo stesso Consiglio superiore della magistratura ha richiesto in diverse occasioni controlli più pregnanti, che non possono non essere affidati a magistrati, perchè attengono soprattutto alla produttività ed alla distribuzione dei magistrati stessi.

Con documento approvato nelle sedute del 19 luglio, 24 e 25 ottobre 1979 il Consiglio superiore della magistratura ha auspicato un controllo sulla distribuzione dei magistrati fra settore civile e settore penale, ed un controllo sulla produttività. In quel documento si dice espressamente:

« Un altro dei motivi di disimpegno dei magistrati esercenti la funzione nei vari uffici del settore penale, specie della procura, nasce dal confronto tra la gravosità del servizio sia quanto ad impegno giornaliero e dei turni anche di notte o festivi sia quanto alla maggiore esposizione, rispetto ai colleghi di altri settori. Se a ciò si aggiunge, come accade in certi uffici, anche la scarsa produttività, ci si rende conto di come la comparazione possa demotivare e spingere gli uni a chiedere tramutamenti in uffici o settori di attività dove altri svolgono un lavoro meno faticoso e niente affatto stressante.

Ne consegue che un adeguato controllo può eliminare sperequazioni e perciò togliere motivo alla fuga da certi uffici.

Dalle indagini effettuate dalla Terza Commissione Referente e dalle rilevazioni dell'Ufficio Studi risulta che non sempre la produttività dei magistrati e la tempestività nell'espletamento del lavoro sono pari alle possibilità degli organici reali e dei mezzi a disposizione.

Poichè in un periodo come questo si richiede, viceversa, il massimo impegno di tutti, è necessario elaborare e potenziare un piano di controllo sistematico ed articolato, utilizzando i prospetti statistici che pervengono periodicamente al Consiglio e disponendo indagini dirette ».

Questo controllo più completo e più ampio, che a mio avviso rientra già nella norma vigente, non può che essere affidato a magistrati, anche in considerazione del fatto che l'Ispettorato generale, pur operando alle dipendenze del Ministro, è in diretto rapporto, secondo il disposto degli articoli 8 della legge n. 195 del 1958 e 40 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, numero 196, con il Consiglio superiore della magistratura, che a giusta ragione richiede che le funzioni di vigilanza sui magistrati vengano svolte da magistrati. Tranne che per questo aspetto, comunque, i due disegni di legge non sembrano divergere ulteriormente. Tengono entrambi conto della complessità e della delicatezza delle funzioni ispettive che investono l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici giudiziari e che richiedono personale in numero sufficiente e con preparazione adeguata anche ai compiti di amministrazione attiva diretti alla eliminazione degli inconvenienti eventualmente rivati. Questo modo di concepire le funzioni ispettive rappresenta inoltre la novità introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Il disegno di legge al nostro esame prevede per l'Ispettorato generale un « aumento minimo indispensabile degli organici sia dei magistrati che dei funzionari di cancelleria » che elimini l'incompletezza degli organici stessi e renda possibile, alla normale scadenza triennale, le ispezioni ordinarie agli uffici giudiziari (ispezioni che attualmente avvengono ogni nove anni) e le necessarie ispezioni straordinarie.

L'articolo 6 di detto disegno di legge modificando il quadro A della tabella IV allegata al decreto del Presidente della Repubblica 748 del 30 giugno 1972, prevede che all'Ispettorato generale vengano assegnati 24 primi dirigenti, dei quali 12 da sottrarre alle unità destinate attualmente alle cancellerie giudiziarie di particolare importanza ed altri 12 da reperire mediante ampliamento dell'organico. È da aggiungere a questo proposito che il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 affida funzioni ispettive anche ai primi dirigenti. Niente innova invece per quanto riguarda la determinazione degli uffici giudiziari di particolare importanza, alle cui cancellerie o segreterie devono essere preposti primi dirigenti, prescrivendo infatti che a tale determinazione si provveda in conformità dell'articolo 1 della legge 7 maggio 1965, n. 430, che dispone che le « piante organiche dei cancellieri e segretari giudiziari vengano stabilite, per ciascun ufficio ed entro i limiti del ruolo organico, con decreto del Ministro per la grazia e la giustizia ».

L'articolo 7 modifica i numeri 3, 4 e 5 del primo comma dell'articolo 6 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, aumentando da 3 a 7 i magistrati di Cassazione con funzioni di ispettore generale capo e da 4 a 12 i magistrati di corte di appello con funzioni di ispettore generale. Dispone inoltre la soppressione del posto di magistrato di tribunale con funzioni amministrative, previsto dal n. 5 dell'articolo 1 della citata legge n. 1311 del 1962, stabilendo che per l'esercizio di dette funzioni amministrative possono essere destinati, anche temporaneamente e per non più di tre unità, all'Ispettorato generale magistrati con funzioni di ispettore generale. Ciò allo scopo, come è detto anche nella relazione, di « evitare una rigida attribuzione di funzioni e per consentire il soddisfacimento tempestivo di eventuali esigenze amministrative interne, anche temporanee, dell'ufficio ».

L'articolo 8 destina all'Ispettorato generale, per i motivi fin qui enunciati, 36 direttori aggiunti di cancelleria con funzioni di collaborazione nel servizio ispettivo, al posto dei 24 attualmente previsti. Assegna i predetti funzionari alle 12 circoscrizioni

ispettive stabilite nella tabella B allegata alla legge n. 1311 del 1962 e cioè: Bari-Lecce; Bologna-Ancona; Cagliari-Catania-Messina; Catanzaro-sezione di Reggio Calabria; Firenze; Milano-Brescia; Napoli-Potenza; Palermo-Caltanissetta; Roma-l'Aquila-Perugia; Torino-Genova; Venezia-Trento-Trieste. I funzionari dipendono direttamente dal capo dell'Ispettorato generale, non possono essere assegnati alle circoscrizioni ispettive nelle quali hanno esercitato funzioni di cancelliere nell'ultimo quinquennio, per evitare che lo stesso funzionario possa essere controllore e controllato ad un tempo, hanno il proprio ufficio presso le corti d'appello, indicate nella citata tabella B allegata alla legge n. 1311 del 1962, alle quali sono addetti solo ai fini amministrativi ed ispezionano, di regola, gli uffici giudiziari compresi nella circoscrizione cui sono assegnati. Gli stessi funzionari possono essere autorizzati dal Ministero, previa richiesta del capo dell'Ispettorato generale, a risiedere in località diversa da quella ove ha sede il loro ufficio. Ciò allo scopo di alleviare almeno in parte il disagio delle funzioni ispettive e per consentire continuità negli uffici. Se non stabilissimo anche per questi ispettori la possibilità di avere la loro sede nel posto dove rispettivamente hanno la famiglia ci troveremmo di fronte alla difficoltà di reperire funzionari disposti a svolgere queste funzioni. L'articolo prevede, infine, che il Ministro di grazia e giustizia può, con proprio decreto, di concerto con il Ministro del tesoro, istituire, in relazione alle esigenze di servizio, uffici decentrati dell'Ispettorato generale in tutte o in alcune delle circoscrizioni indicate nella tabella B allegata alla legge 12 agosto 1962, n. 1311, trasferendo agli uffici stessi personale previsto nell'organico dell'Ispettorato generale del Ministero dal quale i citati uffici dipendono gerarchicamente e funzionalmente.

L'articolo 9 modifica la tabella C allegata alla legge del 25 luglio 1966, n. 570, in relazione all'aumento dell'organico dei magistrati previsto nell'articolo 7 del presente disegno di legge. Eleva cioè da 3 a 7 il numero dei magistrati di Corte di cassazione e da 108 a 115 il numero dei magistrati di corte di ap-

pello e dei magistrati di tribunale assegnati al Ministero di grazia e giustizia.

L'articolo 10 contiene norme finanziarie.

Concludo con l'auspicio che il presente disegno di legge abbia il consenso di tutta la Commissione e che possa trovare anche sollecita soluzione il problema più generale della riorganizzazione di tutti gli uffici e servizi centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia, problema che può essere risolto tenendo anche conto del disegno di legge n. 530 di iniziativa dei senatori Rosi e Bausi, comunicato alla Presidenza il 29 novembre 1979, il quale si ispira alla già vigente legislazione, che ha affermato alcuni importanti e fondamentali principi, quali quelli del decentramento delle funzioni, del reclutamento, della formazione, dell'aggiornamento e della mobilità del personale pubblico.

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

T R O P E A N O . Desidero fare alcune considerazioni. Innanzitutto mi sembra necessario partire dalla seguente premessa: provvedimenti come questo oggi al nostro esame sono dettati da esigenze che si manifestano, in fondo, giorno per giorno nell'Amministrazione della giustizia, nel quadro dell'attuale organizzazione. A mio avviso, invece, dovrebbe esserci una proiezione nel futuro, in relazione all'esigenza di pervenire il più rapidamente possibile sia all'emanazione del codice di procedura penale, che ci porrà una serie di problemi strutturali nuovi rispetto allo schema attuale, sia alla riforma dell'ordinamento giudiziario, che rappresenterà sicuramente una vera rivoluzione nell'organizzazione dell'Amministrazione della giustizia. Ci troviamo, cioè, alla vigilia dell'adozione di provvedimenti che imporranno una visione del tutto nuova e diversa della concezione che sinora abbiamo avuto delle strutture organizzative giudiziarie nel nostro Paese. Del resto, la stessa relazione è stata molto ampia ed il relatore mi sembra che abbia affrontato, in riferimento alle norme che in questo momento sono poste al nostro esame, anche una serie di problemi che varcano i limiti del

2^a COMMISSIONE4^o RESOCONTO STEN. (5 marzo 1980)

provvedimento, non solo in relazione ad altri disegni di legge, che sotto certi aspetti affrontano materie analoghe, ma anche in relazione a determinate esigenze venute alla luce, sulle quali dovremo senz'altro soffermarci.

Detto questo, io non desidero oggi affrontare l'esame delle singole norme, a gran parte delle quali sono favorevole, anche se per alcune non posso non esprimere osservazioni. Ritengo però che, contestualmente alla ricerca e alla proposta di nuove norme che aiutino il superamento delle attuali difficoltà dell'Amministrazione della giustizia, noi dobbiamo sempre tenere presente l'esigenza di apportare determinati correttivi all'interno delle strutture.

Ricordo di aver già sollevato la questione dei corsi di qualificazione dei cancellieri della durata di sei mesi. Questi corsi hanno sguarnito completamente gran parte degli uffici giudiziari e hanno paralizzato da quattro mesi a questa parte l'attività di uffici importanti. L'onorevole Ministro ci aveva assicurato di aver disposto la sospensione di questi corsi ma proprio lunedì mattina, in un incontro con il primo dirigente della pretura di Catanzaro, mi è stato fatto presente che questi corsi continuano. Tra l'altro mi è stato detto che nella pretura di Catanzaro sono state sospese le udienze penali e civili per la difficile situazione esistente: infatti, su sei cancellieri, tre sono al corso, uno è distaccato e sono rimasti quindi soltanto il cancelliere capo dirigente ed un altro, impossibilitati ad assicurare lo svolgimento di tutta l'attività giudiziaria. È giusto che noi approviamo disposizioni di questo tipo che ci consentano di ampliare gli organici e di assicurare la presenza di questi funzionari negli uffici giudiziari, però dobbiamo prendere con un certo rigore determinate misure; non possiamo consentire che vengano sguarniti gli uffici di funzionari indispensabili, tanto più per la limitatezza dei compiti — come avevamo già rilevato in passato — assegnati ai segretari.

Ho voluto fare queste considerazioni perché credo sia necessario un momento di riflessione su questo disegno di legge, che

pure affronta in maniera definitiva esigenze reali dell'Amministrazione della giustizia. Infine, aggiungo che mi sembra opportuno, affrontando problemi di questo tipo, avere uno scambio di idee con gli stessi gruppi corrispondenti della Camera, in quanto una discussione preliminare, un approfondimento comune delle norme che ci accingiamo ad approvare può agevolare il nostro lavoro e consentirci di arrivare in tempi brevi a delle soluzioni che possono essere approvate anche dall'altro ramo del Parlamento.

Per il momento mi limito a queste osservazioni, riservandomi di intervenire nella sostanza del provvedimento.

P R E S I D E N T E . È stata avanzata una proposta di rinvio; il Governo è d'accordo?

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Sarei d'accordo sul rinvio di una settimana perché mi sembra giusta l'esigenza prospettata. Vanno peraltro fatte alcune puntualizzazioni rispetto alle cose opportune dette dal relatore ed al fine anche di un inquadramento migliore del disegno di legge.

Per quanto riguarda il collegamento con il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Bausi ed altri, vorrei dire che il presente provvedimento si presenta deliberatamente più ridotto rispetto alla materia investita dall'altro provvedimento, innanzitutto per quanto riguarda i magistrati.

Per i magistrati noi abbiamo concordato col Consiglio superiore della magistratura di presentare due disegni di legge, uno dei quali riprende con le Camere, per ragioni di correttezza, il discorso così come si era interrotto nella precedente legislatura. La Commissione ricorderà che sul finire della precedente legislatura stralciammo la parte economica con l'impegno di riprendere il discorso successivamente. Ebbene, noi lo riprendiamo con la riserva, per il Governo e per tutti i Gruppi, di riconsiderare le modalità di fondo circa il reclutamento dei magistrati, perché sia la posizione assunta dal Consiglio superiore della magistratura sia le varie discussioni intervenute richiedono un ripensamento generale.

Quindi, questo primo disegno di legge viene riproposto così come era stato allora previsto (perché si fece uno stralcio che fu frutto di alcuni approfondimenti e quindi era giusto ripresentarlo così com'era), però con la riserva di apportarvi tutti i cambiamenti opportuni.

I cambiamenti che si ritiene di apportare, partono dal presupposto che attualmente il reclutamento dei magistrati comporta come tempi due anni a causa del ritardo dei concorsi. Debbo dire che un elemento di ritardo dipende dal fatto che le commissioni di esame non sono retribuite. E questo determina una serie di difficoltà col Tesoro, perché fino ad un certo punto poteva valere la giustificazione che per molte persone fosse una questione di prestigio far parte di una commissione di esame; ma oggi che gli oneri sono diventati piuttosto gravosi il discorso è diverso.

Questo aspetto, tuttavia, incide solo in parte, perché dovete immaginare che per l'espletamento dell'ultimo concorso abbiamo dovuto impiegare qualcosa come quattro mesi, in quanto l'unica sede disponibile a Roma, dato il numero dei concorrenti, pare che fosse l'EUR. Purtroppo l'ente EUR entrò in sciopero in quei giorni e noi dovemmo sollecitare un tipo di transazione sindacale riuscendo a far concludere la vertenza molto vantaggiosamente per gli interessati dell'ente EUR.

Debbo dire, comunque, che malgrado la riduzione dei tempi di correzione dei compiti mediante un aumento della remunerazione complessiva dei commissari, nonché la previsione di migliori modalità di esecuzione, le forme di reclutamento cui si pensa da parte di studiosi della magistratura, da parte della dottrina e nelle sedi politiche, comportano che l'effettiva immissione in servizio dei magistrati con le nuove norme che si andranno ad approfondire non potrà avvenire con maggiore speditezza.

Oggi c'è questa situazione: su 7.200 magistrati previsti in ruolo ne abbiamo in servizio 6.400. Quando porremo mano al citato provvedimento, il divario tra effettivi e personale previsto in ruolo tenderà ad aumentare; senza contare la minaccia della legge

sulle pensioni che rischia sempre di far crescere le domande condizionali di collocamento in pensione, per le quali stiamo studiando una normativa del trattamento di quiescenza dei magistrati in via autonoma, che porremo come proposta aperta al Parlamento, perché l'autonomia di *status* dei magistrati non è seria se non è compiutamente disciplinata.

In sostanza, le norme sull'ingresso e sulla uscita dei magistrati comporteranno come conseguenza nel breve periodo una crescita del divario attualmente esistente.

Ed allora, per ovviare a questo inconveniente, noi presenteremo un disegno di legge di raccordo tra la riforma del sistema d'ingresso e la riforma del trattamento di quiescenza, che consentirà non solo di guadagnare lo spazio creatosi nel frattempo ma anche di non lasciare disattese le vocazioni di coloro che volessero entrare in magistratura. Tra l'altro, per superare il disavanzo, sarà anche utile, per esempio, non conteggiare nel vincolo dei 7.200 gli uditori, i magistrati fuori ruolo che per le loro caratteristiche di inamovibilità possono rientrare in servizio quando vogliono, prevedendo però una norma che consenta loro di rientrare in servizio anche in soprannumero senza pesare sui 7.200.

Presenteremo, dunque, due disegni di legge paralleli, uno per creare un sistema di reclutamento definitivo ed un altro per superare l'intervallo di tempo occorrente perché questo sistema entri in funzione.

Per quanto riguarda le altre osservazioni, cioè il rapporto fra magistrati e dirigenti, per tutta quella materia che noi abbiamo discusso con le organizzazioni sindacali della federazione unitaria, siamo ormai nella fase conclusiva nella quale stiamo ancora affrontando con discorsi paralleli sia il recupero di efficienza delle strutture esistenti, sia il problema del diverso rapporto di utilizzo dei dirigenti, compreso il loro aumento rispetto ai direttivi infatti ne mancano 5.600. Certo, in questo modo forse abbiamo una piramide un po' troppo voluminosa. Per ora stiamo trattando con i sindacati per la parte che è consentita dalle leggi vigenti, come si è fatto del resto anche negli altri ministeri, in modo da poter avere un effetto immediato in pro-

posito: fattore che dovrebbe portare a verificare in periferia queste forme di maggior coordinamento funzionale dei servizi e ad individuare in via sperimentale gli uffici del Ministero che possono essere diretti da dirigenti e non da magistrati nell'ambito di una ristrutturazione generale che stiamo attuando, con un sistema certamente empirico nella sua esecuzione, ma rispondente del tutto ad un tipo di organizzazione razionale. Perciò sarà molto opportuno approfondire questi argomenti prima di provvedere alla creazione di nuovi uffici. Inoltre, nel procedere ad un tipo di riorganizzazione basato sul concetto fondamentale della distinzione attualmente esistente al Ministero fra settori di varie competenze, notiamo che l'ufficio legislativo ha una regolare direzione generale, che non fa parte del gabinetto, e che l'Ispettorato è una **direzione generale con un'autonomia particolare**, mentre il disegno di legge dei senatori **Rosi e Bausi prevede di modificarne la dipendenza**. A mio avviso, invece, per ora lo manterrei nella forma in cui è, con la sua particolare autonomia; anche perchè l'Ispettorato si muove su indicazione del Ministro e su diretto impulso del Consiglio superiore di cui è uno strumento diretto sia per le questioni ordinarie sia per le straordinarie. È necessario realizzare questo tipo di riorganizzazione del Ministero gradualmente rispetto al tipo di riforme esterne che si promuovono perchè le riforme attuandosi richiedono un tipo diverso di amministrazione.

Per quanto mi riguarda diffido dei piani presentati per mezzo dei rotocalchi; sappiamo infatti cosa è stata la programmazione fatta per rotocalchi in altre sedi.

In questo schema organico immaginiamo due linee: una formale comprendente i provvedimenti legislativi che presentiamo gradualmente secondo un certo ordine e l'altra con i fatti culturali, reali, senza i quali i provvedimenti formali non possono realizzarsi.

Quando si parla di strutture si immagina un tipo di organizzazione reale degli uffici giudiziari, ma naturalmente promuovere un cambiamento di questo genere richiede un Ministero diverso nelle sue strutture.

Fornando al disegno di legge, questa divisione in direzioni generali ed uffici è senz'altro valida, salvo alcune carenze che esistono e che devono essere superate. Rileviamo che esiste una direzione affari penali, benissimo, una direzione affari civili, benissimo; ma paradossalmente una direzione affari economici e sociali non esiste; una materia così importante non viene trattata adeguatamente. Quindi, quella che dovrebbe essere una futura direzione generale degli affari economici e sociali è per ora solo un ufficio affari civili. Così ritengo ci dovrebbe essere una direzione generale del diritto internazionale in un Paese come il nostro, in cui l'ordinamento è aperto ad un processo di integrazione continua sia per la nostra Costituzione, sia per le funzioni che stiamo sviluppando nel nostro Ministero, che vive molto di questa attività internazionale, la quale anzi costituisce uno dei momenti migliori dei risultati che l'attuale Dicastero è riuscito ad ottenere. Tanto che abbiamo avuto dei riconoscimenti importanti sulla droga e sulla materia minorile.

Credo che si tratti del Ministero più internazionalizzato che esista e che abbia acquistato un effettivo prestigio, trovandosi spesso a dover affrontare questioni come quella delle estradizioni nello scorso ferragosto, per cui l'esperienza internazionale acquisita sarà molto utile nella questione tecnico-economica che ora dovremo affrontare, come lo è stata nel settore giuridico per gli accordi firmati a Dublino e per quello che speriamo di firmare sotto la presidenza italiana.

Comunque, la materia di cui stiamo parlando, e sulla quale parleremo ancora, va vista nel quadro di un programma che ha il suo punto di partenza nel codice di procedura penale, per il quale abbiamo preparato degli emendamenti integrativi. Pertanto, la Camera dovrebbe licenziare al più presto le nuove norme del codice di procedura penale. Parallelamente, sempre alla Camera, si sta portando avanti, con un ritmo di lavoro soddisfacente rispetto alle incertezze dell'inizio della stagione parlamentare, l'esame delle norme relative alla depenalizzazione, nonostante il grosso intoppo che si era presentato nella

precedente legislatura dovuto alla difficoltà di comprendere che depenalizzazione significa, nell'80 per cento dei casi, regionalizzazione. A questo proposito si è dovuta affrontare una complicazione teorica che, peraltro, credo che si stia risolvendo. Inoltre, abbiamo in esame la questione dei giudici conciliatori e, ancora, direttamente collegata alla procedura penale, la materia del gratuito patrocinio. Il tipo di processo penale che vorremmo realizzare non si reggerebbe infatti senza un gratuito patrocinio diversamente strutturato, nel senso delle parità delle parti.

Sarà anche maturo per il concerto governativo, entro l'anno, accelerando i tempi, il lavoro della Commissione di studi per la riforma del tribunale per i minorenni. Contemporaneamente la Commissione di studi per la riforma del codice di procedura civile dopo tanti anni sta portando a termine il proprio lavoro.

Quindi, possiamo dire che entro questo semestre avremo delineati il progetto per il codice di procedura penale, la delega per il codice di procedura civile e il collegamento della depenalizzazione e del giudice conciliatore. Delineati questi punti essenziali nelle loro linee fondamentali, non solo nella mente di esperti, ma in sede parlamentare, nel concreto delle volontà politiche ed operative, allora sarà possibile, fin dalla prossima estate, intessere i fili del nuovo ordinamento giudiziario così da poter arrivare alla definizione dei vari problemi, pur nella rispettiva autonomia, entro il periodo di quattro anni che era stato previsto.

In questo quadro è bene proseguire con una certa urgenza, nella considerazione che l'Ispettorato è la funzione più tipica del Ministero sia nel rapporto con il Consiglio superiore sia nel modo di far funzionare correttamente questo tipo di rapporto.

La legge prevede che l'ispezione giudiziaria si faccia, di regola, ogni tre anni; la situazione attualmente esistente è tale che in realtà le ispezioni si fanno ogni 9 anni ed anche ogni 10, quando nel turno si viene ad inserire, in più, una ispezione straordinaria. Nè con l'attuale struttura dell'Ispettorato è possibile fare diversamente. Faccio

un esempio: è stato necessario fare un'ispezione presso il tribunale di Roma, procura, tribunale e sezione fallimentare. Ciò, per l'impegno richiesto, dovendosi organizzare una *équipe* di magistrati che fosse in grado di condurre una indagine di un certo livello e di una certa rapidità, ha comportato il ritardo dell'ispezione che doveva essere condotta in un'altra importante sede. Devo dire, però, che abbiamo cercato di ovviare al trascorrere dei 10 anni tra un'ispezione e l'altra con il sistema del sorteggio, vale a dire che abbiamo pregato l'Ispettorato di voler ricorrere, ogni tanto, al sorteggio di due sedi recentemente ispezionate. Questo sistema ha dato subito i suoi frutti, anche se modesti, perchè è avvenuto che in una sede, dove era stata fatta un'ispezione soltanto tre anni prima si sono trovati distratti dei fondi di cancelleria che certamente non si sarebbero trovati dopo 10 anni.

Detto questo, pertanto, pur essendo d'accordo per un rinvio, insisterei sull'urgenza del provvedimento, lasciando che le questioni della magistratura, degli ausiliari, dei dirigenti seguano il corso della trattativa sindacale, che non è poi decisiva, dovendo sempre decidere il Parlamento, e che abbiamo limitato agli aspetti essenziali, con il parere favorevole del Consiglio superiore.

Perciò dobbiamo approvare il disegno di legge con una certa urgenza, anche perchè lo abbiamo predisposto addirittura durante le scorse elezioni. Pur di guadagnare tempo allora ci siamo preoccupati di farlo approvare dal Consiglio dei ministri nel passato Governo prima di trasmetterlo al Consiglio superiore della magistratura; ma purtroppo arriva soltanto ora al Parlamento giacchè ha richiesto un concerto all'interno del Governo piuttosto complicato. Tale concerto è stato necessario non solo per ottenere l'autorizzazione sulla spesa, ma anche in quanto si ritiene che la riforma dei Ministeri debba avvenire organicamente e non separatamente.

Certamente il Ministero di grazia e giustizia è molto diverso dagli altri perchè è l'unico previsto dalla Costituzione, quindi non lo si può accorpate, ma giustamente il Governo nel suo complesso immagina che la

2ª COMMISSIONE

4º RESOCONTO STEN. (5 marzo 1980)

riforma debba avvenire con un unico disegno, anche per un Ministero particolare come il nostro, nonostante la sua caratteristica di Ministero insopprimibile.

Per queste considerazioni raccomando che le intese con i Gruppi della Camera siano tali che nella prossima settimana possiamo approvare il disegno di legge, perchè tutte le altre implicazioni sono incamminate sulle loro giuste vie.

P R E S I D E N T E . Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è quindi rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore DOTT. GIOVANNI BERTOLINI