

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4017-5-bis

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987
e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989

**Osservazioni integrative alla nota preliminare dello stato di previsione
del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987**

TABELLA n. 5

*Presentate dal Ministro di grazia e giustizia alla Presidenza della Camera
il 29 ottobre 1986*

ANALISI DEGLI STANZIAMENTI

Gli stanziamenti per la funzione giustizia assommano, nell'anno 1987, a 4.633 miliardi in relazione al bilancio sulla base della legislazione vigente (3.508 ricompresi nella tabella 5, 250 per il programma di edilizia penitenziaria, 334 per il fondo speciale dei provvedimenti legislativi in corso, 378 per quota ammortamento di mutui ai Comuni, 163 per pensioni ed indennità integrativa speciale al personale in quiescenza) e raggiungeranno i 4.767 miliardi dopo l'approvazione della legge finanziaria 1987 (altri 100 miliardi per l'edilizia penitenziaria e 34 miliardi per il sistema informativo).

Va, peraltro, rilevato che nel decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619 (misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti) è stato parzialmente utilizzato come fonte di copertura - per 150 miliardi di lire - l'accantonamento relativo alla "delega legislativa per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale", ma il Governo assicura che in sede di approvazione della legge finanziaria 1987 tale accantonamento verrà ripristinato per l'intero ammontare.

In aggiunta ai detti stanziamenti di bilancio, che rappresentano circa l'1,25% della spesa totale dello Stato a legislazione vigente (al netto del rimborso prestiti), occorre, inoltre, considerare l'accantonamento di 800 miliardi di lire per mutui da erogarsi ai Comuni in materia di edilizia giudiziaria e di case mandamentali, pure disposto dalla legge finanziaria 1987.

Nell'ambito, poi, di una visione globale dei problemi del settore penitenziario e di una razionale determinazione degli interventi in parte attuati o ancora

da attuare per la loro soluzione (riforma dell'ordinamento penitenziario, riforma dell'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, edilizia carceraria), è stato previsto, con la necessaria proiezione temporale e quindi anche oltre i limiti dell'esercizio 1987, un cospicuo rifinanziamento delle risorse da destinare alla realizzazione degli istituti di prevenzione e pena (1600 miliardi di lire nel periodo 1987-1990 che vanno ad integrare i 1.000 miliardi concessi con la legge finanziaria 1986). L'Amministrazione potrà, pertanto, procedere alla costruzione di ventiquattro nuovi istituti secondo i programmi già predisposti e, comunque, intervenire per sanare particolari situazioni di deterioramento.

Al riguardo si osserva che la rimodulazione di alcuni stanziamenti recati dalle precedenti leggi pluriennali non provocherà rallentamenti nell'esecuzione dei programmi, in ordine ai quali è stato già provveduto all'impegno per il totale delle autorizzazioni di spesa contenute nelle singole leggi: tenuti presenti i tempi necessari alla scelta delle aree ed al perfezionamento degli altri adempimenti amministrativi per i nuovi istituti da edificare, appare certo che le risorse disponibili nell'esercizio 1987 saranno sufficienti per far fronte agli impegni che giungeranno a maturazione.

Sempre nell'ottica degli interventi programmati per migliorare i servizi dell'amministrazione penitenziaria è stato ottenuto un incremento dei relativi stanziamenti di parte corrente (1.506 miliardi con un

aumento di 145 miliardi rispetto all'esercizio 1986), con particolare riguardo alle spese per il mantenimento ed il trasporto dei detenuti ed allo stanziamento per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario a favore dei detenuti e degli internati.

Trattasi, ovviamente, di un settore - quello penitenziario - che, in relazione alle enormi esigenze da colmare, ha necessità di una sempre maggiore attenzione in sede di bilancio, come, del resto, è auspicabile per tutta l'Amministrazione della giustizia.

Una ulteriore notazione va, infine, effettuata per gli stanziamenti di spesa in conto capitale che sono passati da 219 a 262 miliardi di lire, con un aumento del 20% rispetto all'esercizio 1986, e che consentiranno importanti iniziative nei settori dei beni immobiliari, delle strutture e degli impianti e del sistema informativo. Su quest'ultima area di intervento è opportuno ricordare che la Corte dei Conti, nella sua Relazione al Rendiconto generale dello Stato per il 1985, ha dato atto del crescente impulso impresso al programma di ammodernamento dei servizi, rilevando che la spesa dell'anno 1985 rappresenta da sola il 50,5 per cento di quella del precedente triennio, con una evidente programmazione dei mezzi finanziari impiegati.

Sempre la stessa Corte, in sede di esame della gestione finanziaria del Ministero di Grazia e Giustizia, pur in presenza di una massa di residui ancora elevata, ha riconosciuto che il dato incrementale rispetto al precedente esercizio (+ 4,1 per cento) è nettamente inferiore a quello registrato nel 1984 (+ 26,4 per cento) e che i pagamenti hanno registrato un aumento del 14,3 per cento, segni, questi, di una netta inversione di

tendenza e di un notevole miglioramento nella capacità di spesa.

Come può dedursi dalle osservazioni che precedono, si può concludere che gli stanziamenti riservati alla funzione giustizia per l'esercizio 1987, pur contenuti nei limiti imposti dalle esigenze finanziarie del Paese, sono mirati a rendere operante l'azione dell'Amministrazione nelle aree di maggiore rilevanza ed attualità secondo gli indirizzi di politica giudiziaria elaborati dal Ministero.

GLI INDIRIZZI DI POLITICA GIUDIZIARIA

Le considerazioni generali che seguono vogliono dare il senso e la logica di un quadro organico della politica giudiziaria, enunciando le linee di riforma del tessuto normativo e di ammodernamento dell'apparato che il Ministero persegue e va realizzando.

Si tratta di un'azione rivolta non soltanto a ridurre le punte più acute di una condizione critica, bensì a migliorare la situazione complessiva su un terreno di particolare importanza per la vita democratica. Spesso i risultati sono faticosi e non clamorosi, ma ciò non deve indurre ad impazienti polemiche; deve piuttosto stimolare e incoraggiare l'impegno affinché le linee di riforma si realizzino nei fatti.

Ci si muove, sostanzialmente, in quella prospettiva che fu enunciata nel programma di Governo sul tema "giustizia":

da un canto le iniziative di riforma dirette ad adeguare gli strumenti normativi alla domanda di giustizia espressa dalla collettività, dall'altro il potenziamento delle strutture di supporto indispensabili alla cosiddetta "azienda giustizia".

L'aspetto delle riforme ha proiezioni articolate su vari fronti.

In primo luogo s'intende offrire il massimo impegno per innovazioni di ampio respiro che, come quella del codice di procedura penale, costituiscono un'esigenza ben precisa di civiltà giuridica; in secondo luogo si vuole portare a termine - dando intensa collaborazione ai lavori parlamentari - le riforme parzialmente anticipatrici che riguardano momenti garantistici dell'individuo e che sono così sentite da non potere attendere neppure il varo delle grandi riforme; in terzo luogo s'intende riconsiderare - elaborando specifiche proposte - quei fenomeni che fortemente incidono sui rapporti fra mondo politico e giustizia, fra giustizia e informazione, fra cittadini e giudici.

Certamente le linee di riforma non possono limitarsi alla tematica del garantismo: purtroppo fenomeni di attacco alla civile convivenza, come la criminalità organizzata e il commercio delle droghe, richiedono una ricalibratura di disegni già elaborati per rendere più incisiva l'azione contro queste drammatiche realtà.

Quanto alla prospettiva del potenziamento delle strutture, chi - operatore o semplice utente del servizio di giustizia - ha esperienza del mondo giudiziario sa bene come il nodo della sufficienza delle strutture rappresenti la condizione essenziale per un'adeguata risposta alla domanda di giustizia, e ciò non solo nei grandi processi ma anche

nel quotidiano giudiziario. Perciò il potenziamento dei mezzi, personali e materiali costituisce non solo un adempimento costituzionale imposto dall'art. 110 Cost. ma una precisa e prioritaria scelta del Dicastero.

In definitiva le linee della politica giudiziaria, che il Ministero persegue pur tra le difficoltà dei singoli comparti, si proietta nella direzione dell'attività propositiva rivolta ad adeguare gli strumenti normativi alla domanda di giustizia e nella direzione del potenziamento delle strutture di supporto. Sono dimensioni connesse, ciascuna delle quali non può realizzarsi se non per approssimazioni successive. Se è vero, infatti, che la politica giudiziaria è costretta a misurarsi con la capacità di carico delle strutture esistenti, è altrettanto vero che non ne può rimanere condizionata; l'esigenza di "copertura amministrativa" delle riforme è certo un limite alla progettazione normativa, ma è chiaro che, in una coerente visione riformistica

i due temi sono interdipendenti, e diventano fungibili nella duplice necessità di adeguare la struttura amministrativa affinché si possano progettare leggi con reali possibilità di attuazione e di prevedere - nella progettazione - una "idonea copertura amministrativa".

Questo graduale procedere sulla strada delle riforme e del rafforzamento delle strutture - secondo l'indicazione del programma di Governo - ha la sua coerenza nella visione complessiva della realtà in cui l'istituzione-giustizia si colloca e nel disegno programmatico in cui i "singoli passi" si legano.

Le innovazioni legislative intervenute nel 1986

Il 1984 e il 1985 hanno visto realizzarsi numerose innovazioni legislative, alcune molto incisive, come quelle in materia di competenza civile e penale e sui termini di custodia cautelare, o quelle in materia di affidamento in prova per i tossicodipendenti detenuti, o ancora quelle in materia di reclutamento di magistrati e di altro personale dell'Amministrazione.

Nel 1986 la curva delle realizzazioni normative concernenti il settore giustizia si è abbassata, mentre numerose e impegnative proposte sono ancora all'esame all'uno o all'altro ramo del Parlamento.

Tra i provvedimenti dell''86 che riguardano specificamente il settore giustizia si segnalano:

- la legge n. 8 del 27 gennaio (di conversione con modifiche del decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685) che detta norme sul controllo degli scarcerati a seguito della decorrenza dei termini di custodia cautelare, resasi necessaria dopo la legge n. 398 del 1984;
- la legge n. 79 del 24 marzo (di conversione con modifiche del decreto-legge n. 18 del 6 febbraio) con cui è stata modificata la disciplina sulla formazione dei collegi delle Corti di assise, prevedendosi un sostituto per ciascun giudice togato, e ciò al fine di evitare l'interruzione e la rinnovazione di dibattimenti difficili e lunghi a causa di impedimenti non temporanei;
- alcuni decreti presidenziali istitutivi di sezioni di Corte di assise (il D.P.R. n. 29 del 21 gennaio, sulla istituzione di una nuova sezione della Corte di assise di appello di

Bologna, e il D.P.R. n. 59 del 10 febbraio che ha istituito la seconda sezione di Corte di assise di appello a Reggio Calabria);

- la legge n. 33 del 10 febbraio sul funzionamento della Corte di appello di Salerno, il D.P.R. n. 107 del 25 marzo, che ha istituito i posti di presidente e procuratore generale presso tale corte, e la legge n. 151 del 7 maggio, che ha istituito la Corte di appello autonoma di Campobasso;
- la legge n. 16 del 24 gennaio, relativa al trattamento di quiescenza degli ufficiali e aiutanti ufficiali giudiziari e dei coadiutori;
- la legge n. 27 del 12 febbraio sulla revisione dell'organico del Corpo degli agenti di custodia e delle vigilatrici penitenziarie;
- la legge n. 158 del 7 maggio, recante norme sul trasferimento dei notai.

Di particolare importanza è la riforma dell'ordinamento penitenziario il cui testo - non ancora promulgato - è stato approvato da entrambi i rami del Parlamento. Essa costituisce il frutto di un processo riformatore di notevole incisività sulla vita della popolazione carceraria, perchè innova in molteplici settori: dal regime di sorveglianza al lavoro carcerario, dai permessi premio all'affidamento in prova, dalla detenzione domiciliare alla semilibertà, dai poteri della magistratura di sorveglianza alla disciplina della detrazione di pena per ogni semestre, la cui messa a punto ha richiesto il massimo impegno delle forze politiche e del Governo.

Progettazioni già effettuate, scelte prioritarie e
nuovi interventi di riforma

Sono all'esame delle Commissioni o delle Aule parlamentari numerosi disegni.

Per alcuni occorre accelerare l'iter, ed in questi termini si esprimerà la politica del Ministero della giustizia.

Prima di tutto il disegno di delega per il nuovo codice di procedura penale, la cui definitiva approvazione a breve scadenza deve rappresentare l'impegno massimo e prioritario del Dicastero. Nel contempo bisogna portare avanti, nel quadro delle anticipazioni garantistiche o sul terreno della semplificazione delle regole processuali o ancora sul piano delle alternative alle tradizionali misure repressive, altre progettazioni, come:

- la modifica della comunicazione giudiziaria (il disegno, che adotta l'espressione "informazione di garanzia", ne prevede l'invio per il compimento degli atti istruttori per i quali sia obbligatorio l'avviso ai difensori e non prima, al fine di evitare che uno strumento garantistico si tramuti in un fatto lesivo della reputazione degli indiziati);
- la riparazione dell'ingiusta custodia (il disegno stabilisce il diritto in favore degli imputati che, essendo detenuti nel corso del procedimento, vengano poi prosciolti con formula piena, in modo da attenuare le conseguenze pregiudizievoli di una custodia cautelare ingiusta, anche in rapporto alla prospettiva della responsabilità civile del giudice);
- la tutela della dignità delle persone sottoposte a misura restrittiva della libertà (il disegno limita l'uso delle manette e le riprese fotografiche o televisive di persone

in stato di detenzione);

- la sottrazione al pubblico ministero e al pretore del potere di cattura (salvo particolari casi di urgenza);
- la semplificazione delle impugnazioni penali (la proposta, d'iniziativa parlamentare ma con ampi contributi del Governo in sede di Commissione, rende più snello il sistema dei gravami, semplifica il deposito della sentenza, rivede il procedimento contumaciale anche in adesione a ben precise direttive della Corte europea);
- la revisione delle norme concernenti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (il disegno, sul quale il dibattito è particolarmente vivace per la delicatezza e difficoltà del tema, vuole potenziare la risposta punitiva a condotte illecite di soggetti rivestiti di funzioni pubbliche, ma vuole anche eliminare figure che in realtà concretano illeciti amministrativi, così come vuole evitare ingiustificati controlli del giudice penale sul merito delle scelte amministrative);
- la revisione della disciplina della sospensione condizionale della pena e delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (il disegno contiene, tra l'altro, una proposta di allargamento dell'area di operatività del c.d. "patteggiamento", tendente a favorire l'epilogo del processo penale per reati non gravi attraverso una procedura di "accordo" tra le parti sulla sanzione, oltrechè sul rito abbreviato).

Occorre anche rilanciare proposte concernenti il settore civile o processuale civile, come il disegno contenente

integrazioni alla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa (resesi necessarie anche in conseguenza di decisioni della Corte Costituzionale). Quanto al codice di procedura civile c'è prima di tutto il grosso tema del giudice monocratico di prima istanza, la cui istituzione eliminerà i tempi morti connessi al rapporto giudice istruttore-collegio. Inoltre, anche qui in anticipazione della grande riforma, verranno in tempi brevi formalizzate proposte concernenti:

- concentrazione della causa in "preparazione", "istruzione" e "decisione", con carattere essenzialmente dibattimentale e col massimo di oralità delle difese;
- forme di tutela anticipata nel corso del giudizio, come l'ingiunzione di pagamento delle somme non contestate;
- efficacia immediatamente esecutiva delle sentenze di primo grado;
- non immediata impugnabilità delle decisioni non definitive;
- soppressione della figura dell'istruttore nel giudizio di appello e immediata cognizione della causa da parte del collegio;
- generalizzazione, nel giudizio di cassazione, del procedimento camerale, attualmente previsto per il regolamento di competenza, ammettendosi solo in via eccezionale la discussione orale della causa.

Colgono esigenze lasciate insoddisfatte da altri strumenti normativi o evidenziatesi in conseguenza di recenti riforme il disegno che introduce il trattamento economico in favore dei componenti laici delle sezioni specializzate presso i tribunali civili e le corti di appello in materia di tossicodipendenza e il disegno che rivede l'indennità spettante ai testimoni e ai custodi: anche per questi occorre la rapida approvazione.

Accanto alle scelte prioritarie su proposte già fatte, il Ministero intende realizzare altre iniziative, che rispondono, alcune, alla logica garantistica di cui si è detto ed al rapporto cittadino-giustizia, oltre, ad interventi strutturali e ad una rivisitazione della geografia giudiziaria, altre ancora alla esigenza di eliminare difficoltà ed asprezze manifestatesi dall'innesto di un recente "nuovo normativo" su pregressi tessuti normativi.

Così una nuova disciplina del patrocinio dei non abbienti è un'esigenza sociale e politica ormai indifferibile; per di più in una concezione della giustizia come servizio indefettibile per tutte le utenze e in una concezione della difesa come componente strutturale di questo servizio. In questa materia, avvalendosi del conforto di talune recenti iniziative parlamentari, possono realizzarsi vie più

circoscritte ma forse più praticabili onde attenuare l'onere finanziario, in attesa di una riforma globale. Allo stato la via più realistica sembra essere quella di garantire la difesa del non abbiente almeno nel processo penale, ponendosi a carico dello Stato le spese del giudizio, gli onorari spettanti all'avvocato o al procuratore incaricato della difesa le spese dei periti e degli ausiliari del giudice. In questo modo si cerca di soddisfare l'aspetto più pressante dell'esigenza, ci si pone in coerenza con il futuro processo accusatorio che richiede un presidio dialettico sostanzialmente pari a quello di accusa, inoltre si evita lo scoglio della valutazione del c.d. fumus boni juris che dovrebbe condizionare l'ammissione del patrocinio nel giudizio civile e che, per la sua problematicità, certamente ritarderebbe la riforma nel settore del processo penale.

Appartiene al filone garantistico, ma con forti implicazioni istituzionali, il tema della responsabilità civile del giudice: si tratta di realizzare - in una proposta di modifica dell'attuale disciplina - l'adeguato temperamento fra gli intangibili presidi di autonomia e indipendenza dello specifico giudizio e forme di responsabilità (prima di tutto della stessa Amministrazione) che assicurino il cittadino e nello stesso tempo ricarichino l'impegno dei giudici nell'adempimento dei propri doveri funzionali.

Anche nella prospettiva garantistica s'inquadra l'esigenza, oggi particolarmente avvertita, di una nuova disciplina del segreto del giornalista in rapporto al processo penale; sul tema esistono, com'è noto, proposte parlamentari, mentre il Governo si è limitato alla presentazione di un disegno concernente le pene accessorie in cui possono incorrere i

giornalisti a seguito di condanna. Ebbene il Ministero intende esprimersi sull'intera tematica con un proprio disegno, raccogliendo le fila di un costruttivo discorso che da tempo si va svolgendo nell'ambito della compagine governativa.

Un altro settore in cui è necessario rilanciare proposte di riforma (semmai ricalibrando quelle di origine parlamentare) riguarda il processo (penale) pretorile, nella prospettiva di prevedere un ufficio del pubblico ministero con magistrati di carriera, e il correlativo tema del giudice monocratico di prima istanza.

In proposito occorre rivisitare - ed è chiaro il condizionamento che ne deriva sulle tematiche anzidette - la geografia giudiziaria: occorre, cioè, porre mano alla difficile impresa di un disegno organico per rivedere la distribuzione degli ambiti territoriali di giustizia. Si consideri, tuttavia, che le recenti riforme sull'aumento della competenza del pretore e, in fase di gravame penale, della Corte di appello, e la ristrutturazione del rito direttissimo costituiscono un terreno di previsione che va sperimentato per un sufficiente periodo. In altri termini, se è necessario far sedimentare per un certo tempo i più recenti innesti processuali, è altrettanto indispensabile misurare sin da ora come sta reagendo il vecchio modello distributivo e riportarne gli effetti alla somma degli elementi da tenere in conto per una nuova ipotesi del servizio di giustizia sul territorio. Ciò significa che non basta il mero aggiornamento delle rilevazioni e dei calcoli già fatti, ma occorre un processo di previsione-verifica dopo il primo assestamento delle riforme. In realtà occorre mirare alla creazione di reticolo giudiziario con uffici a dimensione ottimale minima

(almeno due/tre magistrati per ciascuna pretura, almeno cinque per ogni tribunale), in modo che il servizio sia assicurato sull'intero territorio senza vuoti o sottoimpieghi di energie produttive in rapporto alla ragionevole disponibilità di personale. Il rapporto tra flusso nazionale di lavoro ed entità di carico affidabile a ciascun tipo di ufficio non può tradursi in una semplice operazione aritmetica, ma deve anche utilizzare elementi estranei alla concezione aziendalistica, donde l'opportunità di raccogliere i contributi ed i suggerimenti degli enti territoriali e delle comunità interessate, persuadendoli ad una nuova consapevolezza che abbandoni la logica delle aspirazioni locali o corporative (che ha sempre mortificato la geografia giudiziaria) contribuendo alla polverizzazione delle risorse.

Su un altro aspetto del problema occorre una valutazione critica: è di tutta evidenza che uffici di grosse dimensioni sono difficilmente governabili, tanto che la statistica di resa dei megauffici di solito è inferiore a quella di uffici di medie dimensioni con flussi in entrata percentualmente analoghi; infatti, superando certi standard dimensionali, la quantità e qualità del servizio è inversamente proporzionale all'entità strutturale, con rilevanti questioni sull'impiego e l'organizzazione dei fattori del servizio.

Un notevole impulso al rafforzamento e all'ammodernamento dei supporti strutturali verrà dalla messa a regime operativo dello stanziamento finanziario per la riforma del processo penale. In relazione al relativo accantonamento il Ministero ha messo a punto un disegno che prevede:

- l'istituzione di un sistema informatico basato sull'impiego di apparecchiature elettroniche, esteso a tutti gli uffici giudiziari, anche nel settore della giustizia minorile,

- al fine di ammodernare e snellire gli adempimenti relativi al processo penale e di preordinare le strutture idonee alla riforma, nonchè al fine di acquisire ed elaborare in tempi reali i dati necessari;
- la tenuta in forma automatizzata dei registri previsti dai codici e da leggi speciali, riguardanti l'espletamento dei compiti e dei servizi svolti dagli uffici giudiziari;
 - la microfilmatura degli atti del procedimento penale, mediante sistemi ed apparecchiature idonei alla ricerca automatizzata anche del singolo atto nell'ambito del fascicolo in cui è contenuto;
 - le attività di formazione e di aggiornamento per preparare il personale giudiziario di ogni ordine al nuovo sistema processuale e alla gestione dei mezzi e delle strutture tecniche, oltre che dei nuovi strumenti normativi;
 - la ristrutturazione degli edifici demaniali destinati ad uffici giudiziari affinchè siano adottati ed ampliati per soddisfare le esigenze derivanti dalla riforma;
 - l'attrezzatura delle aule di udienza e dei relativi locali di supporto con impianti, servizi di sicurezza, macchine ed altri arredi conformi alle esigenze della celebrazione dei procedimenti secondo le future norme.

Rientra nell'esigenza di eliminare difficoltà manifestatesi nella concreta attuazione di recenti discipline il proposito di rivedere i termini di custodia cautelare relativi al giudizio di appello per i reati più gravi, di ridisciplinare alcuni aspetti della difesa di ufficio e di contemplare una sospensione dei termini di custodia nei casi

di impedimento della formazione dei collegi per cause eccezionali o per l'assenza ingiustificata del difensore senza che sia possibile provvedere alla sua immediata sostituzione. La materia, com'è noto, forma oggetto di specifica iniziativa parlamentare già all'esame della Commissione giustizia del Senato; sembra però che l'iniziativa richieda aggiustamenti e integrazioni, riservandosi il Governo di intervenire con opportuni emendamenti o con un nuovo disegno.

In un'ottica analoga si pone il problema della rivisitazione della normativa antimafia, sia per eliminare certe inutili asprezze che la pratica ha evidenziato sia per ricaricarne l'efficacia in rapporto all'accresciuto insulto criminale. Un apposito gruppo di lavoro ha messo a punto un testo sull'intera materia; tuttavia, in attesa di un'ampia convergenza sulle soluzioni adottate in rapporto alla complessità della tematica, il Governo si riserva di presentare un disegno stralcio per risolvere alcuni grossi problemi concernenti i compiti e i poteri del custode di beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione, onde trasformare detta figura in quella di un amministratore; e ciò al fine di rendere certezza alle situazioni giuridiche toccate dai provvedimenti e di evitare pregiudizievoli conseguenze in danno delle consistenze patrimoniali o in danno di terzi (si pensi alle maestranze di un'azienda colpita da sequestro).

IL PERSONALE

La situazione degli organici del personale costituisce una delle più rilevanti cause di disfunzione dell'apparato giudiziario. Gli sforzi per dotare gli uffici di unità operative

nel numero adeguato alla diversa distribuzione di competenze secondo la legge 31 luglio 1984, n. 400, stanno dando qualche risultato; ma si scontrano pur sempre con la costante forbice tra organici nominali e organici reali, una forbice che, già abbastanza larga per il personale della magistratura (- 8%), lo è ancora più quanto alle vacanze nei servizi di cancelleria, segreteria ed ausiliari. Nè il potenziamento degli uffici sui quali incide un maggior carico a seguito della riforma dell''84, e cioè le preture e le corti di appello, potrà essere ottenuto a spese dei tribunali e delle procure, perchè questo significherebbe svuotare di contenuto l'intervento riformatore.

In proposito si rivelano di particolare importanza due strumenti normativi approvati l'anno scorso:

- la legge 4 febbraio 1985, n. 11, che autorizza bandi di concorso per uditori giudiziari anche per i posti che si renderanno vacanti entro l'anno del bando di concorso e nei tre anni successivi;

- la legge 26 aprile 1985, n. 162, che consente la copertura delle vacanze nei ruoli organici del personale delle cancellerie e segreterie attraverso un sistema semplificato a base distrettuale;

- la legge 22 agosto 1985, n. 444, che autorizza bandi di concorso regionali e prevede che gli idonei vengano immessi in servizio gradualmente e proporzionalmente alle vacanze verificatesi o che si verificheranno successivamente alla data del 1 aprile 1984.

a) Magistrati

Le unità attualmente in servizio nella magistratura sono 6.752 su un organico di 7.352.

Alla (parziale) copertura delle attuali vacanze e delle ulteriori 199 che si verificheranno entro il 31 dicembre 1987 per collocamento a riposo dovuto a raggiunti limiti di età si provvederà con l'immissione in ruolo dei vincitori di concorsi già conclusi e di altri concorsi in via di espletamento. Purtroppo c'è da sottolineare la costante differenza tra ammessi alle prove orali e posti previsti nel bando, per cui il numero dei primi è maggiore di quello dei secondi.

b) Cancellieri, segretari ed altro personale

Anche in tale settore, le modifiche normative, recentemente approvate (leggi n. 162, 379 e 444/1985), possono costituire valido strumento per una graduale eliminazione delle vacanze tuttora esistenti nei diversi ruoli, vacanze che allo stato sono numerose e che i nuovi concorsi non riescono a colmare.

Alla data del 31 dicembre 1985 la consistenza delle scoperture era la seguente:

- Cancellieri: n. 3.410 su un organico di 4.372 (- 22%)
- Segretari: n. 6.034 su un organico di 7.660 (-21%)
- Coadiutori: n. 8.050 su un organico di 8.850 (-9%)
- Ufficiali giudiziari: n. 1.383 su un organico di 1.550 (-11%)
- Aiut. uff. giud.: n. 1.652 su un organico di 1.800 (-13%)
- Coadiut.UNEP: n. 1.348 su un organico di 1.500 (-10%)

Non è stato possibile il reclutamento dei coadiutori meccanografici perchè si è reso necessario procedere prima all'inquadramento del personale in servizio nei vari centri

elettronici, per poi determinare i posti da porre a concorso; fatto questo censimento, nel maggio scorso si è provveduto a indire il concorso per 143 posti di coadiutori addetti in Centri elettronici dell'Amministrazione giudiziaria.

c) Appartenenti al Corpo degli Agenti di custodia

Dalla intensa campagna pubblicitaria diretta ad incentivare i giovani all'arruolamento nel Corpo degli agenti di custodia, dalla istituzione di corsi per il personale militare ausiliario, dall'ampliamento della pianta organica sono derivati confortanti risultati, in primo luogo il completamento pressochè totale delle piante organiche. Tuttavia i vigenti organici non possono soddisfare in pieno le obiettive esigenze di servizio nonostante l'aumento di 1.000 unità disposto con la legge 12 febbraio 1986, n. 27.

Perciò è stato disposto un altro provvedimento legislativo (attualmente all'esame del Parlamento) diretto ad un ulteriore aumento della pianta organica di 2.000 unità, quale stralcio del più considerevole aumento previsto nel progetto di riforma generale del Corpo.

Si evidenzia, inoltre, che a fronte di un organico di 23.241 unità, la quota media annua pro-capite a favore degli appartenenti al Corpo, in relazione allo stanziamento di bilancio, corrisponde ad appena £. 36.000, cifra assolutamente inadeguata.

LE STRUTTURE IMMOBILIARI E MOBILIARIGli interventi per l'edilizia

Il Ministero, avvalendosi delle procedure e degli stanziamenti previsti nelle leggi finanziarie n. 146 del 1980, n. 119 del 1981, n. 889 del 1985 e n. 41 del 1986 (quelle relative agli anni 1982 e 1984 non contengono ulteriori stanziamenti) e nel decreto legge n. 55 del 1983, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, concernente "provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale", ha svolto numerosi interventi finalizzati all'acquisizione, costruzione, ristrutturazione ed ampliamento di edifici per sedi di uffici giudiziari e di case mandamentali (alla data odierna risultano approvati n. 906 progetti con una spesa complessiva di lire 1.347.000.000.000).

Per l'impiego dello stanziamento di 800 miliardi, utilizzabile nel corso di un triennio, si è definitivamente abbandonato il criterio dell'intervento indiscriminato in favore di un criterio che sia più omogeneo all'attuale distribuzione delle competenze a seguito della legge n. 399/1984, e che tenga conto di nuove prospettive di geografia giudiziaria. Perciò si è stabilito di accordare la precedenza a quei progetti che riguardino unitariamente sedi di Corte di appello e di Tribunale, in modo da dare contemporanea soluzione alle esigenze di più uffici giudiziari. Quanto alle Preture, si è ritenuto di procedere all'esame ed all'approvazione di progetti relativi ad uffici presumibilmente destinati ad assumere il carico di mandamenti limitrofi e che comunque presentino un elevato indice di

lavoro; si è ritenuto viceversa di non dare seguito a pratiche relative alla costruzione o all'acquisto di nuovi edifici da destinarsi a Preture "congelate" perchè a basso indice di lavoro. Soltanto nella ipotesi in cui, soddisfatto quel programma, risultassero ulteriori disponibilità, sarà possibile prendere in esame progetti di ristrutturazione di preture congelate o con basso indice di lavoro, e ciò per impedire che diventino fatiscenti immobili eventualmente da utilizzare per uffici di conciliazione.

Allo stato la spesa complessiva prevista per tutte le pratiche in istruttoria è di lire 920.044.780.245.

Sullo stanziamento 86-88, inoltre, si ritiene opportuno accantonare una somma non inferiore a 50 miliardi di lire per far fronte agli oneri indotti, quale inevitabile conseguenza dei tempi tecnico-amministrativi tra l'approvazione dei progetti e la ultimazione dell'opera.

Per portare a termine la realizzazione del piano globale programmato per l'intero territorio nazionale è stato richiesto l'ulteriore stanziamento di £. 800 miliardi. I motivi che giustificano questa voce contabile possono così riassumersi:

- a) ancora un notevole numero di sedi giudiziarie e di case mandamentali necessita di interventi edilizi, per i quali i Comuni non hanno assunto iniziative;
- b) alcune pratiche concluse o ancora in corso si riferiscono a soluzioni provvisorie e urgenti che lasciano peraltro prevedere la presentazione in tempi brevi di progetti concernenti sedi definitive;

c) anche per gli edifici realizzati in epoca abbastanza recente potrebbero rendersi necessari lavori di ampliamento per sopperire alle sempre crescenti necessità degli uffici giudiziari, compresi quelli di conciliazione, in conseguenza delle leggi n. 399 e 400 del 1984.

In relazione a quest'ultimo aspetto occorre sottolineare la costante azione di stimolo realizzata nei confronti dei Comuni, cui spetta, per legge, l'obbligo di provvedere alle sedi degli uffici giudiziari; azione di stimolo viepiù incisiva da quando le leggi finanziarie hanno riservato sul bilancio della Cassa Depositi e Prestiti rilevanti fondi cui i Comuni possono attingere per gli interventi edilizi. Infatti, la legge del 1980 poneva a carico dei Comuni il rimborso dei mutui, mentre con la legge n. 119 del 1981 il costo dei mutui venne posto a carico dello Stato; le leggi successive hanno sempre confermato questa assunzione di debito da parte dello Stato.

Un altro tipo di intervento di grosso impegno riguarda la costruzione di grandi aule di udienza per la celebrazione di processi per fatti di particolare gravità e con gran numero di imputati; così a Torino, a Roma, a Bergamo, a Firenze, a Padova, a Napoli, a S.Maria Capua Vetere, a Como, a Bologna, a Catania, a Messina, a Palermo, talvolta utilizzando edifici demaniali, spesso ricorrendo a prefabbricati.

Purtroppo l'amministrazione centrale non è in grado, per queste esigenze, di formulare previsioni a lungo termine in quanto la comunicazione della necessità di realizzare aule prefabbricate di udienza perviene, di regola, dopo l'ordinanza di rinvio a giudizio, quando è ormai imminente la celebrazione del processo di primo grado.

Per ovviare a ciò, nel dicembre dell''85 il Ministro ha invitato i presidenti e i procuratori generali delle corti di appello a segnalare tempestivamente la mancanza di adeguate strutture per dibattimenti con numerosi imputati, in modo che l'amministrazione possa intervenire in tempo utile.

C'è infine da rilevare che, pur essendo l'amministrazione della giustizia autorizzata ad utilizzare procedure derogatorie atte a potenziarne le specifiche capacità di spesa, continua ad essere necessario il ricorso ai provveditorati regionali alle opere pubbliche, perchè la vigente normativa non prevede idonee strutture tecniche ministeriali. Proprio per questo si è proposto un disegno di legge concernente l'istituzione di organi tecnici presso l'Amministrazione della giustizia. In tal modo sarà possibile avvalersi di specifiche professionalità in settori tecnici cui le strutture del Ministero, allo stato, per proprie dimensioni funzionali, non solo abilitate; nel contempo, potendo il Dicastero della giustizia avvalersi di idonee competenze tecniche nell'attuazione dei programmi, sarà via via decrescente l'esigenza di far ricorso alle strutture del Ministero dei lavori pubblici.

Particolare importanza hanno le strutture immobiliari nel campo dell'edilizia penitenziaria. Il programma di potenziamento e rinnovamento è rivolto alle seguenti finalità:

- 1) esecuzione di lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione degli immobili in atto disponibili;
- 2) ristrutturazione degli stessi al fine di adeguarli alle nuove esigenze di sicurezza e trattamento

dei reclusi, oltre che del personale civile e militare ivi operante;

3) costruzione di nuovi istituti, risultando l'attuale patrimonio edilizio in parte fatiscente o superato, ed essendovi sempre la crescente necessità di disporre di nuovi posti-detenuti;

4) locazione di idonee strutture immobiliari private (nei casi di acclarata indisponibilità in loco di adeguati corrispettivi demaniali) per sistemarvi vari servizi dell'Amministrazione penitenziaria;

5) approvazione degli elaborati tecnici presentati dai Comuni, concernenti la ristrutturazione o la costruzione ex novo di edifici da destinare a case mandamentali.

Occorre tuttavia precisare che in ordine alle nuove costruzioni (punto 3) il Ministero interviene soltanto nella predisposizione dei programmi e nell'approvazione dei progetti, in diretta collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici, al quale spetta l'appalto e la direzione delle opere, finanziate con stanziamenti previsti sul suo bilancio; in ordine alle case mandamentali (punto 3), occorre altresì precisare che, ove si accentui l'erogazione di un ridotto contributo fisso assicurato per spese di funzionamento alle case mandamentali in effetti funzionanti, è di pertinenza di questo Ministero unicamente l'accertamento della rispondenza dei progetti di cui sopra ai dettami della tecnica penitenziaria, spettando ai Comuni provvedere a finanziare, direttamente o con l'ausilio economico della Cassa DD.PP., gli interventi necessari.

Come già accennato nel paragrafo iniziale relativo all'analisi degli stanziamenti, l'ulteriore finanziamento di 1600 miliardi di lire autorizzato dalla legge finanziaria 1987 consentirà - nel periodo 1987-1990 la costruzione di ventiquattro nuovi istituti, secondo i programmi già approvati dai competenti organismi interministeriali, e gli interventi per esigenze particolari e da risolvere con urgenza.

Gli interventi per strutture mobiliari.

L'azione del Ministero nel settore delle strutture mobiliari è articolata e complessa. Essa concerne la fornitura diretta di beni della più disparata natura, fino a comprendere interventi globali, per gli uffici di nuova costruzione, quando i Comuni, per mancanza di fondi, non siano in grado di provvedere.

In questa prospettiva l'Amministrazione ha proceduto, secondo linee di graduale programmazione, a individuare quelle attrezzature che contribuiscono al necessario recupero di funzionalità degli uffici; questi, inoltre, sono stati sollecitati a formulare tempestivamente le richieste, per consentire all'Amministrazione di procedere agli acquisti in modo organico e non frammentario, e per evitare sprechi o duplicazioni. Sempre al fine di rendere pressochè immediata la fornitura sono state introdotte, sentito il Consiglio di Stato, alcune innovazioni di tipo contrattuale, che contribuiscono a snellire i relativi procedimenti.

Sul tipo di interventi, si va dalla fornitura di beni c.d. ordinari a quella di apparecchiature tecnicamente più sofisticate. Quanto ai primi, gli stanziamenti devono essere utilizzati per soddisfare le richieste relative alla fornitura di macchine da scrivere elettriche ed elettroniche, fotocopiatrici, videoscritture, archivi mobili, suppellettili, ampliamento della rete dei "telecopier" per la trasmissione a distanza di documenti. In proposito si segnala il problema concernente la custodia dei corpi di reato, che la legge 21 giugno 1985, n. 297, ha attenuato solo in esigua parte (per quanto riguarda le sostanze stupefacenti e psicotrope confiscate). Perciò è stato messo a punto un programma di installazione di camere blindate da allocarsi negli uffici giudiziari: il programma è in corso di avanzata realizzazione presso il tribunale di Roma, e sarà esteso in tempi brevi agli altri uffici ove l'esigenza di custodia sia particolarmente

avvertita.

Per gli interventi strutturali più complessi, una particolare attenzione è stata data all'ammodernamento delle strutture negli uffici di cancelleria, anche nella prospettiva di adeguare gli stessi alle esigenze che si manifesteranno dopo l'emanazione dei nuovi codici di rito penale e civile, tenendo conto dei principi delle relative deleghe.

Tra gli interventi strutturali più complessi rientrano le innovazioni in tema di meccanizzazione e di informatica: la prima rivolta ad attenuare il carico di attività ripetitive e meccaniche sul personale, a snellire i servizi e ad attuare modalità standards anche attraverso la tecnica del facsimile; la seconda rivolta ad assumere un'adeguata risposta alle esigenze di informatizzazione tra segmenti di un medesimo servizio, tra indagini diversamente dislocate per territorio e per unità giudiziarie, per la gestione dei dati concernenti il casellario giudiziario, le cancellerie (specie quelle commerciali, e anche ai fini della normativa antimafia) e la popolazione carceraria.

Anche per le apparecchiature di meccanizzazione e di informatica, al semplice ammodernamento delle strutture secondo il criterio dell'invio a pioggia si è preferito l'altro criterio della sperimentazione circoscritta e della successiva provvista generalizzata; la sperimentazione circoscritta e la prima fase di provvista generalizzata fungono anche da "reporting" decentrato, e ciò è importante sia nel giudizio di ulteriore fattibilità sia nella calibratura dell'azione successiva nonchè in quegli adattamenti praticabili allorchè il sistema non sia ancora a regime.

Quanto alla meccanizzazione, si è cercato di intervenire ovunque si riscontrino attività ripetitive, sostituibili con

processi meccanici. Così è stato avviato un programma che prevede l'impiego di piccole apparecchiature elettroniche per la meccanizzazione di compiti ripetitivi, come il campione penale e i decreti penali, e per la gestione di particolari procedure (processi per emissione di assegni a vuoto e procedure mobiliari).

Analogamente è in via sperimentale un "iter" automatizzato misto di microfilmature degli atti e gestione dei dati a "computer", che consente l'emanazione della sentenza contro ignoti per reati contro il patrimonio con minimo impiego di personale.

Tale programma, che, può essere effettuato in "service", offre il duplice vantaggio di poter essere realizzato in tempi brevi senza sottrarre energie umane ai normali servizi di istituto e di recuperare contestualmente l'arretrato. In una successiva fase si procederà all'acquisto di apparecchiature per microfilmatura che consentiranno agli uffici di poter procedere, successivamente, alla gestione del servizio in forma diretta, utilizzando lo stesso personale (cui sarà richiesto soltanto di seguire brevi corsi di addestramento).

Queste iniziative offrono il vantaggio di essere studiate ad hoc per un ufficio e di poter essere utilizzate altrove con marginali modifiche di adattamento, con risparmio in termini di spesa e di tempi di realizzazione; d'altra parte non costituiscono soluzioni eccessivamente avanzate tanto da creare quei problemi di "rigetto" che in passato si sono constatati presso numerosi ufficio giudiziari.

Inoltre è in fase di messa a punto il programma diretto a realizzare una rete "ad hoc" collegante tra loro e con gli altri uffici giudiziari almeno le Preture più importanti, per la trasmissione a distanza, in pochi secondi, di rituali, notizie e documenti sull'intero territorio nazionale.

Nel contempo è stata avviata a Napoli una procedura automatizzata per la gestione dei dati dei registri generali degli affari penali mediante l'impiego di terminali video-scriventi collegati ai sistemi di elaborazione del Casellario; la procedura consente di conoscere rapidamente se sono in corso procedimenti penali a carico di una persona e, in caso positivo, quali ne siano le imputazioni e a che punto si trovi l'iter processuale. Considerati i positivi risultati, si è deciso di estendere tale procedura alle sedi di Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Catania e Palermo, con la contestuale fornitura dei terminali. Quando l'intero sistema sarà a regime, sarà possibile agli operatori della giustizia e ai cittadini di richiedere ed ottenere il certificato penale da qualunque località.

Nel settore civile e per la parte che maggiormente si collega all'attività penale (accertamenti patrimoniali e riciclaggio di danaro), sono stati presi in considerazione i servizi concernenti le cancellerie commerciali, mediante la microfilmatura degli atti, accompagnata da piccoli strumenti di automazione per agevolare la ricerca e garantire la conservazione dei fascicoli.

La microfilmatura e altri sistemi automatizzati consentono, inoltre, adeguate razionalizzazioni degli archivi e del lavoro, anche per i riflessi positivi che l'ammodernamento di questi servizi non mancherà di dispiegare nel settore penale, con particolare riferimento ai fatti illeciti posti in essere dalle organizzazioni criminali di stampo mafioso. E' noto, infatti, che, dopo l'introduzione nell'ordinamento della legislazione antimafia, gli accertamenti patrimoniali rappresentano un indispensabile ed essenziale punto di partenza nelle indagini penali e costituiscono, nello stesso tempo, una fonte probatoria di determinante rilevanza; ma, per giungere

a risultati apprezzabili, è necessario eliminare il disordine degli archivi delle cancellerie commerciali.

Sempre con la tecnica della microfilmatura, particolari interventi sono programmati nel settore penale per i processi in cui la mole degli atti e l'esigenza di conservazione degli originali dei documenti probatori, al riparo da ogni rischio di distruzione, impongono cautele particolari.

Quanto all'informatica, per la gestione dei processi di maggiore complessità è stato studiato (con la collaborazione di alcuni magistrati e di tecnici di una ditta specializzata nel settore) un software che permette di immagazzinare i dati relativi a tali processi attraverso un iter semplificato, e di operare l'immediata ricerca da parte di uffici giudiziari che indagano su fatti analoghi o collegati; il sistema è particolarmente utile nella lotta contro la criminalità organizzata, e numerosissime sono le richieste delle apparecchiature.

L'Amministrazione, peraltro, ha già avviato tutte le necessarie procedure amministrative per la realizzazione della fase iniziale del piano generale di informatica, giacchè le applicazioni sperimentali hanno dimostrato che, in termini di cultura informatica, l'Amministrazione ha acquisito un patrimonio di metodologia e di flussi procedurali tali da permettere un salto di qualità nell'utilizzo e nella gestione. Tale patrimonio consente senz'altro il passaggio dalle procedure automatizzate a veri e propri meccanismi di informatica, così da individuare, da un lato, le ulteriori possibilità di espansione delle attuali procedure del settore civile e, dall'altro, le possibilità analoghe nel settore penale.

In altri termini, si è chiusa la fase sperimentale e si è passati ad una fase di stabilità operativa che recepisce

tutte le esperienze positive già effettuate. Si sta procedendo, così, ad ottimizzare i sistemi esistenti, eliminando le discrasie tecniche e aumentandone l'omogeneizzazione, in vista della vera e propria fase di stabilità operativa.

Contestualmente si sta procedendo a verificare tutte le innovazioni di tipo normativo che si rendano necessarie per evitare duplicazioni di lavoro e dispendio di energia; basti pensare alla necessità di dare valore giuridico ai tabulati formati dall'elaboratore in luogo dei registri oggi imposti dalla normativa.

Per l'aspetto che attiene all'impiego del personale e alla formazione dello stesso in vista delle nuove procedure, è in corso l'esame delle esigenze verificatesi nei centri di sperimentazione; seguirà il piano generale del fabbisogno di risorse umane e il relativo programma di addestramento.

Altro importante settore in cui l'automazione e l'informatica stanno ricevendo un decisivo impulso è quello penitenziario: infatti sono in corso di realizzazione un sistema meccanizzato per il trattamento dei testi documentali, la gestione degli archivi, la trasmissione rapida di notizie e documenti attraverso dati-base, la realizzazione e lo snellimento delle procedure (matricole, conti correnti, contabilità, statistiche, ecc.) nonché un sistema informatico costituito da un centro elaborazione dati con due elaboratori di maggior potenza, 61 elaboratori di minor potenza e 1600 apparati terminali (installati in tutti gli istituti penitenziari) che consente alla Direzione generale degli Istituti di prevenzione e pena e alle direzioni amministrative periferiche di conoscere in tempo reale tutti i dati relativi alla popolazione carceraria, al personale ed all'attività degli istituti.

Luigi E. Zucchi