

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

29.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 SETTEMBRE 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno di legge: (Discussione e rinvio):		Maceratini Giulio	7
Modifica dell'articolo 7 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, concernente le ispezioni parziali (Approvato dal Senato) (2227)	3	Mastrantuono Raffaele	5
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	3, 4, 9, 10, 13	Mellini Mauro	6
Alagna Egidio	10	Nicotra Benedetto Vincenzo, <i>Relatore</i>	13
Castiglione Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	11	Trabacchi Felice	4
Fracchia Bruno	9, 13	Sull'ordine dei lavori:	
Fumagalli Carulli Ombretta	4, 6, 8	Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	15
		Alagna Egidio	14
		Pedrazzi Cipolla Anna Maria	15

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

ANTONIO BARGONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifica dell'articolo 7 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, concernente le ispezioni parziali (Approvato dal Senato) (2227).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 7 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, concernente le ispezioni parziali », già approvato dal Senato nella seduta del 22 gennaio 1988.

Comunico che la I Commissione affari costituzionali e la XI Commissione lavoro pubblico e privato hanno espresso parere favorevole sul disegno di legge in esame.

L'onorevole Nicotra ha facoltà di svolgere la relazione.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Signor presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame, proveniente dal Senato, che lo ha modificato rispetto al testo governativo, contiene nell'unico articolo una disposizione che avrebbe potuto trovare collocazione, a mio avviso, in un atto amministrativo discendente dall'articolo 110 della Costituzione che attribuisce al ministro di grazia e giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia stessa. Ritengo che questo precetto costituzionale non abbia bisogno di specificazione legislativa per la sua attuazione

poiché si tratta di un concetto così ampio che attribuisce al ministro di grazia e giustizia ogni potere in ordine alle attività organizzative di controllo e vigilanza sul funzionamento degli organi giudiziari (e di quelli ausiliari) come, per esempio, il controllo della tempestività del deposito da parte dei giudici degli atti di loro competenza.

Pur tuttavia, in base ad una disposizione contenuta nell'articolo 7 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, che già prevedeva la possibilità da parte del ministro di disporre ispezioni negli uffici giudiziari, il ministro di grazia e giustizia dell'epoca, attualmente presidente di questa Commissione, propose la modifica di quell'articolo onde consentire anche ispezioni parziali.

Il dibattito svoltosi al Senato ha condotto alla modifica del testo governativo, poiché si è incentrata l'attenzione sull'opportunità, ribadita tra l'altro nel parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura di cui è stato estensore il dottor Papa, che in ogni caso il ministro non debba interferire sull'attività giurisdizionale. Pertanto, su proposta dei senatori Imposimato e Coco e con la mediazione del presidente Gallo, si è giunti ad una stesura che soddisfa le esigenze di garanzia dell'autonomia della magistratura. Di fatto, il ministro è autorizzato a disporre ispezioni parziali negli uffici giudiziari al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati. La dizione precedente parlava genericamente di « produttività del lavoro »; si è voluto specificare con il riferimento all'« entità » ed alla « tempestività », in relazione al carico di lavoro di ogni magistrato, per

impedire che magistrati non molto abituati allo smaltimento dei procedimenti loro affidati limitassero la loro attività in modo non conforme sia alle aspettative di produttività di un magistrato sia ai principi generali del rapporto di lavoro che i magistrati stessi hanno con lo Stato.

Ritengo che con l'attuale formulazione si eviti il rischio d'interferire sull'attività giurisdizionale, limitando i poteri del ministro ad un'attività di vigilanza sulla produttività dei magistrati, sull'efficienza e sulla correttezza organizzativa.

Con queste puntualizzazioni, che del resto riecheggiano nel voto unanime del Senato su questo disegno di legge, il relatore auspica che anche la Camera dei deputati esprima voto favorevole sul provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FELICE TRABACCHI. Signor presidente, onorevoli colleghi, mi sia consentito formulare talune osservazioni in libertà. Secondo me, la disposizione contenuta nell'articolo unico del disegno di legge al nostro esame avrebbe potuto trovare collocazione in una circolare amministrativa, come per altro accennava il collega Nicotra nella sua relazione, in quanto la legge n. 1311 già prevede, all'ultimo comma dell'articolo 7, che il ministro può in ogni momento, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari.

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Si parla di ispezioni parziali?

FELICE TRABACCHI. No, ma era necessaria una legge per stabilire che al ministro di grazia e giustizia compete di disporre « ispezioni parziali », riferendosi oltretutto a temi quali la produttività degli uffici giudiziari nonché la entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati? Non era sufficiente l'ultimo comma dell'articolo 7 della legge n. 1311 del 1962 che, ripeto, prevede la possibilità di ispezioni negli uffici? D'altro canto, in forza dell'ultimo comma dell'ar-

ticolo 7 della legge — che si vuole modificare con questo provvedimento il quale possiede, a parer mio, i requisiti e le apparenze di una semplice circolare — l'ispettore ministeriale che cosa faceva se non accertare la produttività, l'entità e la tempestività? Oppure che una sentenza veniva depositata dopo sei mesi anziché dopo trenta giorni? Non spettava forse all'ispettore accertare se un ufficio assumeva o meno iniziative, ovvero se « produceva » (mi sia consentito l'uso improprio di questo termine industriale) processi, dibattimenti, cause? E non competeva ancora all'ispettore accertare la ragione per cui ad un magistrato in un anno è affidato un solo processo, ma di dimensioni tali da giustificare la scarsità dell'onere?

Ribadisco che l'esecutivo avrebbe potuto ricorrere ad una circolare amministrativa, a meno che il provvedimento al nostro esame, che pur possiede un prestigio particolare, celi intendimenti trasversali. Infatti, considerando la vigenza della disposizione legislativa non è concepibile né tantomeno giustificabile la predisposizione di una norma *ad hoc* che non è né urgente, né utile, né vantaggiosa e soprattutto pone, ancora una volta, la Commissione giustizia nelle condizioni di mettere « una pezza » a parer mio inutile. D'altra parte, anche nel corso dell'esame del provvedimento presso l'altro ramo del Parlamento, tanto il senatore Gallo, relatore, quanto gli altri intervenuti hanno espresso perplessità. Onorevoli colleghi, la Commissione giustizia ha di fronte due grandi tematiche (l'ordinamento giudiziario e la disciplina dei magistrati) che rappresentano l'occasione per chiarire i rapporti tra l'esecutivo e la magistratura, il significato concreto dell'indipendenza della magistratura, nonché le possibilità di intervento dell'esecutivo. Queste due grandi occasioni vanno colte per legiferare e per confrontarci utilmente; il che mi induce — anche se qualcuno potrà non condividere quanto sto per affermare — a sostenere che occorrerebbe lasciar cadere l'occasione offerta dal disegno di legge in oggetto, perché altri sono i tavoli di di-

scussione attorno ai quali dobbiamo sedere! Perché sancire « ispezioni parziali »? Dal momento che si eseguono ispezioni negli uffici, il « parziale » può essere messo in luce e, dal momento che il ministro può disporre inchieste su qualsiasi ufficio giudiziario, è ovvio che può essere messa in discussione la produttività, l'entità e la tempestività del lavoro svolto: in una parola, può essere messo in discussione tutto! Qual è allora il motivo sotteso al disegno di legge n. 2227? Esso si propone di ricalcare un'abitudine che sta assumendo ormai connotazioni pericolose: quella di raffazzonare con articoletti, con « pezze », con ritagli un tema che necessita di norme, di aperture culturalmente forti, al contrario di questa la quale ha una efficacia assolutamente negativa e direi anche nociva.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Signor presidente, onorevoli colleghi, sono convinto che la norma in discussione abbia carattere meramente organizzatorio e quindi condivido le perplessità che il relatore ed il collega che mi ha preceduto hanno posto in luce. Ritengo, tuttavia, che, essendo il potere ispettivo del ministro previsto da una precedente legge, non si potesse che intervenire attraverso lo strumento legislativo. Ritengo, inoltre, che stabilire tale potere generale di verifica con legge, anziché attraverso un atto organizzatorio interno, rappresenti un'ulteriore forma di rispetto nei confronti dell'ordine giudiziario: si intende, infatti, fissare in una legge i criteri in virtù dei quali le ispezioni vanno effettuate.

La prima proposizione del provvedimento non fa altro che confermare il potere del ministro di disporre, in ogni momento in cui lo ritenga opportuno, ispezioni negli uffici giudiziari. Credo proprio che la formulazione tecnica della norma non potesse essere diversa, a meno che non si volesse abolire tale potere generale del ministro. Dobbiamo comunque escludere che l'intenzione fosse questa, dal momento che il nuovo testo del terzo comma dell'articolo 7 ripete, nella sua prima parte, la disposizione contenuta nel

testo precedente, alla quale si aggiunge la seconda, che introduce nell'ordinamento quel principio innovativo rappresentato dalle ispezioni parziali. La *ratio* di tale innovazione si comprende leggendo la circolare del 26 gennaio 1987, con la quale si dispone che, se si vuol dare corso ad accertamenti relativi alla produttività degli uffici, si deve, in ogni caso, svolgere un'ispezione di carattere generale. Ebbene, la ragione della normativa mi sembra essenzialmente questa: evitare che si metta in moto un meccanismo che, sotto certi aspetti, definirei anche pericoloso, nei rapporti esterni, ossia una ispezione, una verifica di carattere generale, per raggiungere invece uno scopo più specifico e particolare, quale l'accertamento della produttività. Si tratta di un concetto oggi di moda, si parla, anche in riferimento agli enti pubblici e agli enti territoriali, di produttività e qualificazione della spesa pubblica. Il criterio in base al quale queste ultime vadano misurate rappresenta uno dei problemi più difficili, nei confronti di una pubblica amministrazione che non produce beni quantificabili in relazione a parametri produttivi, ma servizi, che comportano quindi una valutazione di efficienza ed efficacia. Credo che a questo concetto ed a questa verifica non possa sottrarsi il mondo della giustizia. La norma in discussione è quanto mai opportuna e si inserisce nello spirito che oggi anima gli studiosi della pubblica amministrazione, teso ad assicurare efficienza ed efficacia all'amministrazione stessa.

Sono inoltre convinto che il legislatore abbia, a ragione, previsto la distinzione tra produttività ed entità del lavoro, perché in passato la produttività coercitiva (ricordo per aver fatto per qualche anno l'avvocato), i decreti penali di condanna, le sentenze, costituivano l'elemento indicatore dell'attività del magistrato. Ritengo, invece, che la complessità della configurazione della norma faccia riferimento, per stabilire la produttività, non solo alla quantità e tempestività, ma anche alla qualità del servizio reso. Credo

quindi che quella in discussione sia una norma di fondamentale importanza, da inserire nell'attuale ordinamento.

MAURO MELLINI. Signor presidente spero che colleghi più esperti di me e — mi auguro — il Governo vogliano fornire quei chiarimenti in merito al contenuto del disegno di legge che ritengo siano necessari, in quanto nessuna norma può essere valutata nella sua effettiva portata prescindendo dalle altre norme, soprattutto se queste siano contigue e, ancor di più, se la nuova disposizione che si intende introdurre nell'ordinamento sia (come quella che ci accingiamo ad esaminare e, probabilmente, a varare) modificativa di un altro testo di legge.

Dico subito che non solo sono favorevole all'ipotesi che il ministro possa disporre ispezioni parziali, ma cado addirittura dalle nuvole (confesso la mia ignoranza), in quanto ritenevo che tale possibilità fosse prevista già in precedenza.

Se infatti (faccio un esempio) per accorgersi che un sostituto procuratore della procura di Roma ha fatto sparire 150 fascicoli bisogna attendere che questi diventi commissario antimafia (qualcuno se ne è accorto e, mi auguro, anche il ministro, sebbene l'esercizio dell'azione disciplinare ormai non lo riguardi più), ciò significa che il ministro viene privato della possibilità di esercitare non solo i poteri organizzatori, ma anche i poteri disciplinari.

Certamente la verifica della produttività va effettuata anche in funzione dell'esercizio dell'azione disciplinare, per la quale tra l'altro si prevede oggi (e mi auguro si prevederà domani) l'ipotesi della negligenza e della trascuratezza: uno dei parametri necessari per stabilire se vi sia stata negligenza è, appunto, quello della produttività. Sappiamo benissimo che non sempre la diligenza porta alla produttività, ma è certo che spesso la mancata produttività è frutto di negligenza.

Allora, vorrei comprendere bene non solo la portata della norma in discussione, ma anche e soprattutto la portata

della norma precedente, nell'interpretazione che ne veniva data. Vorrei infatti accertare (e credo sia questa anche la preoccupazione del collega Trabacchi) se per caso la nuova formulazione della norma, anziché ampliare i poteri del ministro, li limiti.

Credo che possano essere compiute ispezioni in relazione al comportamento di un determinato magistrato agli effetti dell'azione disciplinare e probabilmente, al di là di questi limiti, esistono altre norme che prevedono lo svolgimento di tali verifiche. Chiedo perdono per la mia ignoranza ...

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Sì, esiste la disposizione di cui all'articolo 12 della legge 12 agosto 1962, n. 1311.

MAURO MELLINI. Esiste, comunque, un vero e proprio potere di verifica di atti e comportamenti. Allora si corre il rischio che l'ispezione non possa investire altri aspetti e che, quindi, si traduca in una limitazione rispetto ai poteri precedenti relativi all'esercizio dell'azione disciplinare.

Se invece tale norma, come mi suggerisce la collega Fumagalli che certamente se ne intende molto più di me, ha per oggetto la rimozione di un limite, il potere di ispezione non ha carattere di inchiesta, ma è finalizzato all'eventuale esercizio dell'azione disciplinare. Esiste poi un potere di ispezione non finalizzato all'azione disciplinare e che al contrario, riguarda soltanto la produttività, l'andamento degli uffici: essa oggi è congegnata in modo da riguardare l'ufficio nel suo complesso.

Concordo allora con il testo e non ho dubbi perché so che esistono uffici giudiziari che per la loro mole non possono non essere oggetto di ispezioni gigantesche e che vi sono anche situazioni in cui sono facilmente individuabili problemi relativi a soggetti precisi. Esistono infatti magistrati che nell'ambito dello stesso tribunale rinviano le cause a distanza di quattro mesi ed altri che le rinviano al 1992, forse per adeguarsi all'unione euro-

pea, aspettando altri orizzonti (questo dato è a conoscenza di tutti).

A questo punto vorrei essere tranquillizzato in ordine alla legislazione vigente, perché forse qualche altro passo potrebbe essere suggerito.

Quali sono i limiti e la separazione fra i due tipi di intervento ministeriale? Indubbiamente vi possono essere altri criteri, come ad esempio il sorteggio, per sanare i rapporti in situazioni di anomala produttività, quali quelle che suggeriscono le ispezioni parziali. Ulteriori criteri potrebbero essere adottati in base a dati chiaramente oggettivi o a dati statistici. È evidente che un'ispezione parziale è caratterizzata non tanto dal fatto che sia portata avanti dal ministro o che comporti problemi ordinatori e di organizzazione, quanto dall'aver come sbocco un suggerimento o un'azione disciplinare, oppure ancora una collocazione diversa. Infatti, spesso se si colloca un magistrato al posto sbagliato la sua produttività può essere molto ridotta. A questo punto sorgono problemi di competenza da parte del Ministero, di inamovibilità del magistrato, e così via.

Per rimanere nell'ambito del diritto oggi stabilito, bisogna pensare soprattutto all'azione disciplinare.

Desidero un chiarimento specificando che, ove si tratti della rimozione che non comporti *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*, vi è il rischio di ridurre altre disposizioni collocate nella stessa legge. Sono integralmente favorevole al potere di ispezione parziale, sottolineando come sia grave che oggi un'attività ispettiva debba essere vincolata all'intero andamento dell'ufficio e non all'attività dei singoli magistrati nell'ambito dell'ufficio, i quali possono avere comportamenti anomali e creare situazioni che portano ad effetti generali che ci fanno pensare alla famosa proposizione di Trilussa in ordine alla statistica.

Attendo i chiarimenti riservandomi un atteggiamento conforme in relazione ad essi.

GIULIO MACERATINI. Signor presidente, il gruppo del MSI-destra nazionale

al Senato ha votato a favore di questo provvedimento in base ad alcune motivazioni ben precise. Per quanto mi riguarda, non mi allontanerò da quelle posizioni, ma a prescindere dalla disciplina di partito e rispondendo ad un debito di coscienza, devo esprimere l'opinione che tale norma contribuisce ad aumentare anziché diminuire la confusione esistente tra i poteri del ministro e quelli del Consiglio superiore della magistratura.

Non è scritto male il parere del Consiglio superiore della magistratura del 9 gennaio 1988 che evidenzia come lo spartiacque tra questi due organi, già non chiaro all'origine quando fu scritta la Costituzione, lo sia ancora meno oggi a causa di una sorta di coesistenza di poteri e di facoltà tra il titolare del dicastero della giustizia, che ha per legge la responsabilità dell'attività organizzativa degli uffici giudiziari, ed il Consiglio superiore della magistratura, il quale, per legge, deve non soltanto tutelare l'autonomia e l'indipendenza dei giudici, ma anche controllarne l'efficienza dal punto di vista operativo. Esso in sostanza fa sì che su uno stesso obiettivo si pongano due possibili interventi. Se guardiamo il testo della legge vigente, il ministro non da oggi può disporre ispezioni negli uffici giudiziari, ma evidentemente qualcuno ha sentito l'esigenza di ampliare il concetto, non ritenendosi soddisfatto dal principio che il più contiene il meno, sottolineando quindi che è necessario consentire al ministro ispezioni parziali, cioè in buona sostanza mirate, con la finalità di accertare la produttività degli uffici giudiziari, nonché l'entità e la tempestività del lavoro del singolo magistrato.

Allora bisogna ritenere che fino ad oggi il ministro non avesse tale facoltà? Ne dubito. Il ministro aveva tale facoltà perché le ispezioni negli uffici giudiziari — nella dizione asettica della norma esistente — poteva prevedere la possibilità di ispezioni sui singoli aspetti dell'attività dei magistrati. Evidentemente chi ha contestato il ministro nella sua continuità storica, pur variando le persone, ha rite-

nuto che fosse necessario attribuirgli questo potere.

Dal punto di vista squisitamente politico, *nulla quaestio*, ma dal punto di vista della chiarezza dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura ed il Ministero di grazia e giustizia non credo che questa norma migliorerà la situazione. Ho l'impressione, proprio per la temperie che stiamo vivendo, fatta di accuse, di interferenze e di pressioni che ci sarebbero da parte del potere politico nei confronti della magistratura che rivendica la sua indipendenza (e la stampa da parte sua amplifica l'eco di questo clima di sfiducia reciproca che si è creato con grave danno per i cittadini e per i magistrati), che questo provvedimento venga nel momento meno indicato a sottolineare la spaccatura tra organi fondamentali dello Stato. Quindi, al di là dell'esito della votazione pone di nuovo l'esigenza di contare sull'unità di un settore nevralgico dove esiste una sorta di atteggiamento reciprocamente trasgressivo o che quanto meno tende ad occupare spazi non propriamente riservati ai singoli settori con conseguente sconcerto per l'opinione pubblica. Il significato di questa norma non è trasparente né limpido.

Speriamo — questo è l'unico augurio che attualmente mi sento di esprimere — che ai guasti verificatisi a seguito di iniziative che ho criticato per la loro strana coincidenza politica (mi riferisco ai procedimenti aperti in relazione al processo Tortora ed al caso Cirillo, che si configurano come una ricerca di equilibrio e che, in termini calcistici, potrebbero essere assimilati ad un pareggio) non si vada ad aggiungere anche il disegno di legge al nostro esame, la cui approvazione farebbe registrare un altro risultato positivo sulla tabellina del ministro, introducendo ulteriori motivi di confusione in un ambiente, come quello della magistratura, già in condizioni sufficientemente critiche.

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Desidero innanzitutto dichiarare la mia posizione favorevole all'articolo unico del disegno di legge oggi al nostro esame.

In riferimento all'intervento dell'onorevole Mellini, credo sia opportuno chiarire che del potere ispettivo finalizzato all'esercizio dell'azione disciplinare non si occupa l'articolo 7, né nel testo vigente relativo alla legge n. 1311 del 1962, né in quello del disegno di legge in discussione. Infatti, tale materia è disciplinata dall'articolo 12, terzo comma, della legge n. 1311, in cui si specifica che l'atto esecutivo ad opera dell'ispettorato generale del Ministero di grazia e giustizia è volto all'accertamento di responsabilità disciplinari. Pertanto, ritengo non debbano sussistere le preoccupazioni manifestate dal collega Mellini, poiché l'articolo unico del disegno di legge n. 2227 non limita assolutamente i poteri del ministro di grazia e giustizia, in particolar modo dal punto di vista dell'azione disciplinare.

Per quanto riguarda la tesi sostenuta da alcuni colleghi, secondo cui a disciplinare la materia oggetto della nostra discussione sarebbe stata sufficiente una mera circolare, senza ricorrere ad un provvedimento legislativo, mi permetto di far presente che la circolare è fonte di rango secondario e non primario e che è opportuno introdurre la modificazione (o chiarimento che sia) alla normativa vigente con una legge che prevede esplicitamente quanto si poteva anche sostenere esistente nella disciplina del 1962, ma che nella realtà pratica non è mai stato attuato fino in fondo.

Passando all'aspetto sostanziale della questione che stiamo dibattendo, occorre rilevare che il nostro ordinamento prevede la sola ispezione complessiva, con la conseguenza che, nel momento in cui si voglia controllare l'impegno e la produttività di un determinato ufficio giudiziario o di un singolo settore di esso, è necessario esperire una ispezione generale, con tutte le lungaggini che si possono immaginare in relazione all'ampiezza dell'ufficio stesso. La novità di questo provvedimento consiste, invece, nel potere conferito al ministro — da esercitare attraverso l'ispettorato — di disporre ispezioni parziali. Anche nell'ipotesi in cui qualcuno già interpretasse in questo senso la vi-

gente disposizione posta dall'articolo 7 e che si ritenesse già esercitabile il potere in questione, la realtà e la prassi — lo ribadisco — sono andate in altra direzione: sono state sempre disposte ispezioni complessive e, in presenza di un qualche tentativo di esperire ispezioni parziali, si sollevavano le contestazioni dei magistrati proprio sulla base dell'insufficiente chiarezza della norma dell'articolo 7. Ecco spiegata l'opportunità della proposta di modifica dello stesso articolo 7, volta a portare chiarezza in relazione ai molti dubbi sorti negli anni successivi al 1962.

Quanto ai timori manifestati dall'onorevole Maceratini, non credo che questo provvedimento sarà giudicato dal Consiglio superiore della magistratura o dai singoli magistrati contestatorio dei poteri del Consiglio stesso. Peraltro, il Consiglio superiore della magistratura non dispone affatto di un proprio ispettorato; di tale situazione si era parlato anche in occasione della presentazione nella scorsa legislatura di una proposta legislativa che ne prevedeva l'introduzione, ma, comunque, il problema non può essere trattato oggi in questa sede.

In ogni caso — e, a maggior ragione, così stando le cose relativamente al Consiglio superiore della magistratura — ci interessa l'opportunità di conferire al ministro ed all'ispettorato da esso dipendente il potere di disporre ed esperire ispezioni parziali.

BRUNO FRACCHIA. Chiedo di parlare, signor presidente.

PRESIDENTE. Le consento di prendere la parola. Tuttavia, prima del suo intervento, vorrei precisare che il regolamento della Camera consente di intervenire, in sede di discussione sulle linee generali, ad un solo rappresentante per gruppo, tranne che non sia stata fatta richiesta di ampliamento della discussione ai sensi dell'articolo 83, comma 2; poiché ci troviamo in sede legislativa, occorre tener presente questa norma.

BRUNO FRACCHIA. Ringrazio il presidente e assicuro che mi manterrò in tempi brevi, poiché alcune delle argomentazioni che avrei voluto sviluppare sono già state trattate dal collega Trabacchi.

Il gruppo comunista al Senato ha votato a favore del provvedimento al nostro esame, modificando, in quella stessa sede, il disegno di legge governativo, sulla base della constatazione dello stato della giustizia nel nostro paese, della produttività degli uffici giudiziari, della confusione imperante e delle difficoltà in cui versano gli organi giudiziari ed amministrativi della giustizia, di fronte alla necessità di rispondere alle esigenze dei cittadini. La soddisfazione dell'interesse comune è, pertanto, la principale causa dell'introduzione dell'ispezione parziale negli uffici giudiziari; a questo fine, peraltro, ci si è avvalsi della traccia della proposta di legge presentata nella scorsa legislatura.

In questa sede, occorre sviluppare ulteriori riflessioni, non tanto per quanto riguarda la settorialità dell'intervento, ma per quanto attiene all'oggetto dello stesso. In questo senso, il gruppo comunista desidera sottoporre all'esame della Commissione una serie di emendamenti: se tutti i gruppi parlamentari manifesteranno il proprio consenso, si potrebbe riservare a questo scopo una riunione durante la prossima settimana, per riflettere adeguatamente e con assoluta tranquillità intorno ai problemi esistenti.

Il mio gruppo ha allo studio la predisposizione di una proposta di legge riguardante il Consiglio superiore della magistratura (non solo in relazione al sistema di elezione dei suoi membri, ma anche all'intera struttura dell'organo).

L'onorevole Fumagalli afferma di essere favorevole al disegno di legge al nostro esame, in considerazione del fatto che attualmente non vi è un ispettorato dipendente dal Consiglio superiore della magistratura; ritengo che, sulla base di tale motivazione, si tratti eventualmente di fornire all'organo di autogoverno della magistratura gli strumenti necessari per svolgere i compiti ad esso assegnati dalla Costituzione.

Come appare anche dalle valutazioni sul provvedimento dello stesso Consiglio superiore della magistratura, esiste un possibile conflitto fra le norme degli articoli 104, 105 e 110 della Costituzione. Secondo alcuni, la materia delle verifiche ispettive negli uffici giudiziari si trova in una zona di confine tra i poteri del ministro guardasigilli e quelli del Consiglio superiore della magistratura. Personalmente, ritengo che la Costituzione non abbia individuato zone di confine, ma competenze, le quali ultime devono risultare esattamente definite in materie come quelle dell'attività giurisdizionale e dell'eventuale controllo politico di essa.

Pertanto, a mio avviso, esistono distinte competenze del potere esecutivo e dell'organo di autogoverno della magistratura, tra le quali non vi possono essere zone confuse o di supplenza. Ho l'impressione, invece, che l'intendimento contenuto nel disegno di legge al nostro esame — che può essere giustificato o ragionevole, non voglio valutarlo — è quello di prevedere delle supplenze per un'attività che fino a questo momento non è stata compiuta.

Desidero ribadire, dunque, che la demarcazione delle competenze va rispettata e preannuncio la presentazione di emendamenti ispirati a tale obiettivo.

Vorrei, inoltre, osservare che, ancora una volta, di fronte alla crisi della giustizia ed alla mancanza quasi completa di iniziative tese a superarla (tranne quelle connesse con il nuovo codice di procedura penale, come l'istituzione delle pature circondariali), si ritiene di dover intervenire sui magistrati.

Il messaggio contenuto anche nel testo di questo disegno di legge sembra essere il seguente: le disfunzioni della giustizia e la mancanza di risposta alle esigenze dei cittadini non dipendono, forse, solo dai magistrati, ma occorre cominciare a risolvere tali problemi intervenendo su di loro. Ritengo ciò profondamente sbagliato.

A mio avviso, l'innovazione prevista dal disegno di legge al nostro esame è molto incisiva ed importante.

A parte l'articolo 12 della legge 12 agosto 1962, n. 1311, cui si è riferita l'onorevole Fumagalli affermando, giustamente, che esso resta a fondamento della costituzione di materiale indiziario, o addirittura probatorio, ai fini dell'accertamento della responsabilità del magistrato, resta il fatto che tutta l'attività ispettiva, di cui la legge n. 1311 fa carico al ministro, si basa attualmente su un tipo di controllo ispettivo, e non d'indagine. È da sottolineare questa differenza!

Le verifiche ispettive riguardano il funzionamento degli uffici giudiziari e, soltanto di riflesso, l'attività del singolo magistrato, nel caso in cui, nel corso delle ispezioni, emergano elementi di responsabilità individuali. Si tratta, pertanto, di un controllo successivo, mentre il controllo preventivo sulla professionalità e diligenza del magistrato è affidato al Consiglio superiore della magistratura.

Se si intende modificare tale sistema, per rendere più incisivo il controllo, lo si deve fare nel rispetto delle delimitazioni di competenze definite dagli articoli 104 e 110 della Costituzione. Pertanto, pur comprendendo l'esigenza di ispezioni parziali, non possiamo dichiararci a favore del disegno di legge al nostro esame, nel suo attuale testo, in quanto esso comporta possibili invasioni di competenze definite a livello costituzionale.

PRESIDENTE. In considerazione delle votazioni che stanno per svolgersi in Assemblea, sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,50, è ripresa alla 11,35.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del disegno di legge n. 2227.

EGIDIO ALAGNA. Signor presidente, onorevoli colleghi, intervengo sull'argomento in questione perché l'impone la mia coscienza e preannuncio, come ha già fatto l'onorevole Mastrantuono, il voto favorevole del gruppo socialista. Nel confermare questo orientamento ritengo sia doveroso esaminare, sia pure rapida-

mente, alcuni aspetti della questione partendo dalla crisi della giustizia.

Non deve sembrare strano alla Commissione che questo articolo — che ella, signor presidente, quando aveva la responsabilità del Ministero di grazia e giustizia e l'attuale ministro, il professore senatore Giuliano Vassalli hanno inteso modificare nell'ultima parte — testimoni lo stato di disagio in cui si trova il potere esecutivo di fronte alla crisi della giustizia in Italia.

È inutile girare intorno al problema perché penso che ogni motivazione per l'approvazione di questo provvedimento possa e debba dedursi dalla formulazione del vecchio articolato e soprattutto dalle controdeduzioni evidenziate dal Consiglio superiore della magistratura nel suo parere. In definitiva, l'articolo unico del disegno di legge consiste nell'ampliamento dei poteri attribuiti al ministro di grazia e giustizia rispetto alla precedente formulazione dell'articolo 7 della legge n. 1311 del 1962, per la quale « il ministro può, in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari ». Come giustamente sottolineava l'onorevole Fumagalli, non vi è stata chiarezza nell'interpretazione che il Consiglio superiore della magistratura ha dato della normativa e si sono riscontrati atteggiamenti « negativi », così li definirei, da parte della magistratura.

Attribuire al ministro la possibilità di effettuare ispezioni parziali e mirate mi pare sia consono al dettato costituzionale, tenendo presente che nella realtà occidentale il nostro è l'unico Stato democratico nel quale la Costituzione conferisce poteri ristretti al guardasigilli nei confronti della magistratura, poiché essa ha ritenuto, operando un salto di qualità, di attribuire tali poteri all'organo di autogoverno.

Non si può negare che tale organo ha prevaricato i suoi poteri; per questo sostengo che la motivazione del provvedimento in esame è *in re ipsa*, e sarebbe sufficiente ricordare il fatto che il Consiglio superiore della magistratura, pur non disponendo di un ispettorato, effettua non

solo indagini disciplinari, come è nei suoi poteri, ma anche indagini amministrative che, al contrario, non rientrano nei suoi compiti.

Concordo con quei colleghi secondo i quali un'interpretazione estensiva avrebbe potuto condurre ad attribuire al ministro di grazia e giustizia anche il potere d'ispezione parziale; tuttavia, è opportuno che un atto legislativo sanzioni tali poteri, operando in tal modo un salto di qualità senza realizzare interferenze con l'attività giurisdizionale, come risulta dall'articolato che parla di accertamento della produttività degli uffici e dell'entità e tempestività del lavoro di singoli magistrati.

Il chiarimento introdotto non può essere considerato provocatorio perché proviene dall'organo che rappresenta l'intero elettorato; semmai si tratta di un'interpretazione esatta del dettato costituzionale che giunge — mi sia consentito rilevare ciò senza alcuno spirito polemico — in un momento di grave crisi della giustizia, come diceva l'onorevole Fracchia, nel quale si registrano atteggiamenti non dignitosi da parte della magistratura. In particolare, mi riferisco alla vicenda dei giudici di Palermo che, a prescindere dall'interpretazione saggia che il Consiglio superiore della magistratura ha dato dell'episodio nella sua ultima riunione, ha portato discredito alla giustizia ed alla magistratura.

Pertanto, ritengo giusto che il Parlamento riaffermi le sue prerogative e che, attraverso esse, conferisca con precise norme specifici poteri al ministro di grazia e giustizia.

Per questi motivi preannuncio il voto favorevole, cosciente, razionale e convinto del gruppo socialista sul provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Signor presidente vorrei soffermarmi su alcune

perplessità espresse in sede di discussione sulle linee generali che non erano emerse nel dibattito al Senato. Vorrei dire ai colleghi del gruppo comunista che il Governo potrebbe usare, per confermare la sua opinione favorevole sul provvedimento, le stesse argomentazioni usate dal gruppo comunista nel dibattito al Senato.

Nell'esame di questo disegno di legge pesano forse alcune tensioni che in questo momento sono presenti — e di esse vi è traccia nei giornali odierni — nei rapporti tra Governo e magistratura.

Credo sia necessario, in completa serenità, considerare le ragioni ispiratrici dell'iniziativa governativa (assunta in verità da un esecutivo diverso, e la cui ripresentazione da parte di quello attuale testimonia la continuità esistente tra i governi che si sono succeduti) nonché l'opportunità di dotare l'amministrazione della giustizia di strumenti finalizzati al conseguimento di una maggiore efficienza ed operatività degli uffici giudiziari.

Dopo aver ricordato che il Senato ha modificato il testo originario sulla scorta di talune preoccupazioni, peraltro riproposte anche dai colleghi intervenuti nel corso della odierna discussione sulle linee generali, precisando che si tratta di ispezioni dirette agli uffici, non ai singoli magistrati, tengo ad evidenziare che il provvedimento all'esame scaturisce oltreché dall'esperienza acquisita, anche dalla formulazione dell'attuale normativa, che prevede ispezioni generali, con cadenza triennale, interessanti gli aspetti fiscali e burocratici. Si tratta, cioè, di strumenti che non consentono il controllo finalizzato alla valutazione delle disfunzioni esistenti ed alla predisposizione degli eventuali interventi, affinché si compia quell'auspicato potenziamento organico delle strutture che risponde alla domanda, proveniente da più parti, di una maggiore efficienza della funzione giurisdizionale e degli uffici ad essa preposti.

Quanto alle osservazioni formulate dal Consiglio superiore della magistratura, ritengo non sia accettabile l'affermazione secondo la quale l'esame della produttività rientrerebbe nella competenza esclu-

siva di quest'organo, poiché l'articolo 110 della Costituzione attribuisce al ministro di grazia e giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Tuttavia, mi domando come possa il guardasigilli provvedere ai compiti affidatigli, qualora non abbia la possibilità di verificare la produttività degli uffici. Certo, esistono i dati statistici relativi al numero dei procedimenti oppure al tempo occorrente per la loro definizione; personalmente, però, credo che, se si desidera effettivamente un'azione organica, ragionata di riorganizzazione, potenziamento, rafforzamento degli uffici giudiziari, si dovrebbe consentire al ministro di esercitare i controlli che, lo ribadisco ulteriormente, riguardano gli uffici, non i singoli magistrati.

D'altro canto, la normativa esistente prevede, all'articolo 9, secondo comma, la facoltà per i magistrati ispettori di riferire sull'entità del lavoro eseguito dai magistrati, mentre manca la possibilità di disporre ispezioni proprie, ma non per interferire sulla funzione giurisdizionale, né per proporre azioni contro singoli magistrati, rispetto ai quali — come hanno ricordato alcuni colleghi — l'articolo 12 della legge n. 1311 dispone l'esecuzione di inchieste amministrative. Queste ultime, però, presuppongono che taluni fatti siano emersi, oppure che talune disfunzioni o comportamenti abbiano provocato eventi tali da attivare la loro richiesta.

Durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, ci domandammo se le ispezioni parziali fossero insite nel testo; certamente però non fu mai messo in discussione il principio per il quale l'ispezione parziale è finalizzata all'accertamento della produttività e dell'efficienza degli uffici, al fine di predisporre i provvedimenti che consentano la realizzazione ed il potenziamento delle funzioni giurisdizionali. Allo stesso modo non fu mai messo in discussione che ciò fosse una prerogativa da riconoscere al ministro di grazia e giustizia, il quale esercita le attribuzioni affidategli dall'articolo 110 della Costituzione. Riprendendo l'esame del provvedimento, nel corso dell'attuale

legislatura, si è proceduto alla riformulazione della norma affinché fosse definita la funzione ed il ruolo di queste ispezioni parziali, specificando che ci si riferisce al funzionamento degli uffici, non ai singoli magistrati. Pare al Governo, dunque, che le preoccupazioni espresse non debbano e non abbiano ragione di esistere.

I colleghi intervenuti hanno evidenziato che non è questo il momento di affrontare la questione, attese le attuali difficoltà nei rapporti tra potere politico e magistratura. A parte il fatto che il disegno di legge n. 2227 è stato approvato dal Senato il 22 gennaio 1988, e che quindi sono passati ben otto mesi, sottolineo che quel momento potrebbe non arrivare mai dato che tali vicende non si risolvono celermente. Il problema consiste in una organica azione di potenziamento degli uffici che va portata avanti senza farsi travolgere da polemiche esasperate: pertanto, il Governo insisterà perché il provvedimento venga approvato. Le motivazioni di una azione complessiva di intervento per un migliore funzionamento degli uffici giudiziari mi pare siano evidenti e non sarebbe certamente giudicato positivo l'arresto dell'*iter* del provvedimento al nostro esame.

Il gruppo comunista chiede di « rivedere » il testo; mi domando in che modo, visto che non sono stati preannunciati emendamenti. Il Governo non può esprimere assenso rispetto ad una diversa formulazione e comunque sarebbe opportuno esplicitare in che modo dovrebbe essere modificato il testo. Certo, per fermare l'*iter* legislativo si possono formulare riserve.

BRUNO FRACCHIA. Abbiamo preannunciato alcuni emendamenti da sottoporre al suo esame, se non intende esaminarli pregiudizialmente, lo dica chiaramente.

FRANCO CASTIGLIONE, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Da circa due anni sentiamo formulare rilievi, relativamente ad alcuni aspetti, che hanno ottenuto risposte sulle quali non ritengo di dover ritornare, salvo che ven-

gano presentate proposte emendative migliorative del testo. Comunque, l'esecutivo non intravede una soluzione normativa diversa da quella prospettata nel testo trasmesso dal Senato.

È stata poi sottolineata la possibilità di emanare un provvedimento amministrativo, anziché un atto legislativo.

Personalmente non riesco a comprendere la ragione in base alla quale il Parlamento, che svolge la funzione legislativa, debba rinunciare al proprio ruolo allorché il Governo richieda non un atto amministrativo, ma una normativa chiara ed essenziale per le prerogative che l'articolo 110 della Costituzione attribuisce al ministro di grazia e giustizia. Per le ragioni espresse, allo stato il Governo non può che chiedere alla Commissione di conformarsi al voto favorevole già espresso dal Senato sul provvedimento in esame.

BRUNO FRACCHIA. Signor presidente, proporrei di rinviare ad altra seduta l'esame dell'articolato del progetto di legge, per consentirci di presentare quegli emendamenti che ci siamo proposti di sottoporre all'attenzione della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevole Fracchia, la discussione sulle linee generali è chiusa. Si potrà riprendere il dibattito in occasione dell'esame dell'articolo unico.

Anche in considerazione dell'ordine di convocazione che incombe sulla nostra Commissione, data la concomitanza dei lavori dell'Assemblea, l'esame del provvedimento in discussione verrà ripreso nella seduta di mercoledì 28 settembre.

Do quindi la parola al relatore, onorevole Nicotra, per la replica.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, Relatore. Ringrazio i colleghi per l'apporto che hanno fornito alla discussione. Mi riferisco in particolare all'intervento dell'onorevole Maceratini che ha dichiarato di condividere l'impostazione del Senato.

Ritengo di poter affermare (secondo quanto emerge anche dall'intervento del sottosegretario Castiglione) che l'opportu-

nità o meno di un provvedimento non deve essere giudicata in base al momento contingente, ma tenendo conto di considerazioni obiettive, altrimenti rischiamo di scardinare gli istituti democratici. Non possiamo agire per emergenze o in seguito ad impulsi positivi o negativi; infatti, si legifera a prescindere dai fatti esterni.

Credo che il problema del potere del ministro in ordine all'acquisizione di elementi utili per valutare l'efficienza o meno dell'amministrazione della giustizia non abbia ragione di esistere: tale potere, come è stato già ribadito (lo ha sottolineato anche il collega Trabacchi), è proprio del ministro, in quanto conferitogli dalla Carta costituzionale all'articolo 110.

Ha senz'altro ragione il collega Mastrantuono quando afferma che bisogna assicurare l'efficienza della pubblica amministrazione; ma come la si può assicurare se non attraverso la verifica di ciò che il dipendente della stessa pubblica amministrazione (sia pure l'autorevole magistrato) compie nello svolgimento della sua funzione? Ciò, ovviamente, deve essere fatto senza interferire sulla funzione giurisdizionale.

Non si può certo dar torto al collega Mellini quando afferma di cadere dalle nuvole nel vedere varato un provvedimento di questo tipo, in quanto pensava che i poteri in esso previsti fossero già propri del ministro: tali poteri, infatti, sono conferiti al ministro dalla Costituzione.

Ritengo che, come il più comprende il meno, il potere di ispezione generale non precluda la possibilità di indagini parziali, mirate anche, talvolta, all'azione disciplinare. Ne conosciamo tanti di casi di magistrati che non depositano sentenze: conosco personalmente il caso di un magistrato che si è dato malato e che non deposita sentenze da due anni.

Credo di dover ricordare ai colleghi che il provvedimento può anche essere discusso. Non è detto, infatti, che non vi possano essere approfondimenti sul testo, se questi servono per realizzare meglio l'obiettivo di fondo dell'efficienza dell'am-

ministrazione della giustizia. Il punto è proprio questo: vogliamo rendere efficace ed efficiente la magistratura. Se il ministro di grazia e giustizia non si è dimostrato efficiente, noi lo abbiamo più volte richiamato ai suoi doveri (non parlo come relatore, ma come rappresentante di un gruppo parlamentare) perché si sono verificati casi in cui i magistrati hanno frenato il ministro nello svolgimento delle sue funzioni in materia.

Chiusa questa parentesi, ringrazio per il loro intervento la collega Fumagalli, che ha fornito un apporto molto pertinente, ed il collega Fracchia, che ha chiesto un'ulteriore riflessione per il suo gruppo, non rinnegando l'opera che questo ha svolto al Senato con l'autorevole apporto del senatore Imposimato. Egli sostiene, giustamente, che non si tratta di un problema di confini tra i poteri del ministro e quelli del Consiglio superiore della magistratura, ma di un problema di competenze. È proprio questo il punto che viene affrontato nel testo al nostro esame.

È comunque utile un apporto migliorativo al testo e credo che ciò non sia precluso.

L'onorevole Alagna ha ribadito l'opportunità del provvedimento, del quale il Governo ha dichiarato l'urgenza. A questo punto, signor presidente, colleghi, avendo noi esaurito la fase della discussione sulle linee generali, mi rimetto alla Commissione per l'ulteriore corso del provvedimento.

PRESIDENTE. Considerati gli impegni che ci attendono in Assemblea, dove si stanno svolgendo votazioni, rinvio alla seduta di mercoledì 28 settembre il seguito della discussione del provvedimento, con l'esame dell'articolo unico e degli emendamenti.

Sull'ordine dei lavori.

EGIDIO ALAGNA. Signor presidente chiedo la parola sull'ordine dei lavori. Sarebbe, a mio avviso, opportuno eviden-

ziare (dal momento che il Governo aveva chiesto che fosse dichiarata l'urgenza del provvedimento ed alcuni gruppi, tra cui il mio, si erano dichiarati d'accordo) che la discussione non riprende nel pomeriggio di oggi perché il gruppo comunista ha richiesto che fosse concesso il tempo necessario per un approfondimento: la Commissione ne prende atto e rinvia la seduta a mercoledì prossimo. Credo sia utile, per il buon andamento dei lavori, fare questa puntualizzazione.

ANNA MARIA PEDRAZZI CIPOLLA. Signor presidente, chiedo anch'io la parola sull'ordine dei lavori.

Voglio innanzitutto ricordare ai colleghi che il gruppo comunista ha ancora, almeno per questa legislatura (magari a molti non farà piacere), un numero di rappresentanti sufficiente per revocare l'assenso all'assegnazione del progetto di legge in sede legislativa. Voglio ricordarlo anche al Governo. Il fatto che il gruppo comunista abbia consentito che l'esame del progetto si svolgesse in tale sede, credo dimostri che non vi è da parte nostra alcuna volontà di « affossare » il provvedimento in questione. Il lavoro fin qui svolto dalla Commissione giustizia credo non sia mai stato caratterizzato da perdite di tempo né dalla mancata discussione dei provvedimenti, i quali erano tutti urgenti.

Abbiamo chiesto che venisse concesso il tempo necessario per alcuni approfondimenti allo scopo di assicurare il buon

andamento dei lavori e per evitare (lo voglio ricordare anche alla collega Fumagalli) di essere obbligati, per difendere la nostra linea politica, a richiedere la rimessione del progetto di legge all'Assemblea. Il mio gruppo, ripeto, dispone ancora del numero di commissari necessario per farlo.

D'altra parte, non è mai successo che la nostra Commissione si sia riunita nel pomeriggio, quando c'era seduta in Assemblea: non mi risultava che oggi pomeriggio la Commissione fosse convocata, quindi non credo si possa dire che a causa della richiesta avanzata dal mio gruppo viene rinviata la seduta di oggi.

Prego i colleghi di voler collaborare, accettando la nostra proposta, altrimenti chiederò che venga messa ai voti.

PRESIDENTE. Onorevole Pedrazzi, ho già annunciato che la Commissione si riunirà mercoledì 28 settembre per proseguire l'esame del provvedimento. Ci è infatti pervenuto da parte della Presidenza della Camera l'ordine di sconvocazione per la concomitanza delle votazioni che si stanno svolgendo in Assemblea.

La seduta termina alle 11,55.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO