

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 34° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 1984

Presidenza del Vice Presidente GOZZINI

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per i lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» (807)

##### (Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 3, 8, e *passim*  
BATELLO (PCI), ..... 10  
CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia ..... 2, 4, 5 e *passim*  
FILETTI (MSI-DN) ..... 4  
GROSSI (PSI) ..... 5, 8  
RICCI (PCI) ..... 6, 8, 9  
RUFFINO (DC) ..... 7, 8, 9

Modifica dell'articolo 1 della legge 17 novembre 1978, n. 746, in materia di concorsi per la nomina ad uditore giudiziario» (919)

##### (Discussione e approvazione)

PRESIDENTE ..... Pag. 11, 12, 16 e *passim*  
BATELLO (PCI) ..... 14  
CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia ..... 13, 17  
FILETTI (MSI-DN) ..... 12  
PINTO Michele (DC), relatore alla commissione ..... 11, 12  
RICCI (PCI) ..... 12, 15  
RUFFINO (DC) ..... 13

*I lavori hanno inizio alle ore 10,35.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per i lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» (807)**  
(Seguito della discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per i lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» rinviata il 19 settembre scorso. Nel corso di quella seduta il sottosegretario Cioce si era riservato di fornire i chiarimenti richiestigli in ordine all'applicazione della legge n. 967 del 1977 di cui si dispone col provvedimento in titolo la proroga ulteriore. Do quindi senz'altro la parola al sottosegretario Cioce.

**CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Onorevole Presidente, colleghi, con la legge 21 dicembre 1977, n. 967, modificata e prorogata da ultimo con legge 25 gennaio 1983, n. 14, è stata concessa al Ministero di grazia e giustizia la facoltà di dichiarare, sino al 30 giugno 1984, con suo decreto, «l'indifferibile necessità di provvedere a lavori di manutenzione straordinaria, di adattamento e ristrutturazione di edilizia penitenziaria nell'ambito degli istituti esistenti, da eseguirsi a cura del Ministero di grazia e giustizia con fondi del proprio bilancio ordinario».

La normativa in parola si è rivelata particolarmente efficace, avendo consentito alla amministrazione penitenziaria di adeguare le strutture edilizie alle nuove esigenze di funzionalità e sicurezza imposte dalla attuale situazione del settore.

La emanazione del decreto, che consente tra l'altro la possibilità di operare in deroga ad alcune disposizioni della legge di contabilità vigente e della legge urbanistica, pur non sottraendosi ai controlli ordinari previsti dalla normativa medesima, evita il ricorso alle tradizionali procedure che normalmente richiedono tempi lunghi di espletamento.

Si precisa infatti che l'amministrazione penitenziaria per effettuare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria procede secondo le modalità indicate dalla legge di contabilità generale dello Stato e successive modificazioni.

Pertanto, per i lavori il cui importo non supera i limiti di spesa consentiti per il funzionario delegato (lire 4.800.000 ai sensi dell'articolo 19 della citata normativa nonchè, da ultimo, articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1982, n. 422) si provvede con il ricorso a lavori in economia.

Per i lavori di importo superiore, e quindi per la quasi totalità degli interventi attinenti alla manutenzione straordinaria, l'iter procedimentale è quello previsto dalla citata legge di contabilità vigente, con l'ulteriore necessità del preventivo ricorso agli organi tecnici decentrati del Ministero dei lavori pubblici a cui è demandata, ai sensi del regio decreto 18 maggio 1931, n. 544 e successive modificazioni, la competenza relativa alla relazione degli atti peritali, che sono alla base della procedura contrattuale.

Da quanto sopra detto emerge con estrema chiarezza il condizionamento amministrativo e contabile della procedura seguita in relazione alle esigenze di immediatezza ed operatività del settore penitenziario.

È pertanto di tutta evidenza la necessità del Ministero di grazia e giustizia di avere a disposizione strumenti amministrativi che gli consentano di intervenire, nell'ambito della sua competenza, per esigenze particolarmente urgenti per le quali le procedure ordinarie non risultano adeguate e soddisfacenti.

Appare opportuno al riguardo sottolineare l'irrisorietà del limite di spesa previsto per i funzionari delegati, fermo dal 1972, in relazione alla vertiginosa ascesa dei costi relativi alla mano d'opera ed ai materiali, che limita enormemente la portata degli interventi.

Peraltro l'esperienza dei decorsi esercizi ha evidenziato la particolare efficacia dello strumento amministrativo di cui alla legge n. 967, atteso che durante il decorso esercizio 1983 e nel primo semestre 1984 l'amministrazione penitenziaria ha predisposto ben 400 decreti di indifferibile necessità ed urgenza, soddisfacendo numerose richieste delle strutture penitenziarie.

Pertanto, alla luce di quanto ho detto, si ritiene che i motivi eccezionali ed urgenti che giustificavano la emanazione della cennata disposizione permangono ancora di stringente attualità, considerata la necessità di continuare ad assicurare con la dovuta tempestività ed operatività la funzionalità e la sicurezza degli istituti penitenziari, almeno sino al momento di una revisione globale della normativa di contabilità generale dello Stato.

Debbo aggiungere, onorevoli colleghi, che la legge n. 967, prorogata, come ho già detto, dalla legge n. 14 del 1983, è stata utilizzata dal 1982 fino al 30 giugno 1984 per la emissione di 929 decreti di urgenza. Ho qui - a disposizione della Commissione - l'elenco completo di tutti gli interventi eseguiti; in particolare questi lavori sono stati effettuati nei seguenti istituti di pena: Palermo, Milano, La Spezia, Alessandria, Genova, Venezia, Firenze Sollicciano, Roma Rebibbia, Paliano, Torino, Gorgona, Asinara, Messina, Piacenza ed Ivrea. Si tratta di numerosi interventi di eccezionale importanza, atteso che sono serviti ad assicurare una maggiore sicurezza e soprattutto una maggiore funzionalità degli istituti di pena. Metto a disposizione l'elenco delle opere eseguite in modo che i componenti della Commissione possano prenderne atto.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Cioce per i chiarimenti che ci ha fornito. Mi permetto di osservare soltanto che nessuno dei membri della Commissione aveva inteso mettere in dubbio l'opportunità di provvedere alla proroga delle procedure previste dal provvedimento.

to in esame. La Commissione aveva piuttosto sollevato il problema se non fosse opportuno sostituire con un provvedimento di carattere definitivo il provvedimento in discussione che è, invece, circoscritto nel tempo e quindi di carattere straordinario. Mi sembra che la risposta del Governo sia che a ciò bisogna provvedere nell'ambito della riforma globale della contabilità generale dello Stato.

FILETTI. La legge n. 967 del 1977 ha carattere eccezionale, tant'è che viene intestata «Procedure eccezionali per lavori urgenti e indifferibili...». Pertanto sembrerebbe che una proroga che oltrepassi i dieci anni dal dì della promulgazione di questa legge ecceda i limiti della eccezionalità e sia in contrasto con la previsione dell'urgenza e della indifferibilità dei lavori. Però, i chiarimenti del sottosegretario inducono a ritenere opportuna e necessaria la proroga del termine, che già una volta è stato prorogato dal 1982 fino al 30 giugno 1984; in effetti, sussiste una situazione di eccezionalità, perchè in relazione alla fatiscenza di numerosi istituti penitenziari si appalesano urgenti e indifferibili alcuni lavori. Certamente l'esecuzione di tali lavori verrebbe ritardata, ove non vi fosse una snellezza nel procedimento atto alla esecuzione stessa. Conseguentemente il mio Gruppo è d'accordo in ordine alla *ratio* del disegno di legge per la proroga del termine. Alcuni colleghi hanno ritenuto eccessiva una proroga fino al 1988, ma già abbiamo un'esperienza di fatto: siamo stati costretti ad una precedente proroga, per cui sarebbe inutile, e forse sarebbe vana fatica, limitare una nuova proroga ad un tempo anteriore al 1988. Piuttosto, a me sembra che forse sia necessaria una revisione dell'articolo 3 della legge n. 967, là dove vengono stabiliti limiti entro i quali si possa operare. Mi sembra, infatti, che essendo lungo il decorso di tempo dal 1977 al 1988, le previsioni non siano più adeguate. Pertanto, mi sembra che si possa proporre un aumento delle somme previste per la esecuzione dei lavori nei vari commi di cui all'articolo 3. Apprendo che il Governo intende fare una proposta al riguardo e, quindi, concludo il mio intervento, in attesa di conoscere l'emendamento del Governo.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. In relazione all'intervento del senatore Filetti, intendo precisare che il Governo presenta un emendamento tendente ad aggiungere all'articolo unico il seguente comma:

«Per l'esecuzione in economia degli interventi di edilizia penitenziaria e per l'acquisizione di beni e servizi di competenza della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia, il limite di spesa, previsto per il funzionario delegato, è elevato, in deroga alle vigenti disposizioni, a lire 50 milioni.»

L'emendamento tende ad operare un congruo adeguamento del limite di spesa del funzionario delegato per i lavori di forniture in economie, sia nel campo dei lavori di forniture in economia, sia nel campo dei lavori edilizi, che nel settore di acquisizione di beni e servizi di competenza della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena. Al riguardo si sottolinea come l'attuale limite di lire 4.800.000, fermo alla rivalutazione della legge 30 giugno 1972, n. 422, appare

chiaramente irrisorio di fronte al vertiginoso aumento dei costi relativi ai materiali e alla manodopera. La somma non deve assolutamente essere considerata esagerata proprio per la considerazione or ora fatta. Il Governo, pertanto, sollecita la Commissione ad esprimersi favorevolmente, in quanto la somma è stata limitata al minimo di fronte al vertiginoso aumento dei prezzi di cui ho già detto e di cui tutti siamo a conoscenza.

GROSSI. Torno a ripetere che non sfugge a nessuno l'anomalia della ripetizione di un provvedimento urgente e indifferibile, dopo dieci anni. Tutto ciò è abbastanza illogico, anche se le mie argomentazioni non deriveranno solo da questa osservazione. La questione fondamentale è, invece, la mia delusione per le comunicazioni del Governo. Dopo le affermazioni del ministro Martinazzoli e dopo gli ampi colloqui avuti in occasione di visite alle carceri con il presidente Amato, mi ero fatto l'opinione che su questo problema il Ministero intendesse voltare pagina; intendesse, cioè, cominciare ad affrontare il problema come un piano, un programma di edilizia carceraria. Il ministro Martinazzoli aveva preannunciato che si intendeva procedere con la prefabbricazione, individuando modelli di cento, duecento posti, da ripetere modularmente. Mi sembra anche di ricordare le parole del Ministro, nel senso che si poteva mettere in cantiere più di un'iniziativa ed anche andare ad una verifica della compatibilità e della coerenza tra i lavori che si fanno, gli edifici sui quali si interviene e la legge di riforma carceraria. Cito l'esempio di Perugia, che vale anche per altri istituti che ho visitato, dove i lavori, pur essendo necessari ed urgenti, incidono per somme consistenti, non inferiori ai due o tre miliardi, per edifici che non saranno mai idonei a rispondere ai requisiti della riforma, in quanto collocati in centri storici, costruiti alla fine dell'ottocento, secondo moduli cellulari, completamente privi di spazi per le attività all'aria aperta e, quindi inadatti alle gestioni associate e risocializzate. Ora, spendere denari in questa direzione mi sembra che sia un modo di spenderli male, mentre, come ho detto, ero stato molto favorevolmente impressionato da quella che mi era sembrata l'intenzione di cambiare il modo degli interventi.

Mi pare che la risposta ascoltata sia soltanto giustificativa di ciò che è stato fatto, con in più in allegato un elenco dettagliato dei lavori eseguiti, che certamente erano necessari, ma che non ci dirà niente circa la linea politica seguita.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ho riferito su ciò che mi era stato chiesto.

GROSSI. Non dico che ciò non sia vero, ma solo che da un elenco di lavori svolti su servizi igienici, di riscaldamento, di rifacimento di scale o vetrate non si evidenzia l'intenzione di cambiare indirizzo, che è un fatto politico. Forse io, che pure fui tra coloro che chiesero questa relazione, mi sono spiegato male al riguardo. Infatti, la mia richiesta non mirava ad una relazione che elencasse esclusivamente i lavori eseguiti, bensì ad una relazione che comprendesse anche i fini che si

erano raggiunti con questo modo di procedere e che indicasse se si intende continuare su questa strada o imboccarne una nuova.

Perciò, sono disposto anche a passar sopra all'anomalia dell'urgenza indifferibile da qui a dieci anni, ma nella misura in cui si evidenzia anche l'intenzione di un cambiamento del modo di intervento.

Non condivido infatti assolutamente questo modo di intervenire frammentario ed occasionale; certamente ci si può trovare a volte di fronte a situazioni in cui, pur sapendo che le spese da fare non hanno una prospettiva di più lungo respiro, esse sono però indifferibili ed urgenti, ma questo non può diventare un modo permanente di procedere. Pertanto, sarei lieto di conoscere i programmi che si intendono approntare per affrontare il problema dell'edilizia carceraria, poichè non mi convincono gli elenchi dei lavori eseguiti qua e là che spesso rappresentano solo una dispersione di denaro.

Un altro aspetto che mi aspettavo fosse trattato nell'esposizione del rappresentante del Governo è quello concernente le possibilità di intervento attraverso convenzioni con le autorità locali, mi riferisco ad esempio al caso fiorentino.

Inoltre, avrei voluto sapere se, nel quadro della attuale politica, questa assegnazione di fondi è finalizzata alla soluzione dei problemi dell'edilizia carceraria perchè se la risposta è che essi si risolvono con una serie di piccoli lavori di aggiustamento, allora per me essa non è soddisfacente.

Tali problemi si risolvono infatti con un programma di edilizia carceraria che utilizzi fondi ordinari, stanziati quindi con legge ordinaria e con legge finanziaria e che abbia come protagonisti non soltanto il Ministero, ma anche le autonomie locali, muovendo verso l'ipotesi di un servizio carcerario non più dipendente esclusivamente centralmente dal Ministero.

RICCI. A nome del Gruppo comunista devo dire che condivido pienamente le osservazioni fatte dal senatore Grossi, nel senso che non possiamo prorogare ulteriormente e in modo che non veda un termine un sistema di erogazione della spesa che esula da ogni parametro, anche di garanzia, circa l'utilizzazione delle somme erogate e che è comunque completamente al di fuori di ogni adeguato controllo amministrativo.

Noi sappiamo bene che in materia di edilizia carceraria occorrono interventi ben più organici che non la proroga di un provvedimento che ormai è ridicolo dire che sottende ad una necessità e ad una urgenza dato che dura da dieci anni. Sappiamo che in questa materia occorre intervenire sul terreno di una pianificazione generale dell'edilizia penitenziaria.

Occorre quindi che il Ministero di grazia e giustizia si doti degli strumenti tecnici necessari perchè ciò si verifichi, in quanto le carceri debbono essere edificate e ristrutturate sulla base di moduli omogenei in tutto il paese e corrispondenti ad una effettiva politica penitenziaria.

Occorre contemporaneamente addivenire - e questo è forse il punto più direttamente investito dalla *ratio* di questo piccolo, ma importante disegno di legge - ad una semplificazione delle procedure per l'edilizia carceraria, in modo da evitare - cosa che si è verificata in

passato e che continua tuttora a verificarsi – che ci vogliano sette, otto e a volte più anni per riuscire a costruire uno stabilimento penitenziario o a ristrutturarne uno già esistente. A tale scopo è quindi necessaria anche una semplificazione delle procedure nei rapporti tra Ministero di grazia e giustizia e Ministero dei lavori pubblici.

Questa è un'esigenza che noi andiamo ponendo da tempo, su cui il nostro Gruppo si è più volte pronunciato, rivolgendo numerose sollecitazioni al Governo. Pertanto, chiedere oggi la proroga di una legge di questo tipo, che non corrisponde – come è stato osservato – alle necessità di una edificazione carceraria veramente improntata a criteri di razionalità e di piano, significa eludere il problema di base. Questa è la ragione per cui noi chiediamo anzitutto che il termine di proroga sia fortemente abbassato rispetto al contenuto della proposta governativa e cioè che, anzichè essere fissato al 30 giugno 1988, venga a scadere il 30 giugno 1986. Riteniamo infatti che oltre un anno e mezzo di proroga della legge n. 967 dia al Governo tutto il tempo – se vi è una volontà reale – di intervenire con quei provvedimenti più razionali e accettabili di cui si è lungamente discusso.

Pertanto, condizioniamo il nostro voto favorevole, però con queste forti motivazioni critiche, al fatto che la nostra proposta venga accolta, altrimenti scinderemo completamente le nostre responsabilità rispetto ad una proroga che tende a far diventare l'emergenza un dato costante nel tempo. Avremo poi modo di intervenire nella sede opportuna anche sull'emendamento proposto dal Governo ed io credo che si potrebbe persino esaminare l'opportunità di un ordine del giorno, se i Gruppi presenti in Commissione sono d'accordo, nel senso di sottolineare l'urgenza di intervenire con un provvedimento organico per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria.

RUFFINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi rendo conto delle ragioni ora esposte dai senatori Grossi e Ricci, ma mi chiedo e chiedo a voi se con questo articolo unico il Governo non abbia inteso superare quelle pastoie burocratiche e quelle «forche caudine» dei procedimenti amministrativi che impongono esasperate certezze nell'affrontare problemi che tutti riconosciamo come indifferibili.

In altri termini, se noi approvassimo la proposta e abbreviassimo di due anni la proroga chiesta dal Governo portandola cioè fino al 30 giugno 1986, non risolveremmo i problemi che ci stanno di fronte e riproporremo di fatto il perpetuarsi di norme che recano con sè pastoie burocratiche e un *iter* amministrativo molto complesso. Quello che voglio sottolineare è che occorre modificare tutta la filosofia che sta a monte di tale modo di procedere. Per fare un esempio, senatore Ricci, ricordo che nella mia città, Savona, il carcere è chiuso da due anni e mezzo per il fatto che non è stato possibile eseguire lavori urgenti ed indifferibili. Ciò ha causato disagi rilevanti, in quanto i detenuti vengono trasferiti nelle località più lontane e disperate con costi notevoli.

Quello che mi chiedo è che cosa faremmo se questa norma non dovesse trovare applicazione. Probabilmente i lavori verrebbero sospesi. Prendo atto del grande senso di responsabilità dimostrato dal collega Ricci nel proporre la data del 30 giugno 1986 per la scadenza della proroga e quindi uno spazio temporale di un anno e mezzo per

intervenire con una riforma globale. Ma quello che vorrei sapere, in particolare dal collega Ricci, è che cosa propone, in definitiva, l'articolo unico che stiamo esaminando.

RICCI. Propone una proroga che fa diventare permanente nel tempo un provvedimento che presenta caratteristiche non condivisibili.

RUFFINO. Quello che mi chiedo, cioè, è se si ritengano validi o meno i criteri della legge n. 967. Personalmente ritengo che si tratti di criteri validi, che giustificano la proroga tanto lunga chiesta dal Governo. Si tratta di perpetuare nel tempo norme atte a tamponare una situazione che presenta caratteri di urgenza e di indifferibilità. Il mio parere è che si debba ricercare una intesa sul termine della proroga. Comunque non intendo fare altre proposte e mi rimetto alla valutazione del Governo. Quello che mi sembra necessario evitare, collega Ricci, è che magari nell'ottobre o novembre 1986 ci si debba ritrovare in questa sede a dover nuovamente decidere una ulteriore proroga della legge n. 976.

RICCI. La nostra speranza è che si legiferi su un piano di razionalizzazione del settore.

RUFFINO. Penso di aver compreso, collega Ricci, il suo punto di vista, anche se lo ritengo personalmente di non facile approvazione. Credo però che nella sostanza il superare determinate difficoltà di carattere amministrativo-burocratico che intralciano l'esecuzione di lavori urgenti ed indifferibili nelle strutture penitenziarie sia un fatto comunque positivo ed opportuno che va salutato con favore. Mi rimetto comunque per quanto riguarda il termine della proroga alle proposte e alle decisioni del Governo.

PRESIDENTE. Ritengo, onorevoli colleghi, di dover riassumere brevemente i termini del dibattito in sostituzione del relatore, senatore Vassalli. Mi sembra siano stati sollevati tre ordini di problemi. Il primo è quello concernente la sistemazione definitiva della materia contabile per quel che riguarda lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari. L'orientamento che mi sembra sia emerso è quello di non procedere con provvedimenti straordinari e provvisori che poi si trascinano per decenni, senza rispondere a criteri di razionalità.

Il secondo ordine di problemi, più vasto del precedente, concerne lo stretto collegamento esistente tra un disegno di legge come quello in discussione e la questione dell'edilizia penitenziaria. È stato sottolineato l'aspetto specifico, di cui si è parlato più volte, dell'utilizzo di moduli *standards* nell'edilizia penitenziaria. Si tratta di un problema ormai maturo che, a quel che mi consta, si è cominciato solo in parte ad affrontare.

Vi è infine il problema del rapporto con gli enti locali, sollevato dal senatore Grossi, che però mi sembra si allontani un poco dal fulcro della questione che stiamo affrontando.

GROSSI. Il problema però esiste.



RUFFINO. Si tratta di un problema concreto, signor Presidente. Per esempio, il carcere circondariale di Savona non è stato costruito, nonostante vi fossero i finanziamenti sin dal 1977, per l'opposizione degli enti locali che si sono sentiti offesi per il fatto di dover accogliere il carcere. Quindi, per tale opposizione il carcere non è stato costruito nonostante che in provincia di Savona abbia sede la scuola di addestramento per gli agenti di custodia. Costruire il carcere a Savona sarebbe stato quindi molto opportuno.

PRESIDENTE. Tirando le fila del dibattito svoltosi sinora proporrei di accogliere la proposta del senatore Ricci di un ordine del giorno ben articolato nel quale si chieda al Governo di spostare il termine della proroga al 30 giugno 1986. Tale richiesta andrebbe chiaramente sostenuta da tutte le osservazioni emerse nel dibattito.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero soltanto, signor Presidente, sottolineare che le osservazioni avanzate dal senatore Grossi e dal senatore Ricci sono senz'altro esatte. Il Ministro di grazia e giustizia in occasione del suo intervento in questa sede fece delle dichiarazioni che servirono, e tuttora servono, a chiarire le prospettive che il Ministero intende conseguire anche in tempi brevi, possibilmente nei limiti di quelle che sono le possibilità che ho evidenziato nella mia relazione. Quando si parla di lavori urgenti non si può non sottolineare la necessità che oggi, e vorrei dire particolarmente oggi, si proceda ad eseguire tali lavori. Tale necessità è avvertita dal Governo e particolarmente dagli istituti di prevenzione e pena. In conseguenza di tale situazione il termine fissato nel disegno di legge al 30 giugno 1988 posso assicurare che non è da prendere in considerazione come un fatto lontano; infatti oggi siamo in un clima particolare e la necessità di intervento immediato per procedere a lavori di ristrutturazione necessari è una necessità che permane nel nostro paese. Se ad un dato momento si potesse dire che l'emergenza è passata e che la delinquenza organizzata è stata sconfitta, così come il terrorismo, allora si potrebbe fare un discorso differente. Al contrario, ogni giorno ci troviamo di fronte a problemi nuovi. Nella prospettiva finale di una regolamentazione definitiva nessuno può non essere d'accordo con una riduzione dei termini della proroga, ma in una visione più immediata, con una situazione che non appare potersi risolvere entro il termine indicato dal senatore Ricci, che appare chiaramente troppo vicino, la necessità e l'urgenza sono evidenti.

RICCI. Si tratta di un termine a breve proprio perchè deve rappresentare un pungolo nei confronti del Governo affinché intervenga in quel modo globale, razionale e complessivo di cui abbiamo parlato.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Senatore Ricci, indipendentemente da questo pungolo il Governo ha deciso di intervenire per risolvere la riconosciuta urgente necessità che si prospetta ogni giorno in tutti gli istituti di pena, che ogni giorno

debbono accogliere nuovi detenuti, come sappiamo è accaduto anche di recente in seguito a centinaia di arresti operati.

Purtroppo, è il paese che ha bisogno di intervenire a mezzo del Ministero di grazia e giustizia. Il problema è validamente impostato e nessuno intende dissociarsi da esso. Vi prego, comunque, di meditare sul termine, perchè non vorrei, nonostante la buona volontà del Governo, che nel giugno del 1986 ci trovassimo ancora una volta di fronte al problema.

Un'altra questione sulla quale il Governo deve insistere riguarda l'emendamento presentato in via ufficiale circa l'adeguamento della somma prevista. Detto adeguamento non si può considerare esagerato in considerazione della realizzazione di opere di primaria importanza. La somma di 50 milioni, anzi, riesce a malapena a coprire le spese che ogni giorno si è costretti ad affrontare per la realizzazione delle opere che appaiono indispensabili.

**PRESIDENTE.** Direi che a questo punto, per il proseguimento della discussione sia necessaria la formulazione dell'ordine del giorno che la Commissione intende presentare al Governo dopo aver ascoltato i giudizi oggi espressi dal sottosegretario Cioce. Se non sarà possibile addivenire oggi alla formulazione potremo, comunque, rinviarla alla prossima seduta.

**BATTELLO.** In relazione all'emendamento testè proposto dal Sottosegretario, il problema si può anche dire metodologico, epperò con forti riferimenti di sostanza. Infatti, ritengo che la proposta comporti intervento sulla contabilità dello Stato e se questo è il suo senso, allora dobbiamo riflettere in modo più attento alle implicazioni, che deriverrebbero alla normativa di carattere generale in una sede, così settoriale e parziale, quale è quella che noi in questo momento rappresentiamo. È ben vero che, in sè stessa considerata, l'argomentazione può avere plausibilità dal punto di vista della contingenza; però dobbiamo renderci conto che la modifica verrebbe ad interferire sull'ordinamento complessivo della normativa in materia di contabilità generale dello Stato, di modo che corriamo il rischio di far prevalere considerazioni, ancorchè plausibili e fondate, comunque riflettenti un'ottica particolare e settoriale su possibili considerazioni di carattere molto più generale, in relazione alle quali sarebbe da richiedere un parere dalla individuanda Commissione competente.

**PRESIDENTE.** Ritengo che la materia dell'emendamento non comporti una mancanza di copertura riguardante il bilancio, ma abbia piuttosto attinenza all'organizzazione della Pubblica amministrazione, in quanto comporta una discrezionalità finanziaria a disporre di una spesa.

Pertanto, se non vi sono obiezioni, prendo atto che l'orientamento della Commissione è nel senso di chiedere che sull'emendamento in oggetto si pronunci con un proprio parere la 1<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 41, comma quinto, del Regolamento.

In attesa del parere, non facendosi osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Così resta stabilito.

**«Modifica dell'articolo 1 della legge 17 novembre 1978, n. 746, in materia di concorsi per la nomina ad uditore giudiziario» (919)**

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifica dell'articolo 1 della legge 17 novembre 1978, n. 746, in materia di concorsi per la nomina ad uditore giudiziario».

Do lettura del parere espresso dalla 1<sup>a</sup> Commissione sul disegno di legge in esame:

«La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, comunica di non opporsi al suo ulteriore *iter*. Fa presente tuttavia che dubbia appare l'utilità del provvedimento, atteso che negli ultimi anni i concorsi banditi per la nomina ad uditore giudiziario sono stati ben lungi dall'assicurare la copertura di tutti i posti disponibili.

La Commissione tiene inoltre a ribadire quanto già sottolineato in precedenti occasioni circa l'esigenza, non più differibile, di razionalizzare le strutture organizzative, sopprimendo gli uffici giudiziari che si rivelino sostanzialmente superflui. Solo una oculata revisione delle circoscrizioni ed una riscrittura dell'ordinamento giudiziario possono portare ad un migliore impiego della magistratura: gli obiettivi di fondo di una rivitalizzazione del sistema non possono essere raggiunti con provvedimenti del tipo di quello in esame, il quale - sulla base della riferita constatazione (mancata copertura dei posti oggi messi a concorso) - è, nei suoi effetti, del tutto illusoria».

Prego il senatore Pinto Michele di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

PINTO Michele, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il disegno di legge al nostro esame concerne, come indica il titolo, la modifica dell'articolo 1 della legge 17 novembre 1978, n. 746, in materia di concorsi per la nomina ad uditore giudiziario. Esso parte dalla considerazione dell'attuale situazione di grave appesantimento dei carichi di lavoro in molti uffici giudiziari, che definisce non più fronteggiabile soprattutto in relazione al divario esistente, che si renderà sempre più grave in futuro, tra unità previste in organico e unità in servizio. La modifica alla legge n. 746 sostanzialmente consiste in un unico e breve articolo con il quale si modificano i tempi della «vacanze». Cioè, mentre tale legge prevede che possono essere messi a concorso i posti disponibili nonchè le vacanze dell'anno in cui il concorso stesso è stato indetto e di quello successivo, l'articolo unico del disegno di legge al nostro esame prevede, invece, che nella determinazione dei posti da mettere in concorso per la nomina ad uditore giudiziario può tenersi conto, oltre che dei posti già disponibili,

anche di quelli che si renderanno vacanti nel ruolo entro l'anno in cui è indetto il concorso e nei tre anni successivi.

La relazione introduttiva sottolinea che non si è ritenuto di dover richiedere il parere del Consiglio superiore della Magistratura perchè esso è stato già espresso nella seduta del 24 gennaio 1984, nella quale è stata adottata una deliberazione con cui si sollecitava, appunto, di tener conto delle vacanze che si verificano nel triennio successivo all'anno in cui è stato indetto il concorso.

RICCI. Vorrei un chiarimento: quando il Ministro venne in Aula a rispondere sulla situazione giudiziaria parlò dei posti che si sarebbero resi disponibili nei quattro anni successivi, ora si parla di tre anni, per cui vorrei capire perchè vi è stata questa riduzione di un anno.

PRESIDENTE. Senatore Ricci, gli anni diventano quattro perchè vi è compreso anche quello del concorso; ad ogni modo, la data di presentazione del disegno di legge è il 31 agosto, quindi un mese e mezzo prima della discussione delle interrogazioni e interpellanze che lei ricordava.

PINTO Michele, *relatore alla Commissione*. L'ultima notazione contenuta nella relazione al disegno di legge è che esso non comporta alcun onere di spesa. Poichè il parere della 1<sup>a</sup> Commissione è stato letto dal Presidente, non ho altro da aggiungere, se non raccomandare l'approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

Vorrei però, prima di dare la parola ai colleghi che vorranno intervenire, aggiungere anch'io qualcosa. Mi sembra di poter dire che il disegno di legge vada approvato così com'è altrimenti il Parlamento si renderebbe responsabile di un restringimento sulla carta della copertura dell'organico dei magistrati. Propongo però fin da ora di accompagnare l'eventuale approvazione del disegno di legge con un ordine del giorno che riprende e magari rafforzi ulteriormente le argomentazioni contenute nel parere espresso dalla 1<sup>a</sup> Commissione.

FILETTI. Mi permetto di non condividere il parere della 1<sup>a</sup> Commissione perchè esso si ispira a criteri di carattere generale, ma non tiene conto, a mio avviso, della peculiarità del disegno di legge in esame. Esso infatti concerne la determinazione dei posti da mettere a concorso: ma una cosa è tale determinazione e un'altra è poi l'assegnazione di un uditore ad un determinato posto. Ebbene, il disegno di legge si propone di tener presenti nella determinazione dei posti anche le vacanze che si succederanno. Può accadere però che alcuni posti di maggiore rilevanza rimangano vacanti e pertanto, indipendentemente dalla disponibilità soggettiva degli uditori, è necessario che tali posti si intendano inclusi nella determinazione di quelli compresi nel disegno di legge, al fine di dar modo di coprire le vacanze ove queste siano di maggiore rilevanza rispetto ad altre.

È per queste ragioni che mi sembra possa accogliersi il testo del disegno di legge così come è stato proposto. Nulla vieta però che la Commissione si pronunci in un ordine del giorno che faccia presente l'esigenza di carattere generale di provvedere affinché le varie preture e i vari tribunali siano meglio ordinati e vi sia una maggiore, più diligente e più congrua distribuzione dei magistrati. Si tratta di un problema di carattere generale che è stato sempre avvertito e che purtroppo non è stato ancora risolto, anche per difetto del nuovo ordinamento giudiziario.

RUFFINO. Desidero innanzitutto ringraziare il senatore Pinto per la relazione svolta e affermare che condivido lo spirito del provvedimento in discussione.

Ricordo il contenuto degli interventi che tutti quanti facemmo in occasione della discussione svoltasi il 9 ottobre scorso sui problemi della amministrazione della giustizia. In quella circostanza il Ministro di grazia e giustizia annunciò, tra l'altro, la presentazione di questo provvedimento, che definì di modesta portata, ma che, a mio parere, costituisce pur sempre una piccola riforma che va nella direzione giusta. In quell'occasione si verificò una convergenza di opinioni e tutti sottolineammo la opportunità di non aumentare il ruolo organico dei magistrati, ma piuttosto di utilizzarli a tempo pieno e di coprire i posti vacanti. Se non ricordo male, il collega Gallo aveva fatto una proposta in tal senso, che condivido. Effettivamente ritengo che questa sia la strada da perseguire con grande determinazione.

Il disegno di legge in esame, attraverso una modifica che ritengo intelligente, potrà risolvere questi problemi in quanto stabilisce che si indica il concorso per un numero maggiore di posti e cioè oltre che per i posti vacanti nell'anno in corso, anche nel triennio successivo e cioè, praticamente, per un quadriennio. Penso che questa piccola riforma vada nel senso giusto e debba essere da noi sollecitamente approvata.

CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero soltanto citare alcune cifre che penso possano agevolare la discussione. Le vacanze imprevedute incidono notevolmente sull'organico dei magistrati. Dal 1° gennaio 1978 al 21 ottobre 1984 si sono verificate nei singoli anni le seguenti vacanze imprevedute; 124 del 1978, 128 nel 1979, 164 nel 1980, 73 nel 1981, 87 nel 1982, 102 nel 1983 e 46 nel 1984. Ho voluto fornire queste cifre per far comprendere quale sia la necessità di procedere all'approvazione del provvedimento in discussione, che permette di risolvere il problema delle vacanze che tutti riteniamo responsabile, almeno in gran parte, della disfunzione dell'apparato giudiziario in determinati settori.

Per quanto riguarda il riordino generale del settore – ricordo che a tal proposito vi è stato l'interessamento del Ministro e mio personale – esiste, come tutti sanno, una commissione composta da magistrati e da alti funzionari del Ministero che sta lavorando in questa direzione.

Tutti ci auguriamo che si possa addivenire quanto prima a tale riordino. Intanto posso assicurare che la commissione su citata sta lavorando con impegno e responsabilità per cui ritengo che quanto prima i problemi di cui tutti ci lamentiamo – ed in particolare noi

operatori della giustizia - potranno trovare la giusta soluzione nell'ambito della riforma generale che tutti auspichiamo.

BATTELLO. Signor Presidente, colleghi, desidero esprimere due brevissime osservazioni, dopo aver premesso che il disegno di legge in discussione è da condividere, almeno come premessa al discorso di riforma generale cui si dovrà procedere.

La prima osservazione è che ci deve essere stato o c'è un certo margine di non completa chiarezza in materia; infatti, rileggendo il resoconto stenografico del dibattito svoltosi in Senato il 9 ottobre scorso rilevo che il Ministro si era espresso in termini molto precisi a proposito della possibilità di mettere a concorso i posti che si rendono vacanti nel corso dell'anno e quelli che si rendono vacanti nei quattro anni successivi. Di conseguenza l'argomentazione che quattro è uguale ad uno più tre non è fino in fondo sostenibile. Il margine di non completa chiarezza deriva dal fatto che queste dichiarazioni del Ministro, autorevolissime per la sede e l'occasione, sono state rese il 9 ottobre, successivamente alla presentazione del disegno di legge, che risale al 21 agosto, e sono comunque di molti mesi successive al parere del Consiglio superiore della magistratura che prevedeva il termine di 3 anni. Faccio questa considerazione sia perchè il parere del Consiglio superiore della magistratura è a tal punto rilevante che ci permette di abbreviare l'iter del provvedimento in quanto si può considerare il pregresso parere come esaustivo di un parere che comunque per legge dovremmo richiedere, sia perchè - come ho già detto - esiste questo margine che lascia intendere come forse le ragioni sottostanti all'individuazione dell'esigenza di un termine di quattro invece che di tre anni fossero di un certo spessore e tale quindi da giustificare residue perplessità in chi, pur votando questo disegno di legge, avrebbe preferito che il termine invece che di tre anni fosse di quattro.

La seconda osservazione che intendo muovere è dettata da esigenze di chiarezza generale della materia.

Noi incidiamo - è risaputo - in un tessuto normativo molto frammentato che è costituito dall'ordinamento giudiziario del 1941 e da tutte le modifiche che sono state apportate negli anni seguenti. In particolare, con questo disegno di legge incidiamo sulla precedente legge del 1978, che per la prima volta aveva introdotto nell'ordinamento giudiziario la norma che stabilisce che il bando è indetto non solo per le vacanze esistenti al momento dell'indizione, ma anche per eventuali vacanze dell'anno successivo. Oggi questo anno successivo diventa tre anni successivi. Però, quando nel 1978 abbiamo introdotto tale norma - ho riletto il sommario dei brevissimi lavori che accompagnarono l'approvazione di quel disegno di legge - la situazione preesistente era un po' oscura nel senso che la materia dei bandi di concorso magistraturali, disciplinata con norme del 1923 e del 1924, si riteneva pacificamente, non solo per dottrina, ma anche per prassi, integrata ed integrabile dalla normativa afferente in punto concorsi agli impiegati civili dello Stato, tant'è vero che già prima della legge del 1978 si riteneva possibile mettere a concorso oltre al numero dei posti vacanti al momento dell'indizione del bando i posti disponibili nel semestre successivo. Ora, però - e concludo - il punto è che con questa

normativa specifica noi reiteriamo, dopo aver così disposto nel 1978, una norma che in quanto specifica esclude qualsiasi integrabilità con norme relative alla generalità degli impiegati civili dello Stato. Se così è, però, allora dobbiamo renderci conto che, reiterando in tal modo l'innovazione del 1978, occupiamo - se così si può dire - uno spazio in relazione al quale legiferiamo in modo un po' diverso da quanto previsto dalla normativa generale che fino al 1978 era ritenuta applicabile anche al «continente» magistrati faceva riferimento per la vacanza dei posti da mettere a concorso a quelli resi disponibili in relazione ai collocamenti in congedo.

Dal 1978 in poi non abbiamo più questo limite, per cui ecco che diventa comprensibile il riferimento che il rappresentante del Governo ha testè fatto alle vacanze imprevedute che, a differenza di quelle derivanti dal collocamento in congedo, sono scadenze non note. Allora, nell'approvare il disegno di legge, sarebbe opportuno che fosse ben chiaro che noi reiteriamo, solo in riferimento al settore magistrati, una disciplina che, per ciò che riguarda la individuazione delle vacanze, è leggermente diversa da quella generale e comune; con il che la diversità, probabilmente, riflette esigenze specifiche e particolari delle quali in questa sede dobbiamo tener conto e che giustificano, anche da questo punto di vista, il voto favorevole al disegno di legge.

RICCI. Ho da aggiungere ben poche parole perchè il voto favorevole da parte del nostro Gruppo, annunciato dal senatore Battello, non può che essere in questa direzione. Tra i tanti problemi che occorre risolvere per dare razionalità alla giustizia, ci troviamo di fronte ad una carenza degli organici che tutti sappiamo a quanto ammonta. Abbiamo un organico formale che è di circa 7.300 magistrati e abbiamo una carenza di personale, rispetto all'organico formale, composta in parte da mancanza di personale ed in parte da destinazione di personale fuori ruolo al Ministero o al Consiglio Superiore, e via dicendo, di circa ottocento magistrati. Chiaramente, occorre riempire una tale carenza perchè solo così riusciremo a realizzare quel rapporto medio di un magistrato ogni ottomila abitanti, che è un rapporto accettabile. E questa la ragione per cui, con il pieno consenso del Governo, ci siamo dichiarati contrari, per lo meno nella fase attuale, ad un aumento dell'organico della Magistratura, che non solo non servirebbe a risolvere il problema, ma forse lo aggraverebbe, perchè un organico ulteriormente gonfiato crea, evidentemente, un maggior numero di posti che non si possono coprire. Il che, dato il tipo di destinazione dei magistrati ai posti, crea altri buchi, soprattutto nelle sedi meno agiate e meno appetite: il che non può essere fortemente negativo per il razionale funzionamento della giustizia. D'altra parte il presente provvedimento è certamente utile, in quanto è uno strumento al Consiglio Superiore e al Ministero. È chiaro, infatti, che il provvedimento sarà utile in quanto i concorsi vengano fatti con un ritmo il più accelerato possibile.

Quindi, si tratta di un provvedimento da gestire e questo dobbiamo dirlo.

Noi sappiamo che per formare un magistrato occorrono tre anni e mezzo e, comunque, per riempire l'organico, per far coincidere

l'organico reale con l'organico legale occorrerà un tempo lungo; ma esiste lo strumento da gestire nel miglior modo possibile e non importa se in ogni singolo concorso non vengano coperti tutti i posti, perchè lo strumento esiste e può essere, appunto, riutilizzato nel senso della reiterazione dei concorsi anche negli anni successivi, mantenendo la possibilità di un maggior afflusso di persone in magistratura, sia pure con l'avvertenza di mantenere la qualità dei magistrati stessi.

Chiediamo, a questo punto, al Governo se non sia il caso di proporre esso stesso un emendamento al provvedimento, nel senso di farlo coincidere con quanto il Ministro ha detto circa i quattro anni successivi oltre all'anno in corso.

Attualmente la situazione ha riguardo all'anno in corso e all'anno successivo; si prevede di passare all'anno in corso e ai tre anni successivi e mi domando se non sia possibile passare, come ha detto il Ministro all'anno in corso più i quattro anni successivi. Con una modificazione del genere avremmo uno strumento ancora più elastico, più duttile e, quindi, più utilizzabile. Comunque, si tratta di una valutazione che spetta soprattutto al Governo, alla luce anche del parere espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Indipendentemente da ciò, noi manteniamo sempre il nostro parere favorevole al disegno di legge.

Per ultimo vorrei ribadire che noi consideriamo il provvedimento utile in quanto sia ben gestito. È certo che le osservazioni fatte dalla Commissione affari costituzionali sono da condividere in pieno, nel senso che effettivamente una revisione dell'ordinamento giudiziario con particolare riferimento alla revisione delle circostanze giudiziarie, a cominciare da quelle delle preture, è indubbiamente un passaggio fondamentale per dare razionalità all'amministrazione giudiziaria e soprattutto per consentire che le riforme già approvate, che entreranno in vigore tra pochissimo tempo e quelle *in itinere*, a cominciare dal codice di procedura penale, abbiano effettivamente un impatto positivo.

Vorrei sottolineare ciò in modo particolare e ritengo che a questo scopo risponderebbe la presentazione di un ordine del giorno che, però, dovremmo formulare immediatamente in questa stessa seduta, onde non rinviare l'approvazione del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Raccogliendo le indicazioni emerse dal dibattito, propongo, a nome della Commissione, il seguente ordine del giorno:

«La 2<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

nell'approvare il disegno di legge n. 919, raccomanda al Governo di dare attuazione al provvedimento nel modo più efficace, ai fini di colmare i consistenti e persistenti vuoti negli organici, e lo impegna a proporre al Parlamento con la massima sollecitudine una diversa, più razionale, più rispondente alle nuove norme, distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari e dei magistrati, rivedendo la normativa concernente sia le circoscrizioni sia l'ordinamento giudiziario, e adempiendo così alla VII disposizione transitoria della Costituzione».



CIOCE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Prendo atto dell'unanime adesione della Commissione al documento testè proposto e lo accetto come raccomandazione.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo all'esame e alla votazione dell'articolo unico.  
Ne do lettura.

Articolo unico.

Nella determinazione dei posti da mettere a concorso per la nomina ad uditore giudiziario può tenersi conto, oltre che dei posti già disponibili, anche di quelli che si renderanno vacanti nel ruolo entro l'anno in cui è indetto il concorso e nei tre anni successivi.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico.

**È approvato.**

*I lavori terminano alle ore 12,35.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO