

(N. 912-A)
Resoconti V

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1978

ESAME IN SEDE CONSULTIVA
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(Tabella n. 5)

Resoconti stenografici della 2^a Commissione permanente

(Giustizia)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1977

PRESIDENTE	Pag. 217, 225, 232
DE CAROLIS (DC), relatore alla Commissione	218
PETRELLA (PCI)	226

SEDUTA DI GIOVEDI' 20 OTTOBRE 1977

PRESIDENTE	Pag. 232, 235, 256 e <i>passim</i>
ABBADESSA [Misto(MSI-DN)]	253
BENEDETTI (PCI)	238
BONIFACIO, ministro di grazia e giustizia	246, 259 265 e <i>passim</i>
BUSSETI (DC)	246
CAMPOPIANO (PSI)	235, 269
CIFARELLI (PRI)	248, 265
DE CAROLIS (DC), relatore alla Commissione	256
GOZZINI (Sin. Ind.)	232, 234
PETRELLA (PCI)	268
RIZZO (DC)	244, 246
SPERANZA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	233

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1977

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

R I Z Z O , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912)

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella n. 5)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Prego il senatore De Carolis di riferire alla Commissione sul predetto stato di previsione.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, lo stato di previsione della spesa per il 1978 viene esaminato, con riferimento ad una coincidenza temporale, in un momento di particolare importanza per l'amministrazione della giustizia. Non v'è dubbio che le preoccupazioni sussistenti in merito alla situazione dell'ordine pubblico e, in particolare, dell'ordine democratico diano un particolare rilievo, quindi, all'odierno esame.

D'altra parte, molti punti riguardanti la amministrazione della giustizia sono stati oggetto dell'accordo programmatico tra le forze politiche che sostengono — sia pure con l'astensione, ad eccezione della Democrazia cristiana — il Governo, e tale parte dell'accordo è stata trasfusa nella mozione discussa e approvata dal Parlamento. In questi atti politici si è espressamente fatto riferimento, cioè, alla priorità dei problemi della giustizia, per la stabilità delle istituzioni e per lo sviluppo democratico del Paese. Direi anzi, anche per aver partecipato, sia pure per gli aspetti tecnici, alle trattative relative ad eventuali proposte di legge in materia, che si è registrato sull'amministrazione della giustizia un maggiore incontro tra le forze politiche rispetto ad altri punti programmatici dell'accordo medesimo; e ciò trova corrispondenza anche nella particolare sensibilità che l'opinione pubblica dimostra, indubbiamente, per tali motivi.

Non è necessario sottolineare quali siano i motivi di questa presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica e, di conseguenza, da parte delle forze politiche, per quanto concerne la gravità del momento e quindi, correlativamente, l'importanza dei problemi della giustizia. Si è più volte rappresentata la esigenza di interventi e di iniziative legislative anche operative, con particolare riguardo ai problemi concernenti il personale, i mezzi, le strutture, necessari per l'amministrazione della giustizia.

Certo si è che questo avviene in un momento di sfavorevole coincidenza con la gravità della situazione economica, per cui, mentre da un lato avremmo la necessità di aumentare considerevolmente gli stanziamenti

per l'amministrazione della giustizia, dall'altro abbiamo l'esigenza, sul piano economico, di un contenimento della spesa pubblica, per cui il bilancio complessivo dello Stato per il 1978 si presenta all'insegna di una particolare austerità, registrando uno sforzo notevole per il contenimento della spesa; il che non coincide, come dicevo, con gli obiettivi di un necessario ed oculato impiego di mezzi finanziari adeguati nel settore in questione. Quindi il Governo, nel presentare il bilancio, ed il Parlamento, nell'esaminarlo, si trovano dinanzi a queste contrastanti esigenze, che debbono essere conciliate.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, si deve rilevare un notevole impegno in questo settore. Vi è da sottolineare l'avanzato stato dei lavori della Commissione redigente per la riforma del codice di procedura penale, in relazione alla quale il termine per l'emanazione della legge delegata è stato, come è noto, spostato al 31 maggio 1978; e, corrispondentemente, un'intensa attività della Commissione consultiva, sempre per la suddetta riforma. Ma qui, proprio per non trovarci dinanzi al noto, oramai, e reiterato dilemma se compiere prima le riforme di carattere legislativo senza predisporre le strutture, o predisporre le strutture in attesa delle riforme — dilemma che è diventato direi tragico per quanto riguarda l'ordinamento penitenziario — bisogna anche rilevare che i lavori della Commissione incaricata di studiare i problemi relativi al rinnovamento delle strutture necessarie per l'attuazione della nuova disciplina procedono; per cui c'è da augurarsi che tale attuazione sia, se non preceduta, comunque accompagnata dall'indispensabile adeguamento (e chi conosce, come tutti noi, l'impegno che comporterà l'applicazione del nuovo processo penale sa che è veramente indispensabile) delle strutture, in mezzi, in edifici, in personale, per quanto riguarda il processo penale.

Sempre per quanto concerne l'attività legislativa dobbiamo ricordare un disegno di legge, già approvato, e relativo alla modifica di alcune norme del codice di procedura penale, che è stato oggetto di ampia discussione, nonchè di critiche, in sede di Commissione e di Aula. Per quanto riguarda, poi,

L'attività legislativa attuale, dobbiamo rilevare che pende presso il Senato il disegno di legge n. 884, per la modifica dell'ordinamento giudiziario relativamente alle modalità di svolgimento dei concorsi per uditore giudiziario, al fine di giungere all'auspicata maggiore rapidità nell'espletamento di tali concorsi. Presso la Camera vi è un'iniziativa legislativa governativa, il disegno di legge n. 1490, riguardante modificazioni del codice penale; inoltre, il disegno di legge n. 1704, che prevede procedure eccezionali per i lavori urgenti ed indifferibili da eseguire negli istituti penitenziari, il disegno di legge n. 1705, riguardante la modifica dell'ordinamento delle case mandamentali, il disegno di legge n. 1462, relativo alla nuova disciplina dei regolamenti di giurisdizione e di competenza, già esaminato dal Senato, il disegno di legge n. 1706, relativo all'istituzione di una nuova sezione di Corte d'assise a Torino ed il n. 1598 relativo invece all'istituzione di una nuova sezione di Corte d'assise a Milano. Ed ancora, sempre alla Camera, il disegno di legge n. 1208, relativo al riordinamento degli organici del personale dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria.

In tutta questa produzione legislativa ed in quella, che si sa che, in attuazione dell'accordo programmatico, si sta predisponendo da parte del Ministero, ci si può chiedere se vi è una linea politica precisa che sia seguita dal Governo. Io penso che tale linea sussista; e, per quanto riguarda, soprattutto, il settore penale, è da sottolineare l'indirizzo per una più ampia e decisa politica di depenalizzazione, che dovrebbe comportare, come conseguenza, da un lato un concreto alleggerimento del peso del lavoro degli uffici giudiziari penali e, dall'altro, la depenalizzazione di infrazioni che possono essere, per la verità, con pari se non con maggiore efficacia, perseguite con sanzioni amministrative. L'altra linea d'indirizzo di politica in tale settore è quella dell'introduzione di sanzioni alternative alle pene detentive brevi, nel presupposto che la pena detentiva debba essere riservata a quelle persone nei confronti delle quali, per la loro pericolosità sociale, non sono sufficienti altri mezzi li-

mitativi della libertà in misura minore rispetto alla sanzione della pena detentiva.

D'altra parte questi indirizzi rispondono ad una vera e propria necessità: sono cioè indispensabili ed anche pregiudiziali rispetto all'attuazione del nuovo codice di procedura penale.

È evidente che per le ragioni che sono state già da me rilevate e che sono quotidianamente oggetto di dibattito, l'attuazione del nuovo processo penale dovrebbe seguire la attuazione di questo indirizzo di politica criminale. È un necessario corollario anche in questo campo è quello dell'approvazione della nuova disciplina del patrocinio legale a favore dei non abbienti, quanto meno per il processo penale, il quale, così come si viene delineando, diventa un processo particolarmente impegnativo anche per la difesa e non solo per l'accusa. Non si può certo pensare ad un processo penale con l'applicazione del superato istituto del difensore d'ufficio, che, pure con tutto l'impegno che può essere profuso dalla classe forense, è sempre un istituto che mal si concilia con le nuove esigenze poste dal processo penale.

È anche auspicabile una organica riforma del processo civile. In questo senso, si apprende dalle note preliminari al bilancio che la Commissione per lo studio di un'organica riforma del processo civile avrebbe terminato i lavori all'inizio di quest'anno, per cui ormai questi lavori e gli indirizzi che ne sono emersi dovrebbero concretarsi in un disegno di legge organico, che, tra l'altro, ci solleverebbe dalla necessità di intervenire con leggi parziali in un settore che ha bisogno di un intervento organico e che invece conosce da anni interventi legislativi del tutto frammentari.

In materia, bisogna ricordare che si è già proceduto alla nuova elaborazione del disegno di legge riguardante la semplificazione e la forfettizzazione degli adempimenti fiscali per alleggerire anche sotto questo profilo la procedura civile.

Un altro aspetto che al relatore preme sottolineare è quello della riforma dell'ordinamento giudiziario che è indicata come una riforma che tiene conto con particolare riguardo del problema della responsabilità di-

sciplinare dei magistrati e io vorrei aggiungere del giudice unico monocratico e del giudice onorario. Giudice unico monocratico in sede civile soltanto? Oppure giudice unico monocratico anche in sede penale? Ma anche in questo caso, con una scelta e con una selezione dei reati, soprattutto dal momento che il Parlamento ha assegnato al Tribunale alcuni reati particolarmente gravi come il sequestro a scopo di rapina e di estorsione, la rapina aggravata, elevandone le pene. Quindi si pone il problema di conciliare l'applicazione di questa normativa così pesante e penetrante per quanto riguarda la libertà individuale con l'istituzione del giudice unico monocratico. Credo che vi sia un indirizzo di carattere generale favorevole all'istituzione del giudice onorario. Il problema è quello della nomina del giudice onorario; sono state avanzate varie ipotesi; credo che sia interesse di tutti, e sotto questo profilo il relatore esprime un proprio convincimento personale, evitare il pericolo di una politicizzazione di questa nomina, peggio ancora di una lottizzazione, addirittura della ripartizione, dei giudici onorari. Mentre, d'altro canto, è evidente la necessità di garantire una adeguata preparazione del giudice onorario, dal momento che in varie leggi e nel proponendo nuovo ordinamento giudiziario si prefigura la possibilità di affidare al giudice onorario notevoli competenze in materia civile ed eventualmente, come da taluni è stato prospettato, anche in materia penale, quanto meno per reati colpiti con la sola pena pecuniaria. Certo è che tutta questa materia dovrebbe essere oggetto di una riforma organica non limitata soltanto ad una modifica della composizione dei collegi a livello di Tribunale, Corte di appello e Corte di cassazione.

Ho già detto all'inizio che la discussione del bilancio quest'anno si svolge in un'atmosfera nella quale si sente in modo particolarissimo il problema dell'ordine pubblico. È necessario dare una risposta più adeguata alla maggiore pericolosità di questa nuova criminalità. In base al programma e alle intese intercorse tra i partiti dell'astensione, dovremmo auspicare una rapida presentazione in Parlamento di quelli che sono

i punti sui quali si è raggiunto un accordo di massima in materia di ordine pubblico e che riguardano la modificazione di talune disposizioni processuali in materia di intercettazioni telefoniche, con l'esclusione di alcune limitazioni temporali e di utilizzabilità del risultato delle intercettazioni telefoniche, sia pure con il mantenimento, e se necessario il rafforzamento, di quelle garanzie che erano già previste nella legge sulle intercettazioni medesime.

Un altro punto sul quale si è discusso in materia di ordine pubblico è quello dell'applicazione delle misure di prevenzione per chi compie atti preparatori di delitti particolarmente gravi che debbono essere tassativamente indicati; è stata prevista anche la possibilità dell'arresto provvisorio per gli autori di atti preparatori dei delitti particolarmente gravi, che dovrebbero poi essere colpiti anche dall'applicazione di misure di prevenzione. Del resto, per l'arresto provvisorio è previsto l'intervento immediato del pubblico ministero non solo per quanto concerne la convalida o meno dell'arresto, ma anche per gli atti che potrebbero essere compiuti nella fase dell'arresto provvisorio; nonché la possibilità dell'intervento del difensore. L'arresto provvisorio potrebbe sfociare nella non convalida da parte del magistrato, o nel fermo di polizia giudiziaria con l'inizio di un procedimento penale ovvero con l'inizio di un procedimento di applicazione di misure di prevenzione.

Altro punto, che è stato oggetto delle trattative intercorse tra i partiti, è quello relativo alla perquisizione e alla chiusura dei cosiddetti covi; e questi sono i punti più delicati, indubbiamente, delle trattative e degli accordi programmatici tra i partiti dell'astensione. Proprio per la delicatezza di questi provvedimenti è previsto un limite temporale, che dovrebbe coincidere, come è avvenuto anche in passato, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale o comunque con un periodo massimo che potrebbe anche essere determinato dal legislatore.

D'altra parte, questi interventi hanno una giustificazione nella situazione dell'ordine pubblico che presenta obiettivi aspetti di

allarmante gravità e a mio avviso non possono considerarsi provvedimenti legislativi di carattere eccezionale, perchè si mantengono, purtuttavia, e debbono mantenersi nel quadro dei principi costituzionali — mi riferisco in particolare, per quanto riguarda lo arresto provvisorio, all'articolo 13 della Costituzione — e perchè in un certo senso si inseriscono nel vigente apparato normativo di prevenzione e di repressione penale. L'arresto provvisorio, sul quale si è molto discusso non è e non deve essere giustificato da un mero sospetto di una condotta futura, ma dovrebbe essere giustificato da obiettivi e concreti atti preparatori che, pur non attuando il delitto tentato, si possono però concretare nella loro obiettività quali atti preparatori di gravissimi delitti, delitti che devono essere tassativamente indicati; e quindi, in sostanza, di atti che vanno assai al di là della semplice ideazione criminosa. Questo per quanto concerne il settore dell'ordine pubblico.

Per quanto riguarda le strutture, la Commissione per la programmazione degli interventi intesi a migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari potrà fornire, oltre a suggerimenti di tipo politico-organizzativo, anche proposte di natura legislativa. Sono state commissionate delle ricerche a istituti specializzati; ricerche che sembra stiano per essere completate e che comunque lo saranno senz'altro entro il 1977. Auspichiamo che i loro risultati siano comunicati al Parlamento e che eventualmente costituiscano anche sollecitazione per un'adeguata iniziativa legislativa, oltre che operativa ed amministrativa, se necessario.

Viene altresì indicata come attività legislativa in corso quella costituita dai lavori per la riforma del codice della navigazione e dai lavori della Commissione per la nuova disciplina delle società, delle borse e del mercato immobiliare, che dovrebbero tener presente l'esigenza di un coordinamento e di una armonizzazione del diritto societario, anche in sede di attività di carattere internazionale, e la partecipazione, soprattutto nella materia del diritto privato e processuale, all'attività di cooperazione giuridica con il Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda l'attività organizzativa, non v'è dubbio che il settore, il quale, sia nell'amministrazione giudiziaria propriamente detta sia nell'amministrazione penitenziaria, presenta la situazione più grave, di maggior preoccupazione, è quello del personale, che costituisce una delle principali cause di disfunzione dell'apparato, non tanto e non soltanto per insufficienza, quanto per la necessità di una sua migliore utilizzazione.

Per quanto concerne i magistrati, è assolutamente necessario accelerare i tempi per lo svolgimento dei concorsi. Abbiamo all'esame della nostra Commissione un disegno di legge che si propone di porre a concorso i posti di cui si prevede la vacanza non solo nell'anno corrispondente ma anche nei due anni successivi al bando di concorso, nonché la modificazione della formazione e dell'attività della Commissione giudicatrice; ed occorrerebbe anche suggerire opportuni accorgimenti pratici, non di carattere legislativo ma di carattere amministrativo, per ridurre il tempo necessario in concreto per l'assunzione dei vincitori dei concorsi.

Dicevo prima che la situazione del personale è grave non tanto per quanto riguarda il numero quanto relativamente alla ripartizione e quindi all'utilizzazione del personale stesso. È quindi necessaria una revisione generale delle piante organiche dei magistrati, con particolare attenzione a quella che è la situazione degli uffici nei grandi centri urbani, dove maggiormente si evidenziano le difficoltà dell'amministrazione della giustizia ed i ritardi, con tutte le conseguenze sulle quali ci siamo più volte soffermati. Circa il personale di cancelleria, dopo l'aumento di 2.250 unità avvenuto in seguito al varo della legge 10 maggio 1976, n. 314, è stato presentato un disegno di legge alla Camera, con il numero 1208, che tende ad aumentare di altre 1.170 unità il numero dei segretari e di 2.000 unità quello dei coadiutori. Peraltro, per la copertura dei ruoli attuali, risultano vacanti allo stato 1.223 posti di segretario e 2.341 posti di dattilografo: si prevede, attraverso l'attività concorsuale, di ricoprirli nel biennio 1978-1979.

Analoghi provvedimenti sono previsti, sempre attraverso l'attività concorsuale, per

altri 246 posti di ufficiale giudiziario e per 150 posti di aiutante ufficiale giudiziario; mentre un altro concorso per 300 posti di aiutante ufficiale giudiziario è stato indetto con decreto ministeriale del 28 febbraio 1977.

La suddetta situazione di vacanza di molti posti crea l'esigenza di frequenti missioni sia di magistrati sia di funzionari di segreteria e di cancelleria; per cui la tabella in esame reca un aumento consistente dello stanziamento previsto al capitolo 1504 per il 1978, portandolo da 450 a 600 milioni di lire.

È oggetto di trattative tra Governo e sindacati, e quindi dovrà essere concretizzata in una nuova normativa, l'elevazione del compenso per il lavoro straordinario, che dovrà avere luogo anche dopo un'indagine approfondita sulle effettive necessità di lavoro straordinario, con riferimento a ciascun ufficio giudiziario che presenti esigenze del genere.

Sempre nel campo dell'attività organizzativa, un settore particolarmente delicato è quello dell'edilizia e quindi delle attrezzature e dei mezzi necessari per i servizi giudiziari. Il Ministero ha in corso un'indagine per acquisire un quadro analitico della situazione degli uffici giudiziari, e la soluzione dei problemi inerenti all'edilizia giudiziaria dovrebbe svilupparsi in una duplice direttrice: innanzitutto l'applicazione della legge 25 febbraio 1957, n. 26, modificata successivamente con le leggi 18 febbraio 1963, numero 209, e 15 maggio 1973, n. 271, riguardante gli stanziamenti per la concessione di contributi straordinari ai comuni, destinati alla costruzione, all'ampliamento e al restauro degli edifici. Gli stanziamenti dal 1957 al 1995 ammontano a circa 158 miliardi di lire, di questa somma resta una disponibilità di 62 miliardi e 400 milioni. Dobbiamo però osservare che l'applicazione di queste norme è rimessa all'iniziativa delle amministrazioni comunali. È quindi evidente che anche la situazione delle finanze delle amministrazioni locali non può non incidere sull'applicazione di questa normativa. Ecco perchè, per quanto riguarda le spese necessarie per i locali, nel capitolo 1707 vi è stata una richiesta di integrazione, che è stata accolta dal Ministero

del tesoro solo parzialmente: dall'originario stanziamento di 6 miliardi e 130 milioni si è passati a 10 miliardi e 260 milioni di lire.

L'altra linea per la soluzione del problema dell'edilizia giudiziaria sarebbe contenuta nell'elaborazione di un disegno di legge per concedere ai comuni contributi sia per l'acquisto di edifici in costruzione o di edifici già costruiti, sia per la locazione di immobili per esigenze sopravvenute o di carattere eccezionale. Sarebbe questo un intervento di carattere straordinario che consentirebbe di ovviare alle lungaggini dell'attuazione e dell'applicazione delle norme contenute nell'attuale legislazione per la costruzione di edifici giudiziari.

L'interrogativo di fondo che ci si dovrebbe porre è se, nell'ambito della riforma della legislazione riguardante le funzioni e la finanza degli enti locali, debbano considerarsi ancora compito dei comuni non solo la costruzione degli edifici, ma anche le spese ordinarie riguardanti il funzionamento della amministrazione di giustizia.

Per quanto concerne l'anagrafe giudiziaria, sono stati realizzati il centro pilota del casellario centrale e quello di Roma ed è previsto il completamento della meccanizzazione dei casellari di Milano e di Napoli, mentre ci si riserva di provvedere successivamente per il centro interregionale di Palermo, e quindi, in un secondo momento, per quello di Firenze e di Genova. Sempre nell'accordo programmatico è stata auspicata la istituzione della cosiddetta banca dei dati in materia di criminalità per il necessario coordinamento dell'azione della magistratura e della polizia giudiziaria. Questa attuazione della banca dei dati è prevista dal Governo in due fasi: una prima fase con un collegamento diretto mediante telescriventi tra le direzioni generali interessate del Ministero di grazia e giustizia e del Ministero degli interni; una seconda fase con il coinvolgimento degli uffici giudiziari periferici, che comporterà evidenti problemi tecnici relativi al collegamento con il centro elettronico della Cassazione e anche problemi di carattere normativo relativi al tema del segreto istruttorio, nonchè rilevanti problemi organizzativi che riguardano il personale.

Nel settore delle libere professioni abbiamo all'esame del Senato, finalmente, il nuovo ordinamento della professione forense e presto esamineremo anche l'ordinamento della professione di avvocato dipendente da enti pubblici. È prevista anche la formulazione di uno schema di disegno di legge per le modifiche concernenti i revisori dei conti della cassa di previdenza forense, mentre è in corso di realizzazione il regolamento di esecuzione della legge che disciplina il nuovo assetto della professione di dottore agronomo ed è preannunciata una nuova proposta di riforma dell'ordine dei dottori commercialisti, che è stata oggetto di vari studi, e che dovrebbe tenere conto delle indicazioni degli interessati. Sono previsti, infine, un disegno di legge anche sull'ordinamento del notariato e, particolarmente interessante dopo il recente intervento della Corte costituzionale, un disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento della professione di giornalista.

Un settore che ha richiamato costantemente l'attenzione del Parlamento, sotto la spinta della preoccupazione dell'opinione pubblica, è quello dell'amministrazione penitenziaria, la cui situazione è veramente grave. È necessario corrispondere alle esigenze relative all'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario ed è anche necessario provvedere ad una progressiva ristrutturazione e al rinnovamento dell'amministrazione penitenziaria stessa a livello centrale e a livello periferico. Occorre bandire concorsi per il personale civile, in modo da coprire le attuali vacanze nell'amministrazione penitenziaria. Nell'attuale situazione, spesso gli agenti di custodia, ad esempio, vengono spostati per necessità di servizio ad attività che sarebbero di competenza del personale civile. Proprio per l'ampliamento degli attuali organici e per coprire le vacanze esistenti è stato presentato il disegno di legge n. 1208 alla Camera dei deputati.

Sempre per quanto riguarda il personale, sono indispensabili iniziative per la formazione di quello di nuova nomina soprattutto degli educatori e degli assistenti sociali, nonchè degli infermieri, mentre si dovrebbe provvedere a corsi di aggiornamento per il

personale già in servizio. E questo se si vuol dare in concreto attuazione all'ordinamento penitenziario.

È particolarmente sentito il problema del personale militare di custodia. In attuazione della legge 6 dicembre 1975, n. 603, si è provveduto ad un aumento degli organici di ruolo del personale medesimo e, con la legge 2 maggio 1977, n. 186, si è provveduto anche ad un aumento fino a 2.500 unità delle unità di leva da utilizzare come volontari ausiliari per coprire l'attuale carenza esistente nel settore. L'amministrazione competente si propone una concreta azione ed attività di propaganda per incrementare l'afflusso ai concorsi del personale ordinario, soprattutto del personale previsto come ordinario, che dovrebbe essere connessa anche con gli incentivi rappresentati dai recenti miglioramenti economici; ma io credo che sia invece da sottolineare soprattutto la necessità dell'aggiornamento per il personale militare ed anche dell'espletamento di diverse forme di assistenza a beneficio dello stesso personale e delle famiglie. L'apposito capitolo è stato destinato principalmente a quello che viene denominato « benessere degli agenti »: è un capitolo che deve essere utilizzato in modo molto oculato da parte dell'amministrazione competente.

Corrispondentemente è necessario anche un potenziamento delle attrezzature, nonchè una modifica dell'impostazione dei corsi delle scuole di formazione di Portici, di Cairo-Montenotte e di Parma. Ma quello che è fondamentale, ad avviso del relatore, per giungere veramente ad un incremento del personale di custodia, oltre alla modifica delle condizioni obiettive nelle quali opera attualmente tale personale che sono spesso molto gravi, è la realizzazione del progetto di riforma del Corpo degli agenti di custodia. In questo senso apprendiamo con soddisfazione che è stata completata la composizione del Comitato generale di rappresentanza del Corpo stesso e che tale Comitato ha già iniziato la propria attività; attività che, evidentemente, non può che essere consultiva, dal momento che si tratta di personale militare; credo che il Parlamento debba auspicare un contemporaneo acceleramento

dei lavori di riforma del Corpo e quindi del relativo progetto di legge.

Nel settore dell'edilizia penitenziaria occorre provvedere senz'altro alla manutenzione ordinaria, alla installazione, alla riparazione e all'ampliamento degli impianti; ma i settori più delicati, sempre nell'ambito di tale edilizia, sono rappresentati dal riadattamento degli edifici e degli impianti danneggiati durante le rivolte, dalla sistemazione di nuove opere di difesa passiva e di nuovi sistemi di allarme e dalla proposta — questa veramente interessante — di un sovvenzionamento delle direzioni per interventi limitati ma immediati, i quali riescono, nella maggior parte dei casi, a risolvere problemi che, se procrastinati nel tempo attraverso lentezze burocratiche, influirebbero in modo negativo sulla sicurezza dei rispettivi istituti. È quindi auspicabile che sia data anche alle direzioni, attraverso il predetto sovvenzionamento, una certa autonomia, sotto il profilo contabile, per la gestione di tali mezzi finanziari.

Sono allo studio ed in corso di progettazione numerosi ampliamenti e ristrutturazioni degli istituti penitenziari, tesi all'ottenimento di nuovi posti da occupare. Ma qui è da sottolineare quella che è purtroppo la carenza dell'amministrazione dei lavori pubblici e degli uffici del genio civile, che comporta la impossibilità di utilizzare le esistenti strutture burocratiche per una rapida progettazione, e quindi anche per una rapida attuazione, di tutti quegli interventi che riguardano l'edilizia penitenziaria. Da ciò derivano dei disagi notevoli, in linea generale, e in modo particolare per l'applicazione dell'istituto della semilibertà, anche per la difficoltà di reperire locali separati dal resto degli istituti stessi, nei quali ospitare i soggetti interinteressati. È prevista la locazione di immobili per circa venti centri di servizio sociale per adulti e per le caserme degli agenti; e, per quanto riguarda le carceri mandamentali, il disegno di legge presentato alla Camera prevede un rimborso totale ai comuni delle spese sostenute per il personale di custodia.

L'utilizzazione delle carceri mandamentali, anche se certo deve essere considerata come

soluzione, in un certo senso, di ripiego rispetto alla realizzazione di istituti più completi e organici, secondo le linee direttrici della riforma penitenziaria, è però importante se le carceri mandamentali dovranno — come debbono — essere destinate alla esecuzione delle pene brevi oppure anche all'esecuzione dei residui periodi brevi di detenzione. In questo caso, infatti, si realizzerebbe anche un aspetto della funzione di recupero e reinserimento sociale, in considerazione della possibilità di mantenere coloro che stanno per essere dimessi dal carcere nella vicinanza del luogo di residenza delle proprie famiglie.

Per quanto concerne le condizioni della vita penitenziaria, il relativo capitolo di bilancio dovrebbe essere incrementato, dal momento che le diarie giornaliere per le tabelle dietetiche prevedono un aumento di circa il 30 per cento rispetto al 1977. Sono anche previsti interventi per l'intensificazione dei corsi di qualificazione professionale nei settori industriale e delle bonifiche agrarie e nel servizio di casermaggio dei detenuti, mediante l'impianto e l'ammodernamento di officine, laboratori e costruzioni rurali.

Non bisogna dimenticare che l'amministrazione penitenziaria gestisce otto aziende agricole per un complesso di circa 13.700 ettari, oltre a tenute minori.

Per il settore delle attività scolastiche, culturali, ricreative, sportive e per il servizio delle biblioteche è allo studio un completo programma di attività polivalente che dovrebbe essere realizzato d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione.

Assume grande importanza il problema dell'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria. In questo settore si prevede un potenziamento e anche un controllo dell'attività dei centri di assistenza sociale. Le previsioni di spesa per l'attività assistenziale post-penitenziaria interessano i capitoli 2204, per 300 milioni, e 2205 per 5 miliardi, oltre alle disponibilità della cassa delle ammende e della cassa per il soccorso e l'assistenza per le vittime dei delitti.

È da prevedere anche una revisione della materia dell'assistenza ai dimessi dagli istituti penitenziari e ai familiari dei detenuti

in applicazione della legge n. 382 sul decentramento regionale.

Per l'amministrazione della giustizia penale nel settore dei minori, si è indirizzati, giustamente, a distribuire gli istituti minori nei singoli distretti di Corte di appello corrispondenti ai centri di rieducazione dei minorenni. L'altro indirizzo, anche questo da approvare, è quello di potenziare l'attività rieducativa compatibilmente con lo stato di detenzione, soprattutto in funzione della dimissione del minore e del suo reinserimento nell'ambiente di provenienza.

In materia civile, per le adozioni speciali sarà necessario sollecitare — proprio in relazione alla carenza di personale di servizio sociale di ruolo degli uffici dei tribunali per i minorenni — un collegamento tra gli uffici di servizio sociale e i servizi di enti pubblici operanti nel settore.

Preme al relatore rilevare, concludendo, che lo sforzo fatto dal Ministero per incrementare certi capitoli di spesa è stato coronato almeno da parziale successo. In altri settori, per la verità, questo sforzo è stato parzialmente reso vano dall'intervento del Ministero del tesoro; per altri capitoli di bilancio, si è rimasti ai livelli del 1977.

Come ultima nota di ottimismo, relativa all'edilizia penitenziaria, possiamo rilevare nella tabella n. 9 del Ministero dei lavori pubblici un primo stanziamento per il 1978 di 70 miliardi, in sede di variazione dipendente dall'applicazione dei nuovi provvedimenti legislativi intervenuti e cioè della legge 1° luglio 1977, n. 404, che aumenta fino a 400 miliardi il finanziamento a suo tempo previsto fino a 100 miliardi dalla legge 12 dicembre 1971, n. 1133, per l'edilizia penitenziaria. Questa è la nota di maggior rilievo sotto il profilo finanziario.

In considerazione delle proposte nel settore dell'attività legislativa, in considerazione dei propositi esternati nella relazione che accompagna il bilancio per quanto riguarda l'attività organizzativa, in considerazione anche del parziale successo che il Ministero di grazia e giustizia ha ottenuto per l'aumento di alcuni stanziamenti assolutamente indispensabili, il relatore propone la espressione del parere favorevole al bilancio stesso.

P R E S I D E N T E . Ringrazio sentitamente il senatore De Carolis per il non facile compito che si è assunto e per la relazione esauriente che ha svolto, ponendo in luce i gravi problemi che stanno di fronte all'amministrazione della giustizia del nostro Paese.

Anticipo ai colleghi che sono pervenuti alla Presidenza due ordini del giorno. Il primo, presentato dai senatori Tedesco Tatò Giglia, Benedetti, Maccarrone, Boldrini Cleto, Petrella, Luberti, è il seguente:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

richiamato lo spirito informatore del nuovo diritto penitenziario ed i principi, rispettati in tutti i Paesi civili, sulle finalità delle pene che debbono essere volte al recupero sociale di chi ha commesso il reato,

ritenuto che queste finalità possono essere raggiunte soprattutto se verranno concretamente attuati gli istituti nuovi concernenti la semilibertà e l'affidamento in prova al servizio sociale, che consentirebbero, tra l'altro, anche di attenuare il fenomeno negativo dell'affollamento delle carceri più grandi e più pericolose.

ritenuto che il principale dei mezzi concretamente rivolti alla socializzazione del reo ed alla umanizzazione della pena è il lavoro carcerario,

rilevato che problematiche particolari si pongono anche per quello che riguarda gli istituti di osservazione e quelli detentivi per minorenni,

invita il Ministro di grazia e giustizia ad adottare tutte le più opportune iniziative affinché siano applicati più estesamente possibile gli istituti della semilibertà e dell'affidamento in prova, tenendo presente a proposito di quest'ultimo istituto anche la possibilità di fare ricorso all'assistenzato sociale volontario,

lo impegna altresì a non tralasciare sforzo perchè il lavoro carcerario sia sviluppato massimamente, anche prendendo gli opportuni accordi con altri settori della Pubblica amministrazione che potrebbero giovare di ciò

auspica infine, che sia potenziata qualitativamente l'opera educativa che si svolge negli istituti minorili, tenute presenti le loro peculiari caratteristiche, nell'interesse preminente del recupero sociale dei minorenni che hanno compiuto reati

(0/912/1/-2-Tab. 5)

Il secondo ordine del giorno, presentato dai senatori Luberti, Petrella, Tedesco Tatò Giglia, Benedetti, Maccarrone, è così formulato:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

cogliendo le istanze avanzate da larghi settori della pubblica opinione, auspica che si pervenga ad una organica riforma dell'ordinamento giudiziario.

Rilevato che le misure sino ad ora adottate, quali quelle concernenti la riduzione dei collegi giudicanti, pur essendo positive, sono insufficienti,

preso atto della volontà più volte espressa dal Ministro della giustizia di razionalizzare le circoscrizioni giudiziarie e l'organizzazione dei servizi,

auspica che nella preparazione del nuovo ordinamento giudiziario si realizzi la partecipazione, oltre che degli operatori della giustizia, delle più rappresentative forze sociali e istanze culturali nel Paese, e che il Ministro della giustizia promuova tale partecipazione,

esprime la convinzione che la riforma sarà effettivamente incisiva e produttiva se si prevederà, oltre all'istituzione generalizzata, anche se non esclusiva, del giudice monocratico di primo grado, la più vasta partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, così come prevista dalla Costituzione della Repubblica.

(0/912/2/2/Tab. 5)

Dichiaro aperta la discussione generale.

P E T R E L L A . Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, vedo con piacere che qui re-

gna la più grande armonia. Infatti gli ordini del giorno da noi stilati in anticipo, senza conoscere il contenuto della relazione del collega De Carolis, hanno finito per coincidere in gran parte con quanto in essa è stato espresso.

Come è apparso dalla lettura degli ordini del giorno, uno riguarda l'amministrazione penitenziaria e l'altro l'ordinamento giudiziario. Inizierò ad illustrare il primo rilevando come recentemente l'opinione pubblica, ma anche l'attività governativa, si sia indirizzata molto di più verso la sicurezza nelle carceri che verso il problema della puntuale attuazione degli altri istituti che sono caratterizzanti del nuovo diritto penitenziario. Debbo ricordare, in proposito, che a suo tempo il Senato pervenne ad una riforma, che tutti ritennero civile e moderna, a seguito di un approfondito lavoro e dopo un'indagine conoscitiva compiuta in Italia ed all'estero. La riforma, matura ed efficiente, fu, in realtà, in parte modificata alla Camera in senso restrittivo, sotto la spinta dei gravissimi fatti accaduti ad Alessandria; però un nucleo di essa rimase, con tutta la sua modernità e validità, ed attende di essere puntualmente applicato. Mi riferisco soprattutto agli istituti nuovi, quelli concernenti la semilibertà e l'affidamento in prova. Ci rendiamo conto — e chi parla se ne rende conto per primo, avendo lottato molto, nella scorsa legislatura, perchè i suddetti istituti venissero inseriti nella riforma penitenziaria — che essi rappresentano delle novità in senso assoluto, perchè la semilibertà e l'affidamento in prova riguardano molto di più il codice penale e dovrebbero essere conseguenti al giudizio penale, non sono istituti propri dell'esecuzione penale; ma noi, per necessità di cose li abbiamo costruiti così, e come tali dovremmo poterli vedere applicare.

La pena detentiva, in effetti, quando si tratta dei casi ricompresi nella semilibertà, è una pena non soltanto umanamente non confacente, trattandosi in realtà o di conversione di pene pecuniarie o di pene minori o di arresti, come lor signori fanno, ma che comporta anche un inutile e faticoso dispendio se eseguita nei normali stabilimenti carcerari. Vorrei ricordare alla Commissione,

specie a coloro i quali hanno partecipato all'indagine conoscitiva all'estero, che in Inghilterra abbiamo visitato un carcere londinese in cui veniva seguito il regime di semilibertà. L'organizzazione era la seguente: la sezione era aperta ed era tenuta praticamente da un solo funzionario dell'amministrazione penitenziaria. È chiaro che per la semilibertà l'apparato organizzativo della sicurezza carceraria è del tutto fuori luogo (come rilevava poc'anzi anche il relatore), e, quanto ai locali utilizzabili per l'esecuzione di questa misura, nonché al particolare tipo di problematica che si pone per la sua attuabilità con minore dispendio possibile ribadisco che (impiegando meglio la fantasia organizzativa) sarebbe possibile reperire soluzioni, di ripiego ma direi anche attuative, straordinarie, come, ad esempio, reperire locali di abitazione, vecchie caserme e così via, dove poter attuare quella misura la quale, come dicevo, non richiede una speciale vigilanza ma esclusivamente un'attività di registrazione delle presenze e di controllo sulla puntualità dell'esecuzione degli obblighi che alla semilibertà sono uniti e che ne costituiscono l'essenza.

L'altro istituto è quello dell'affidamento al servizio sociale penitenziario. Ci hanno accusato di aver fatto una legge carente dal punto di vista dell'esecuzione perchè manca il servizio sociale. In realtà, è mancata la astuzia all'interprete della legge per troppa malevolenza verso il legislatore. Volevamo una misura sostitutiva della pena detentiva nei casi in cui effettivamente la prognosi rispetto all'attività delinquenziale svolta è estremamente positiva nel senso dell'esclusione del recidivismo e della pericolosità criminale, sicchè il servizio sociale è soltanto un mezzo molto blando di controllo sociale, non rientra nella pena in senso proprio, ma soltanto nella verifica di quelle che sono le positive qualità che già hanno indotto il magistrato di sorveglianza a misure sostitutive della detenzione. Anche in questo caso, utilizzando accortamente, con intelligenza, i mezzi esistenti e quelli che ci eravamo premurati di strutturare nella riforma penitenziaria, e precisamente il volontariato nell'assistenza sociale — che implicava uno sforzo

promozionale da parte dell'attività amministrativa dipendente dal Ministero — si sarebbe potuto dare a codesto istituto un'ampiezza di molto maggiore rilievo. Vi sono delle attività legate all'alto spirito di socialità che anima molti cittadini per i quali non è necessario un salario ma il cui compenso è implicito nell'elevatezza dell'attività stessa. E l'assistenza ai carcerati — vecchio principio non solo cattolico, ma che riguarda anche l'umanesimo socialista e comunista — è uno di questi casi. Bisogna tenere conto di ciò, essere noi, per primi, fiduciosi nella società, soprattutto quando si tratta di misure che implicano una fiduciosa valutazione della persona del reo, di colui che ha compiuto il reato.

Ma non è soltanto delle due misure citate che ci dobbiamo occupare. In effetti, le parti dell'ordinamento penitenziario più significative, non solo per quanto riguarda la umanizzazione della pena, ma anche la socializzazione del problema carcerario, sono rimaste praticamente abbrunate per le rivolte carcerarie, per l'exasperazione della questione dell'ordine pubblico (sia ben chiaro che sto parlando dell'exasperazione di un problema esistente, non di un problema inesistente). Questa situazione ha fatto sì che parti della riforma carceraria, soprattutto quelle che più si aprivano alla comprensione del problema umano del detenuto, venissero tenute in frigorifero in attesa di auspicabili tempi migliori. Ma noi abbiamo l'onere, invece, di sollecitare l'attività ministeriale soprattutto per l'applicazione di queste parti della riforma: quanto più disumano è il carcere, tanto più è fonte di disordine e di disperazione, tanto più contraddice allo spirito della riforma carceraria che vuole appunto il pieno reinserimento del reo nella vita normale.

Bisogna a questo punto menzionare anche gli istituti di rieducazione per i minori, gli istituti di osservazione, gli istituti detentivi minorili, il complesso, cioè, della giustizia minorile e in particolare quelli che non sono stati regionalizzati. Qui c'è bisogno di un salto di qualità per quanto riguarda il personale. Non che io non apprezzi gli sforzi fatti dal personale di questi istituti, spesso

con senso del dovere che va oltre la semplice esecuzione delle disposizioni di legge e regolamenti, ma debbo purtuttavia notare che anche in istituti di notevole rilevanza — faccio l'esempio del Beccaria di Milano — talora si sono notate gravi deficienze nel personale che avrebbe dovuto avere capacità educative di particolare livello e rilievo. Non vi è niente di peggio che il non agire nel settore della giustizia minorile penale; il vivaio dell'ala delinquenza futura è quello. Non si dovrebbe parlare di pena — anche se in me adesso primeggia l'ottimismo della volontà più che il ragionevole pessimismo della ragione — nei riguardi dei minori; non si dovrebbe parlare di trattamenti penitenziari ma di trattamenti educativi, i quali necessitano di una strutturazione del personale che deve essere particolarmente curata.

È questa una piaga che fu denunciata anche in un nostro ordine del giorno approvato nella scorsa legislatura, quando ponemmo il problema culturale della formazione di questo personale e in genere del personale dell'assistenza sociale, degli specialisti del settore e rilevammo non soltanto con disappunto, ma con grave senso di preoccupazione, la carenza di tutti quanti i livelli delle istituzioni culturali necessarie per la formazione di questo personale. Già nei corsi di sociologia dell'università, pochissimo diffusi in Italia, lo stesso metodo scientifico usato è preso pari pari dalle tesi di certi sociologi americani. Non dobbiamo qui ripetere che lo stesso concetto di devianza adesso è frutto di un ripensamento fondamentale anzi di uno scetticismo di fondo; si veda quanto è stato scritto dagli stessi più moderni autori statunitensi di sociologia sul concetto di devianza e ci si renderà conto di quanto sia assolutamente necessaria l'impostazione di un piano culturale organico da cui poi trarre il personale che deve essere addetto a questi istituti. Altrimenti noi gireremo sempre attorno ad un dito. Occorre un'impostazione culturale — con l'ausilio di una azione interministeriale, un'azione di Governo decisa nel campo della pubblica istruzione, della giustizia, dell'assistenza — volta a creare una sociologia propria per il nostro Paese, per le nostre specifiche esigenze. Lo

emarginato delle nostre città non è un uomo che ha una cultura o una subcultura di tipo americano; non possiamo paragonare il meridionale trapiantato a Torino al negro o al portoricano che sta a New York. Vi sono in Italia diverse dinamiche, diverse realtà sociologiche, per cui tutti quanti i nuovi istituti dovrebbero giovare della promozione di una nuova cultura, senza la quale non possiamo pensare di strutturare realmente in maniera adeguata non solo il settore della giustizia minorile, ma anche gli altri settori dell'ordinamento giudiziario e penitenziario per quel che concerne il settore specifico considerato.

Con ciò avrei esaurito di trattare il primo degli ordini del giorno e passerei ad esaminare il problema sollevato con il secondo, cioè l'ordinamento giudiziario.

Nell'ordine del giorno, in realtà volutamente succinto per dare la possibilità al Senato di esprimere la sua approvazione nonostante la possibilità di differenze di opinione sui singoli punti dell'ordinamento giudiziario, si pongono due questioni, una è metodologica, cioè come pervenire ad una riforma dell'ordinamento giudiziario che sia pari all'importanza del tema, e l'altra che sottende ad alcuni indirizzi, particolari, ma assai qualificanti dell'ordinamento giudiziario quale noi lo intravediamo.

L'ordine del giorno parte dalla constatazione che le istanze per le modifiche di questo settore del nostro ordinamento giuridico, cioè l'ordinamento giudiziario e l'ordinamento della magistratura, sono vecchie istanze. Si parla di riforma dell'ordinamento giudiziario da più di dieci anni, nel corso dei quali molti sono stati i convegni che si sono succeduti. Al di là di quelle che sono state le istanze provenienti dagli operatori di giustizia, delle quali noi dobbiamo tener conto fino ad un certo punto, il nostro dovere di parlamentari ovviamente travalica le istanze più frequenti, di sovente espresse per interesse corporativo. Abbiamo quindi il dovere (ecco la parte metodologica) di coinvolgere non soltanto gli addetti ai lavori, ma di implicare le forze vive della cultura italiana, le grandi forze sociali che meglio rap-

presentano gli interessi dell'utente della giustizia in quest'opera di riforma.

Per promuovere ciò non basta una forza politica. I più grandi partiti, al riguardo, sono già impegnati, ma sarebbe pura follia se si pretendesse che questi si mettano a presentare disegni di legge senza che si abbia questo collegamento più ampio con tutto il resto del Paese. E sarebbe bene che fosse il Ministero, con illuminati pareri, a promuovere codesta opera di coinvolgimento popolare su una tematica che indubbiamente è di notevole rilievo. Debbo aggiungere che è bene che si promuova ciò anche perchè le idee sul funzionamento della giustizia (e sulla assenza della giustizia) sono particolarmente scarse e talvolta deviate, ispirate più alla constatazione di ideali non raggiunti che alla realtà delle mete raggiungibili, ed è questo obiettivo stato delle cose che obnubila quelle che sono le deficienze reali del settore, impedendo quindi una critica di massa che agevolerebbe la predisposizione unitaria di un disegno effettivamente riformatore.

Abbiamo apprezzato le misure adottate per la riduzione dei collegi giudicanti in appello e in cassazione. Sono ottime misure, però abbiamo rilevato nella discussione del relativo disegno di legge che esse sono insufficienti. Bisogna proseguire su questa strada perchè l'efficienza dell'a giustizia, nel presente momento storico, è un bene in sé, non soltanto per quel che riguarda la giustizia civile ma anche e soprattutto la giustizia penale. La funzionalità della giustizia implica che si adottino quelle norme che servono ad essa. Una di queste è il giudice unico. Su questo punto siamo tutti d'accordo. Un giudice unico, quindi, quasi generalizzato, escludendo alcune materie particolari per cui è necessaria la collegialità e per cui è previsto l'intervento degli esperti. D'altra parte, la nostra Costituzione prevede che dei collegi giudicanti possano far parte persone scelte fuori dalla magistratura in rapporto alla gravità oggettiva delle controversie (o alla loro specificità), dei processi soprattutto penali in cui, ad esempio, è impensabile sostituire la Corte d'assise con il giudice unico. Sarà però difficile che tutti i reati di

competenza del tribunale possano passare al giudice unico. Ma il giudice unico da solo non realizza questo ideale di funzionalità. Grossi problemi sorgono per quanto riguarda il giudice onorario. L'Inghilterra, che ha 500 giudici veri e propri, ha poi 14.000 giudici popolari. Nella Germania dell'Est, che ha meno della metà della popolazione italiana, i giudici onorari sono 34.000. Ciò spiega perchè, in questi due paesi, non tanto in Inghilterra quanto in Germania, si possa avere una giustizia rapidissima. La magistratura nell'URSS svolge i processi civili in tutti i gradi di giurisdizione davanti a giudici eletti onorari in un periodo massimo di sei mesi. Sono forme processuali estremamente diverse l'una dall'altra. Ma i risultati, riportati al grado d'efficienza della nostra giustizia, sono straordinari.

Germania, Polonia, Unione Sovietica, Inghilterra hanno ordinamenti giuridici assai diversi dal nostro. Noi abbiamo premuto molto sul garantismo formale appesantendo i nostri sistemi processuali ed anche compromettendoli. Il problema del giudice onorario, in Italia, si pone, perciò, in maniera evidente.

Chi deve essere giudice onorario? La via maestra da seguire è l'allargamento, anche in questo campo, della democrazia. Quanto più non abbiamo timore della democrazia, tanto più facciamo fare dei passi reali in termini di civiltà al nostro Paese. Tanto più immertiamo direttamente il popolo nell'amministrazione della giustizia, tanto più noi rendiamo il nostro Stato più degno di essere da noi, e soprattutto dai giovani, rispettato e diletto.

La partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, cui fa espresso riferimento la Carta costituzionale, può svilupparsi in due distinte maniere

La prima è una partecipazione direttamente giurisdizionale. La Costituzione prevede che vi siano giudici onorari anche di nomina elettiva. Ma il costituente ha aperto uno spiraglio all'intervento popolare anche per quelle attività che non concernono direttamente il giudizio ma il controllo sull'attività giurisdizionale. Anche se possono sorgere riserve sulla professionalità per quel che ri-

guarda la diretta partecipazione all'amministrazione giudiziaria, come negli Stati Uniti dove sono stati scritti volumi su questo problema, sulla congruità del giudice elettivo, sulla necessità di una sua professionalità, specie su iniziativa degli ordini professionali degli avvocati, noi siamo necessitati a percorrere la via della diretta partecipazione.

La partecipazione popolare può essere attuata nel campo della giustizia anche in una altra maniera non soltanto prevista da norme della Costituzione cui precisamente si riferisce, contenute nel capo relativo alla magistratura, ma partecipazione popolare prevista dai principi costituzionali generali. A questa partecipazione popolare o meglio dei « lavoratori » a tutte le istanze del potere fa riferimento soprattutto l'articolo 3 capoverso della Costituzione, ma anche tutta la parte della Costituzione che si riferisce alle misure di controllo sull'attività della Pubblica amministrazione e quindi a quella giurisdizionale. Quindi un sistema di controllo, di vigilanza sull'operato della giurisdizione: mi riferisco, ovviamente, non alla libertà del giudice di decidere, cosa che va salvaguardata, ma alla diligenza del giudice, alla sua onestà, alla conduzione della giustizia quale servizio pubblico. Ebbene, la vigilanza su questo settore della giustizia nella maniera in cui oggi è esercitata sulla base del burocratismo e della gerarchia ha fatto un clamoroso fallimento. Tutto il sistema della vigilanza e dei controlli che era stato strutturato nel vecchio ordinamento del 1941, sulla base della gerarchia allora imperante, ha fatto fallimento. Gli stessi provvedimenti disciplinari davanti al Consiglio superiore della magistratura sono carenti da questo punto di vista, spesso improntati ad un assurdo spirito di corpo. Gli stessi interventi ispettivi di iniziativa ministeriale in questo particolare settore sono carenti.

In questo settore così delicato che riguarda la vigilanza e il controllo è necessario che intervengano i cittadini.

E questo è un fatto concreto di democrazia, perchè la magistratura non ha responsabilità politiche. Dal punto di vista disciplinare il contatto diretto con la realtà sociale

potrebbe giovare all'evoluzione della giurisprudenza e al rispetto dei doveri che la magistratura ha verso il Paese di cui amministra un settore delicatissimo, che riguarda non soltanto i beni ma la libertà stessa dei cittadini. Quindi, partecipazione popolare che si può esplicitare a tutti i livelli ma soprattutto può e deve essere una fonte della ricerca che è la più sicura e democratica guida nell'affrontare la tematica più vasta dell'ordinamento giudiziario. Democrazia, quindi, che deve vivere sia come collegamento della magistratura con il popolo, con i lavoratori, con i cittadini, ma che deve vivere nell'interno stesso dell'ordinamento giudiziario per quel che riguarda l'abolizione di una gerarchia tuttora esistente e talvolta arbitraria. Si veda il modo di assegnazione dei processi, l'ingiusta esclusione di magistrati da alcuni di essi; si veda anche il fatto che manca qualsiasi organo di effettivo controllo (o composizione pluralistica) quale potrebbe incentrare sui consigli giudiziari, che, così come sono oggi strutturati, funzionano solo per scrivere enormi papiri ultraelogiativi di qualsiasi magistrato il quale stia per essere promosso automaticamente anche ai gradi più eccelsi: si diventa generali di corpo d'armata, in magistratura, senza sapere neanche come si fa il saluto militare!

Ecco: vi sono corposi problemi che possono essere risolti solo vincendo la separazione di casta del corpo; e bisogna avere il coraggio di dirlo chiaramente. Vincere la casta significherebbe fare grosse iniezioni, non tanto di parole quanto di democrazia, all'interno ed all'esterno del corpo stesso. Quindi, potenziamento dell'intervento popolare: e questo è un obiettivo politico da realizzare per impegnare il Governo anche in tale direzione. Non possiamo attenderci che il Consiglio superiore ci possa offrire lumi. Non che io non rispetti le sue relazioni annuali: le rispetto e le leggo — con grande sforzo, debbo dire, in realtà — ma non mi aspetto la risoluzione dei nostri problemi da quelle poco entusiasmanti letture. Qui riterrei di aggiungere, ed è proprio il nostro compito specifico, che non dobbiamo farci limitare dalle istanze provenienti dai cosiddetti addetti ai lavori ma neanche da quelle

provenienti, appunto, dal Consiglio superiore della magistratura.

Il Parlamento è un organo sovrano nel quale si incentra la volontà popolare: dobbiamo quindi, anche a costo di pestare i piedi a qualche altolocato personaggio, porre mano a questa peculiare problematica, che non esaurisce certamente, d'altronde, tutte le questioni riguardanti la magistratura. Accennerei solo al fatto che è necessario pervenire all'abbattimento di qualsiasi forma di carriera e quindi di carrierismo, di subdola corruttela, chiamiamola così con grossa e inesatta parola, che può ancora esistere all'interno dell'organizzazione dei magistrati.

Bisognerà riguardare la Costituzione ed il funzionamento della Corte suprema di cassazione. Questa è attualmente fatta di piccioni viaggiatori — non so se lo sapete — l'80 per cento dei magistrati di cassazione fanno i pendolari sui treni TEE. Bisognerà finalmente avere della Cassazione una concezione moderna. Ancorare le funzioni della Cassazione al concetto dell'unità del diritto oggettivo nazionale è una romantica fantasia se si pensa, ad esempio, alle svariate, contrastanti sentenze che la stessa sezione della Cassazione, rende nella medesima struttura o ai contrasti di giurisprudenza delle stesse sezioni unite dalla Cassazione, nonostante tutto l'armamentario elettronico di cui adesso la Corte è munita. È chiaro, l'unità del diritto oggettivo, l'uniformità, eccetera, sono obiettivi i quali hanno fatto il loro tempo e che vanno quindi non ripudiati ma realisticamente rivisti nell'ambito in cui la relativa problematica ha rilevanza costituzionale; perchè la Costituzione, parlando della Cassazione, non certo a questo tipo di corte mirava ma ad una ulteriore fonte di garanzia di libertà per i cittadini e al controllo su alcuni singoli atti di giurisdizione: infatti tutti i provvedimenti limitativi della libertà sono soggetti a giudizio della Cassazione ed al controllo circa l'applicazione della legge. Ora la Suprema Corte, tenuto conto delle norme che attualmente regolano la carriera dei magistrati, finirà per diventare un *club* privato di pochi personaggi.

Si pone quindi il problema di strutturare forme di partecipazione di coloro i quali già hanno conseguito il grado per esercitare la relativa funzione, e di attuare le norme costituzionali sull'onorarietà dei giudici. Si è parlato di tendenza alla rotazione, in Cassazione. Non dico che questo sia l'unico rimedio per poter far partecipare anche giovani consiglieri all'esercizio di tali funzioni, cosa, per altro, assolutamente necessaria perchè non sono solo le Corti d'appello dei gerontocomi: anche le sezioni della Suprema Corte finiscono per funzionare con collegialità assolutamente labile, esistente solo sulla carta, poichè le persone veramente valide, in grado letteralmente di sentire, saranno solo due su sette, prima, e cinque ora. Bisogna dunque immettere nelle funzioni della Cassazione forze nuove, evitando di farne solo un *club*, come dicevo, di persone aventi una certa mentalità, che poi ivi rimane a vita, perchè nella magistratura si va in pensione a 70 anni. Io avevo proposto, a suo tempo, di abbassare il limite di età, ma sono stato deriso e svillaneggiato e l'emendamento da me presentato in tal senso è stato respinto da codesta onorevole Commissione. Direi che il problema della Cassazione si pone in maniera notevole, quindi.

Organizzativamente sono possibili diverse soluzioni, una delle quali è certo la rotazione anche se non bisogna mitizzare e anche se non bisogna sopravvalutare la decisività ed importanza. Altri rimedi potrebbero far conseguire il medesimo scopo e sugli stessi un'intesa tra le forze politiche può essere raggiunta perchè si tratta di conseguire delle finalità di efficienza e funzionalità che, indubbiamente, riguardano tutti i cittadini.

Si tratta, inoltre, di ristrutturare i consigli giudiziari, nel senso delle funzioni e nel senso della loro composizione: anche qui forme partecipative possono e dovrebbero essere trovate, cioè i consigli giudiziari (o di giustizia se si riterrà di chiamarli così) dovrebbero assorbire la maggior parte dei poteri di vigilanza e di organizzazione che oggi sono in mano ai dirigenti delle Corti

di appello e dei tribunali. Il discorso qui si allarga, mentre io vorrei fare riferimento solo a quella parte dei problemi trattati dal relatore, che merita un esame più approfondito.

Il Ministero se ne sta occupando e non so se la soluzione verrà con l'attuazione della legge n. 382 e, più precisamente, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, con cui tutte le competenze civili e amministrative del tribunale dei minori — argomenti delicatissimi, che comprendono l'adozione speciale, l'affido familiare, tutta la parte amministrativa già trattata dai tribunali per minorenni relativa ai minori disadattati (anche se questo è termine del tutto improprio pur se molto in voga, bisognerebbe parlare di minori bisognosi più degli altri di aiuto) — sono passate alla competenza delle Regioni, così come è passata l'assistenza post-carceraria relativa al medesimo settore. Si pone quindi di necessità il problema del collegamento tra enti locali, soprattutto comuni, che avranno il relativo incarico, per l'articolo 25 del decreto n. 616, e le autorità giurisdizionali che si occupano di minorenni, dal giudice tutelare ai tribunali dei minori.

Lo si voglia o no, si deve pervenire a tali forme di collegamento, che ritengo saranno proficue se attuate e che, a mio avviso, dovranno estendersi ancora; perchè ancora una volta il cuore del problema della giustizia è quello della democrazia nella giustizia, della partecipazione popolare all'amministrazione della stessa: è questa la chiave di volta di tutto.

Quindi, per concludere questo mio intervento, ritengo che la prima ed unica riforma che dovremo fare dovrà essere indirizzata nel senso che ora ho esposto, quello della partecipazione popolare, altrimenti riforma non ci sarà.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, rinvio il seguito dell'esame della tabella alla seduta di domani.

La seduta termina alle ore 12,15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1977

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 17.

R I Z Z O, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912)

— **Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella n. 5)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Ha chiesto di parlare il senatore Gozzini.

G O Z Z I N I. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, credo sia doveroso rilevare subito la mancanza delle note illustrative che, sino all'anno scorso, introducevano la Tabella. Quest'anno ci sono solo le cifre, anche se abbiamo le dichiarazioni fornite dal signor Ministro in varie occasioni, soprattutto nell'altro ramo del Parlamento, e abbiamo la relazione ampia e dettagliata svolta ieri mattina dal collega De Carolis, che in qualche modo (anche perchè lo stesso collega ci ha detto che aveva avuto accesso ad altre carte, che noi non conosciamo) è un surrogato delle note illustrative mancanti.

Detto questo, vorrei, richiamandomi alla diagnosi conclusiva della relazione, sottolineare quanto il collega De Carolis ha detto circa il parziale successo che avrebbe coronato lo sforzo per incrementare gli stanziamenti dell'amministrazione della giustizia. Io non dubito affatto dell'opera del Ministro in questo senso, ma credo che il successo sia, meno che parziale, parzialissimo. Non andremo a fare i conti per calcolare se la per-

centuale è dell'1 per cento o dell'1,1 per cento. Ma è un fatto che l'aumento del 25 per cento, che risulta dalla lettura della prima pagina della tabella, cioè dai 450 miliardi circa del 1977 ai 550 miliardi circa del 1978, è di pochissimo, in fondo, superiore al tasso di svalutazione e corrisponde all'incremento generale della spesa nel bilancio dello Stato. Quindi, non posso altro che ripetere, purtroppo, lo stesso rilievo dell'anno scorso sull'impiego non razionale delle risorse generali disponibili e sulla rassegnazione a che tale non razionalità sussista.

Il relatore poneva in antitesi l'auspicio di un maggiore impegno per l'amministrazione della giustizia e la crisi economica. Certo, c'è anche questo da tener presente, ma credo che vi siano altri elementi da considerare nel bilancio generale dello Stato per quanto attiene alla conclamata priorità delle spese per la giustizia in relazione alle disfunzioni e ai ritardi, e soprattutto in relazione all'allarme sociale per l'ordine pubblico. Si dice che c'è una guerra in atto, ed è purtroppo vero, contro lo Stato e si è peggio che avari negli stanziamenti per la giustizia, mentre si è così generosi nelle spese militari, per una guerra sempre più ipotetica, a cui vanno migliaia di miliardi. Come è stato osservato da qualcuno, un incrociatore in meno e una giustizia più efficiente sarebbe, credo, un modo più razionale di impiegare le risorse del Paese; condiviso, probabilmente, da moltissimi. Non trascuro, naturalmente, lo stanziamento di 400 miliardi della legge speciale per l'edilizia penitenziaria, ma devo comunque confermare una netta opposizione ad una ripartizione di questo genere delle risorse, in modo particolare per quel che riguarda le spese militari.

Circa il problema delle carceri, il problema, cioè, dell'attuazione della riforma penitenziaria, dichiaro subito la mia piena adesione all'ordine del giorno presentato dai colleghi Luberti ed altri (lo avrei firmato io pure, se mi fosse stato proposto).

Sono d'accordo su tutti i punti. Non c'è bisogno che mi ci soffermi, anche perchè il collega Petrella l'ha ampiamente illustrato ieri. Mi permetto semplicemente di sottoli-

neare quello che considero un elemento di grande importanza, cioè il richiamo alla possibilità di fare ricorso all'assistenzato sociale volontario. Il collega Petrella metteva in evidenza come un fatto di questo genere, ossia la sollecitazione ad un servizio volontario, possa far leva non solo sulla parte cattolica della popolazione, ma anche sulla parte laica e marxista. Credo che questo sia un elemento estremamente importante in relazione al problema dei giovani, cioè alla esigenza di canalizzare tempestivamente nell'ordine sociale democratico la passione e la generosità di cui danno prova, del resto, nel momento delle calamità. Si tratta di riuscire, anche in questo modo, a vincere le tentazioni della sovversione, togliendo di mezzo impedimenti burocratici e aprendo larghe possibilità di impegno. D'altro canto, va rilevato che bisogna pure entrare nella mentalità in base alla quale uno Stato moderno, uno Stato che deve fornire tutta una serie di servizi, non è più in grado di realizzarli esclusivamente con personale dipendente.

Ora, soffermandomi appena un momento sui capitoli di spesa relativi ai servizi sociali previsti dall'ordinamento penitenziario, osservo che gli stanziamenti sono rimasti gli stessi (ad esempio, il capitolo 2090 sui minori, il capitolo 2205), il che significa che, data la svalutazione, sono diminuiti.

Quanto al passaggio alle Regioni dei servizi relativi ai minori, esso non avviene senza problemi gravi. Il Ministero, giustamente, legittimamente, in base al decreto che attua la legge n. 382, ha disdettato tutta una serie di contratti che pongono in crisi i servizi in questione: speriamo che le Regioni riescano tempestivamente ad operare il necessario subentramento.

A questo punto, credo opportuno richiamare l'attenzione anche sul fatto che proprio l'attuazione della legge n. 382 implica, entro il 31 ottobre, la revisione dei bilanci di vari Dicasteri, con un numero notevole di miliardi da trasferire...

S P E R A N Z A, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il nostro bilancio già riflette il passaggio alle Regioni.

G O Z Z I N I . La ringrazio. La mancanza delle note illustrative, come ho già osservato, può indurre in errore.

Vorrei segnalare la disparità (che provoca disfunzioni e disagi) di trattamento economico tra gli esperti degli istituti di pena e gli esperti addetti alle sezioni di sorveglianza, gli uni compensati ad orario, gli altri invece secondo la tariffa di lire 1.800 al giorno. Questo fatto aumenta la difficoltà dei magistrati di sorveglianza, ai quali mi è caro, anche in questa occasione, rivolgere un particolare saluto: credo infatti che, sul fronte critico di prima linea delle carceri, i magistrati di sorveglianza ci rappresentino tutti, nella custodia e nella promozione di certi ideali nei quali crediamo; dunque a loro deve andare il nostro sostegno e la nostra solidarietà in un compito certamente molto difficile sotto tanti aspetti.

Mi permetto inoltre di segnalare l'opportunità di un aumento degli organici delle sezioni di sorveglianza, anche nelle sedi non previste nel decreto del Presidente della Repubblica n. 696. Sono state create numerose sedi nell'Italia meridionale e anche a Udine. Ma ci sono sezioni che risentono gravemente della esiguità dell'organico.

Io sono lieto che le previsioni pessimistiche fatte da me in quest'Aula a proposito della legge, che vorrei chiamare capestro, sui permessi, non si siano avverate. Anzi, questa estate è stata un'estate addirittura meno calda della precedente.

Non credo però se ne possa dedurre che la repressione, diciamo così, funzioni e risolva i problemi. Infatti la situazione relativamente più calma delle carceri negli ultimi mesi è dovuta a motivi che non hanno attinenza con la questione dei permessi, ma con l'attesa dell'amnistia, per esempio, forse col timore delle cinque carceri speciali. La situazione apparentemente migliore delle carceri è dovuta anche (almeno per il luogo che conosco meglio, cioè Firenze) all'incremento del lavoro esterno in regime di semilibertà.

Si arriva, a Firenze, ad un 15 per cento dei detenuti che lavorano all'esterno delle case di pena in questo modo: essi costituiscono una base di consenso, e quindi di resistenza alle minoranze opposte che tenderebbero al-

la sovversione. Sempre facendo riferimento alla situazione di Firenze, vorrei segnalare la fine del periodico « Noi, gli altri », con la relativa dispersione del gruppo di lavoro, formato da esterni e da detenuti, che si era venuto creando con risultati, mi sembra, assai positivi. Ciò è avvenuto all'improvviso, per una serie di trasferimenti che ritengo siano, come ho già avuto occasione di dire, così come sono disposti, una causa di ulteriore disordine nelle carceri. Questi fatti provocano indubbiamente lo scoraggiamento nei volontari che generosamente si impegnano attorno a queste iniziative.

La possibilità concreta di emanare il nuovo codice di procedura penale entro il 31 maggio 1978 esiste; il problema riguarda invece l'entrata in vigore che, dati i quattro mesi della legge delega, dovrebbe avvenire in ottobre. Vi sono questioni relative alle nuove strutture, agli strumenti tecnici, al personale, ed il collega De Carolis ne sottolineava l'importanza. Non mi pare che nel bilancio vi siano stanziamenti al riguardo. Il problema è molto serio: o si rinvia l'entrata in vigore peggiorando la situazione attuale e eludendo certe attese, oppure, se il codice entra in vigore, si rischia di accrescere la confusione, come è già avvenuto per la riforma penitenziaria.

Un problema specifico sul quale desidero richiamare l'attenzione riguarda la difesa dei non abbienti. Vedo che c'è un miliardo in più ma credo che, poichè nel nuovo tipo di processo sono straordinariamente accresciute le esigenze della difesa, tale questione non potrà essere risolta solo con stanziamenti che risulterebbero sempre inadeguati. Altra volta accennai all'ipotesi di una sorta di volontariato, promuovendo un servizio sociale delle professioni; nella società che vogliamo costruire, forse non in quella attuale, dovrebbe essere un tema su cui riflettere, una prospettiva da alimentare.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, devo dichiarare piena adesione all'ordine del giorno Luberti ed altri. La partecipazione popolare, articolo 102 della Costituzione, è importantissima al fine di rendere più efficiente e più democratica l'amministrazione della giustizia. Del resto, come ho

già detto altre volte, scelsi di far parte della Commissione giustizia pur non avendo alcuna esperienza giuridica diretta, in relazione all'importanza della disposizione costituzionale.

Mi sembra notevole il discorso del senatore Petrella sui principi generali della Costituzione e sull'ingresso dei non togati nell'amministrazione della giustizia. Il relatore richiamava l'attenzione sui gravi problemi inerenti alla nomina del giudice onorario: occorre evitare il pericolo di una lottizzazione politica, ne abbiamo anche troppe nell'apparato economico, ed esigere una preparazione adeguata. Non c'è dubbio che si tratta di esigenze sulle quali non si può non essere d'accordo, ma non bisogna neppure trascurare, o sottovalutare, le cifre citate dal collega Petrella sulla presenza di giudici non togati in altri Paesi. Non ci si deve sottrarre alla crescente necessità di escludere dall'amministrazione della giustizia ogni aspetto di corpo separato, tanto più che ormai la magistratura riflette senza riserve le divisioni della società.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno presentato dai senatori Scamarcio e Campopiano, è certamente da condividere l'esigenza di impegnare il Governo a favorire l'emanazione di un nuovo codice penale entro il 1978. La relazione del collega Valiante al disegno di legge relativo al primo libro non induce però a facili ottimismo su questo punto. Il senatore Lugnano disse che il buon di si vede dal mattino, cioè dall'organicità e dalla carica propulsiva che era apparsa nella relazione; io mi auguro che nel 1978 si possa vedere non il varo, che riterrei impossibile, ma almeno l'impostazione dell'intero codice. Questo mi sembra il massimo che sia lecito sperare.

Mi permetto di richiamare l'attenzione su un ultimo argomento che forse non è pertinente: la questione della legge psichiatrica. Sapete tutti che la legislazione risale al 1904 e non c'è bisogno di sottolineare quanto sia remota; tra gli otto *referendum* proposti dal partito radicale vi è anche quello relativo a questa legge ed è forse uno dei meno discutibili, o assurdi. Il problema riguarda il Ministero della sanità e le relative Commis-

sioni parlamentari. La Commissione istituita presso il Ministero della sanità sarebbe divisa in parti uguali: senza che ciò corrisponda a contrapposizioni politiche, c'è chi si arrocca su posizioni abbastanza vecchie, chi si allinea su prospettive più avanzate escludendo ogni intervento giudiziario nella malattia mentale. Mi sembra che, pur essendo favorevoli alle visioni più moderne in questa materia, quest'ultima soluzione sia eccessiva. Alla Camera, durante la discussione sulla riforma sanitaria, si è prospettata l'abolizione di tutti gli istituti psichiatrici. Bene; ma sopravviene un problema rilevante per l'amministrazione della giustizia quando si tratti comunque di limitare la libertà. Non può che essere un fatto giurisdizionale.

Sarei molto grato al Ministro se ci desse qualche notizia in proposito.

Concludo scusandomi col Ministro se non potrò ascoltare la sua replica perchè ho un impegno a Perugia.

P R E S I D E N T E . Informo i colleghi che i senatori Scamarcio e Campopiano hanno presentato il seguente ordine del giorno:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

in considerazione della necessità di dare al Paese una riforma organica della legislazione particolarmente per quanto concerne il settore penale,

impegna il Governo a favorire l'emanazione di un nuovo codice penale entro il 1978, provvedendo così a riparare una lacuna che non può ulteriormente sussistere non essendo tollerabile, a trent'anni dalla Costituzione della Repubblica, che sia ancora applicato il codice Rocco.

C A M P O P I A N O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la tabella n. 5 annessa al disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 riguarda la previsione di spesa del Ministero di grazia e giustizia. Essa non reca alcuna parte introduttiva intesa a dare conto dei motivi della strutturazione. Tale criterio, innovando la prece-

dente prassi, trova giustificazione giuridica in una apposita disposizione di legge intervenuta nella scorsa estate. Più valida certamente è la giustificazione pratica poichè, in effetti, il bilancio di previsione per l'anno 1978 ricalca sostanzialmente quello del 1977. I 100 miliardi previsti in più si riferiscono all'adeguamento finanziario delle retribuzioni al personale e delle spese ordinarie, alla svalutazione monetaria intervenuta.

L'esame di tale bilancio di previsione avrebbe potuto essere liquidato con una breve dichiarazione di rinvio a quello dello scorso anno. L'impegno e la fantasia del senatore De Carolis, relatore alla Commissione, hanno spostato il tiro del discorso nella direzione giusta: nella direzione cioè delle profonde riforme di cui abbisogna l'intero settore della giustizia.

Gran parte delle cose dette dal relatore le aveva pronunciate il ministro Bonifacio il 13 del corrente ottobre davanti alla Commissione giustizia della Camera. Non cito tale circostanza allo scopo di sminuire il lavoro del relatore che è stato impegnato e pregevole, ma per cercare di avere una spiegazione in ordine ai motivi che hanno determinato il Ministro della giustizia a fare le sue dichiarazioni alla Commissione della Camera solo sei giorni prima che iniziasse davanti a questa Commissione la discussione della previsione di spesa del Ministero di grazia e giustizia. La condotta del Ministro deve avere certo una sua motivazione profonda che, per vero, non sono riuscito a cogliere. Una spiegazione al riguardo sarebbe opportuna e gradita.

Per chi, come me, si è accostato per la prima volta ad esaminare il bilancio del Ministero di grazia e giustizia ha costituito una sorpresa scoprire che per 6.572 magistrati è prevista una spesa di oltre 113 miliardi di lire mentre per il restante personale civile, che ha una consistenza numerica di 19.215 unità (esclusi gli ufficiali giudiziari, gli aiutanti e i coadiutori giudiziari), la spesa prevista è di 92 miliardi e 500 milioni. Tale rilievo sta a significare, in termini statistici, che la media delle retribuzioni pro capite riservate ai dipendenti civili non magistrati è pari a circa un quarto della retribuzione ri-

servata ai magistrati. Se tale osservazione, come mi auguro, non è frutto di un grosso errore, c'è da restare stupefatti per tanta difformità di trattamento. Chi conosce il volume di lavoro che viene svolto dai dipendenti civili del Ministero di grazia e giustizia e le responsabilità che gravano su di loro, trova una sufficiente spiegazione circa i motivi per i quali le altre amministrazioni statali e parastatali ricevono la preferenza di chi va in cerca di occupazione.

Il trattamento riservato ai dipendenti militari del Ministero non è molto difforme da quello riservato ai dipendenti civili non magistrati. L'arruolamento nel corpo degli agenti di custodia è scarso. Nè varranno a rimuovere la riluttanza a tale carriera i 117 milioni di lire previsti per propagandare tale arruolamento. Occorre rimuovere cause ben più profonde per conseguire tale risultato; non ultime di tali cause sono una retribuzione inadeguata e una scarsa sicurezza degli istituti di pena.

L'interesse di questo dibattito, come ricordavo dianzi, è dato più dal tentativo di intuire la filosofia, che ispirerà le riforme programmate, che dall'esame del bilancio così come compilato. L'eccessiva riservatezza del Governo nel metterci al corrente dello stato degli studi che si stanno svolgendo in materia di riforma della giustizia non trova alcuna giustificazione. Se il legislatore non ha presente il quadro delle finalità che si intendono raggiungere, difficilmente può legiferare con efficienza. Lo stesso ricorso a leggi frammentarie che dovrebbero anticipare istituti nuovi e porre rimedio a situazioni di emergenza sta a significare che si cammina con troppa lentezza, che l'evoluzione delle cose è ben più rapida di quanto non sia il potere politico a prevenirla. È l'intera architettura della giustizia italiana che scricchiola. Sono in cantiere le riforme del diritto penale, del diritto processuale penale, del diritto processuale civile, dell'ordinamento giudiziario. È in attesa di concreta attuazione la riforma carceraria e quella della criminalità minorile.

Una società che sente l'esigenza di rinnovare le strutture del diritto, il quale regola i rapporti dei singoli tra di loro e con la

società stessa, dà certamente segno di vitalità e di volontà di correggersi, ma denuncia nel contempo che è stata sopraffatta dalla realtà. Così, nel campo del diritto penale, non scopriamo nulla di nuovo affermando che ogni caso di delinquenza segna una sconfitta per lo Stato e per il suo sistema di prevenzione. Se i casi di delinquenza poi invece di diminuire crescono di numero e di gravità, allora la sconfitta si trasforma in disfatta. Certamente il discorso coinvolge quello della politica sociale che va ben al di là della riforma dei codici, ma la lentezza della giustizia influisce notevolmente a formare il convincimento diffuso che il tempo è galantuomo e che finirà col medicare, nel fondo del dimenticatoio, anche quelle condotte criminose che provocano allarme sociale; nel campo del diritto civile la lentezza dei processi finisce con l'incoraggiare la litigiosità.

Il principio nominalistico della moneta — corretto solo per casi limitati — finisce col danneggiare il creditore, il quale si vede falciato il suo credito da un processo di galoppante inflazione. Le stesse istituzioni perdono, in tal modo, di validità e di credibilità. E perde credibilità, nel suo insieme, lo Stato democratico.

È stato posto il problema se le spese della giustizia siano o meno spese produttive. Il ministro Bonifacio, nella citata sua relazione alla Commissione giustizia della Camera, ha risposto che le spese per la giustizia non possono essere considerate improduttive, in quanto l'inefficienza degli apparati giudiziari comporterebbe danni così rilevanti al sistema economico ed alla collettività che la spesa diretta ad assicurare la loro efficienza non può essere che altamente produttiva.

Certo il modo di valutare la giustizia come un fatto produttivistico è una delle angolazioni possibili di riguardare il problema, ma richiama alla mente il discorso di chi si pone il problema se sia o meno conveniente curare gli ammalati gravi ed i vecchi, atteso che l'investimento non viene considerato sufficientemente produttivo. È certo un modo erroneo di riguardare la funzionalità della giustizia in funzione del sistema produttivo del Paese.

La giustizia va ben al di là di tale limite. Regolando il rapporto dei cittadini tra loro e verso le istituzioni, la giustizia costituisce il presupposto dell'esistenza stessa delle società.

Non è punto vero che le società che producono di più siano le società più felici e meglio organizzate. La produttività non coincide affatto col benessere. Purtroppo il mito della produzione e gli interessi di chi alimenta tale mito finiscono con l'invadere la società in tutte le sue dimensioni.

Tale fenomeno fornisce una spiegazione convincente del perché la Relazione previsionale e programmatica per il 1978, presentata dai Ministri del bilancio e del tesoro, mentre si occupa ampiamente del problema delle centrali nucleari e delle previsioni delle disponibilità energetiche fino al 2000, non spende una parola per la crisi della giustizia e per le previsioni che si possono fare della nostra società ove ad essa non si ponga rimedio.

Sta di fatto che è distorta l'ottica stessa degli interessi collettivi. Il progresso viene misurato solo in termini di produttività o, meglio, di reddito. E si tratta di reddito per i grandi complessi economici nazionali ed internazionali, i quali alimentano il benessere economico dei singoli entro i limiti in cui torna utile ai loro stessi interessi.

Mi sia concesso di citare un solo dato che certamente è a vostra conoscenza, ma che è bene ripetere. L'industria chimica, la petrolchimica e la siderurgica occupano solo 470.000 addetti ed hanno consumato il 70 per cento in più di energia di tutte le industrie manifatturiere e dell'edilizia, che occupano circa sei milioni di persone. Tale dato incredibile sta a dimostrare che il nostro sviluppo economico è uno sviluppo distorto. Il costo di una sola centrale nucleare da 1000 megawatt si calcola dell'ordine di 1.200 miliardi circa. Il Governo ne aveva programmate 20, fortunatamente ridotte a 12.

È chiaro che una tale volontà politica è incompatibile con investimenti di civiltà, come certamente sono quelli della giustizia. Gli investimenti energetici hanno la preferenza, anche quando soddisfano più le esigenze dei petrolieri e dei grossi magnati dell'economia,

su quelli della collettività. I dati elencati sono talmente eloquenti da non abbisognare di commento.

Sarebbe falso nascondere che il problema di una profonda riforma giudiziale comporta un notevole volume di spesa. Non si può pensare ad istituire circa 20.000 giudici di pace senza istituire altrettanti uffici, magari adeguandone alcuni esistenti che certamente sono insufficienti.

Non si può pensare ad un processo penale fondato sui principi del sistema accusatorio senza disponibilità di adeguate strutture di locali, di mezzi, di uomini.

Non si può pensare ad un sistema penale che punti anche alla rieducazione del delinquente senza disponibilità di locali, di attrezzature, di personale di elevate capacità.

Il problema penale diviene ancora più difficile per i suoi risvolti teorici, perchè se è vero che la finalità dello Stato è quella di rieducare il delinquente, è altrettanto vero che in molti casi tale obiettivo non risulta reale. Le statistiche sulla recidiva fanno pensare che in molti casi lo Stato deve purtroppo limitarsi alla sua stessa difesa attraverso l'isolamento dei delinquenti più pericolosi. Sorge il problema della selezione e della separazione dei detenuti.

La limitatezza dei beni economici pone il problema delle grandi scelte di civiltà di un popolo. Fino ad oggi la scelta è stata sempre e solo in favore dei grossi interessi economici. Non è solo un fatto di oggi. Anche nel decennio del cosiddetto « miracolo economico » le cose non sono andate diversamente. Gli investimenti massicci si sono rivolti verso attività a reddito elevato. Si sono costruite autostrade ed automobili; si sono spostati i trasporti dall'economica ferrovia al ben più costoso uso degli autotreni; si sono costruite industrie utilizzatrici dei sottoprodotti del petrolio. Si è trascurata la giustizia. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti.

La scelta che dobbiamo fare è una scelta di civiltà. Oggi paghiamo le conseguenze di uno sviluppo economico distorto e perverso. Stiamo vivendo un momento di attesa e di indecisioni politiche. L'accordo dei sei partiti non può essere infinito nel tempo, per-

chè non è idoneo a risolvere i problemi gravi che oggi tormentano il Paese.

Il senso di responsabilità ci consiglia di assecondare il processo di ripensamento in atto in tutte le forze politiche, ma nella consapevolezza che l'Italia ha bisogno di una svolta profonda ed urgente. Con questo spirito diciamo sì alla previsione di bilancio.

Qualche parola sull'ordine del giorno presentato da me e dal collega Scamarcio. Esso si illustra da sè. Il collega Gozzini pensa che l'idea di avere un nuovo codice penale per la fine dell'anno prossimo è un po' arrischiata, atteso che la problematica del diritto penale è molto vasta. Comunque, è questione di buona volontà; del resto, non siamo ai primissimi passi in ordine allo studio del diritto penale. Non a caso l'Italia viene ritenuta la patria del diritto.

Mi auguro che il nostro ordine del giorno possa trovare accoglimento da parte di tutte le forze politiche qui presenti e soprattutto del Governo, maggiormente impegnato a tale finalità.

B E N E D E T T I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo — quanto meno mi auguro — che possiamo essere largamente d'accordo su una considerazione, cioè sul fatto che oggi c'è necessità di una sintesi sempre più coerente e sempre più stretta tra la politica dell'economia e la politica delle istituzioni, in relazione all'intreccio delle due emergenze che caratterizzano, purtroppo negativamente, la situazione del Paese: problemi della crisi economica e problemi dell'ordine democratico.

In questa condizione il bilancio della giustizia ha indubbiamente una collocazione di rilievo, anzi di maggior rilievo in ragione della sua debole — da sempre — capacità di spesa proprio nel momento in cui è fuori discussione che si tratta a grandi linee di una spesa produttiva.

La fase politica attuale è caratterizzata dal superamento avviato della stretta inflazionistica certo non ancora consolidato e tale da presentare — come risolto che va combattuto con scelte politiche ferme, chiare e decise — il pericolo della recessione; proprio perchè uno dei momenti della lotta alla re-

cessione deve essere caratterizzato dal contenimento, ed alla contestuale qualificazione della spesa pubblica credo si possa fondatamente dire che il bilancio della giustizia acquista una configurazione di particolare rilievo, di più vasta dimensione nel bilancio dello Stato.

Dico di particolare rilievo mentre esprimo pieno consenso al discorso fatto dal collega Campopiano sul nodo delle responsabilità. Perché sottacerlo quando il dirlo è politicamente utile a cambiare indirizzi e ad operare quella svolta profonda di cui il Paese ha bisogno?

Quanto più sarà difficile poter dilatare la spesa produttiva della giustizia, a maggior ragione e tanto più occorrerà una coerente politica delle riforme che cerchi di recuperare sul piano dei valori, soprattutto, quello che sul piano più strettamente e riduttivamente economicistico non sia possibile allo stato attuale ottenere.

Ecco perchè dicevo che il bilancio della giustizia è un punto cruciale, l'intreccio delle due emergenze « condizione economica » ed « ordine democratico »; da un lato esso non può esprimere tutta la capacità di spesa di cui avrebbe necessità e dall'altro è in gran parte funzionale a quella situazione di ordine democratico che è chiaramente innestata nel deteriorarsi della situazione economica.

In queste circostanze dobbiamo rivolgere la massima attenzione alla politica delle riforme nel più vasto quadro, però, della politica delle istituzioni, che rappresenta la svolta della fase di transizione appena avviata e postula, naturalmente, sviluppi profondi in senso di avanzamento democratico.

Sotto l'aspetto della politica della spesa occorre por mente anche ai capitoli di bilancio interessati al decentramento, in conseguenza della legge n. 382 e del decreto n. 616, ad alcuni dei quali ha fatto cenno il relatore senza esaurire, mi sembra, l'indicazione di tutti quelli che è dato reperire nelle previsioni di bilancio e che, salvo errore, intendo qui elencare, con la richiesta di conoscere in merito, possibilmente, gli orientamenti del Governo. Essi sono i

capitoli: 1097, 1201, 2090, 2102, 2105, 2204, 2205, 2207, 7051.

Il punto fondamentale è quindi in quale misura questo discorso sul bilancio della giustizia possa essere, come dev'essere, un discorso nuovo, quanto meno in gran parte politicamente nuovo. Nuovo in che senso, vien fatto di chiedersi?

Questo bilancio è certo fortemente rappresentato, direi riassunto, dalla previsione in esso contenuta della spesa corrente e, nell'ambito di questa, dalla spesa per la retribuzione del personale. Peraltro, la tabella non fornisce un quadro completo delle spese per la giustizia, essendovi previsioni nelle tabelle che interessano altri Dicasteri.

Ma anche la vecchia idea degli studiosi, relativa al « bilancio consolidato ideale » ricavabile dall'esame delle singole tabelle, sembra non costituisca oggi uno strumento agile ed utile ad una possibile rilettura in chiave nuova del bilancio della giustizia.

Occorre scavare in profondità, al di là delle indicazioni generali. Credo sia largamente acquisito che i problemi della giustizia oggi sono i problemi dello Stato e della riforma dello Stato; quindi, la spesa della giustizia è comunque una spesa produttiva.

Qual è il punto che bisogna superare e al quale vanno collegati i guasti che abbiamo alle spalle? Il discorso da fare è che nella previsione della spesa dello Stato (nella quale si ritrovano tutte le grandi scelte politiche) c'è una stretta, un punto di verifica, con cui bisogna fare i conti.

Si è detto per tanto tempo, ad esempio, che le riforme della giustizia non costano. Ciò ha colto quel margine di verità che riguarda l'aspetto politico culturale delle grandi codificazioni. Fare un codice di procedura penale non credo costi quanto costruire la direttissima Roma-Firenze o un'autostrada. L'aver sostenuto questo ha indubbiamente portato anche ad una scissione, sul piano dei valori, tra i problemi della giustizia e i problemi dello Stato e della riforma dello Stato, quando si è visto che mancava il riscontro con un atto fondamentale come la previsione della spesa, che è la sintesi degli indirizzi della politica governativa.

Se questa premessa è valida, bisogna dire che, se le riforme della giustizia non costano, costa farle funzionare, costa cioè predisporre, adeguare, modificare, o inventare le strutture che consentano di porre le riforme stesse in opera. Diceva tempo fa uno studioso apprezzato, il professor Conso, che non c'è cosa peggiore delle riforme lasciate a mezz'aria e quindi destinate, consapevolmente o no, al fallimento proprio nel momento in cui hanno acceso grandi speranze e stimolato ragioni di solidarietà con la politica della giustizia.

Se ora volessimo restare sul piano soltanto critico (e non è questo il nostro intendimento, perchè il discorso diventerebbe una lamentazione), dovremmo dire che il fatto che la riforma del processo del lavoro sia in gran parte saltata — almeno rispetto a quelli che erano gli intendimenti del legislatore, soprattutto per quanto concerne l'aspetto della concentrazione e della rapidità — purtroppo costituisce proprio un esempio di riforme lasciate a mezz'aria: cose di questo genere è bene non accadano più.

E allora è innanzitutto necessario andare ad un vasto, organico e ben articolato programma di politica giudiziaria, farla finita con le riforme tampone, che sono state la prerogativa di tutti questi anni, sin da quando si è iniziato a riformare il processo penale anche e soprattutto sotto la spinta utile, demolitrice, della Corte costituzionale, che coglieva momenti di inerzia delle maggioranze del Parlamento.

Quali sono le grandi linee di raccordo tra la politica delle riforme e il bilancio della giustizia? C'è innanzi tutto un problema (se dovessimo approfondirlo ci porterebbe lontano) di rapporto tra la previsione della tabella e la politica del personale che produce giustizia in concreto, e la produce in una situazione in cui gode delle costituzionali garanzie di autonomia e di indipendenza, che sono le premesse e la ragione dell'autogoverno. Vi è dunque un collegamento, attraverso la previsione di spesa, con il bilancio della giustizia, che pone indubbiamente il Guardasigilli in una posizione difficile. Però non possiamo assolutamente ritenere che egli sia soltanto l'amministratore, se così mi

è consentito dire, del condominio dell'ordine giudiziario. Si tratta certamente di un nodo perenne di non facile soluzione, di fronte al quale però il problema politico va posto e avviato a soluzione. Perché?

Comunemente diciamo che il diritto nasce dalla politica. Si dice anche (è una frase che corre, che spesso è riecheggiata anche qui): il legislatore può fare tutto. Ora, il mondo del diritto — mi sia consentito chiamarlo così senza adesione alcuna a scuole filosofiche dalle quali sono estremamente lontano — ha una sua capacità reattiva, che talvolta diventa anche di rappresaglia. L'abbiamo constatato tante volte quel certo gusto dell'ordine giudiziario di andare contro corrente rispetto alle scelte del legislatore. Il che ci dice la difficoltà di toccare gli ordinamenti, se non in un quadro globale di riforma, in una visione generale, al di là di possibili piccoli strappi, che altro di norma non producono se non irrigidimenti e guasti.

Perché dico questo? Per arrivare ad un punto che credo coerente con la lettura del bilancio in tema di politica del personale, dell'ordine giudiziario. Il mondo del diritto (l'espressione è estremamente generica, me ne rendo conto), se nasce dalla politica, ha la capacità (l'importante è che ne abbia poi la volontà) di restituire al mondo della politica, attraverso l'interpretazione e l'attuazione delle leggi, valori, contenuti di positivo effetto moltiplicatore, sul piano degli interventi operativi, degli orientamenti, delle grandi scelte. È evidente allora che alla giurisprudenza e perciò alla magistratura che la produce, spetta un compito di rilievo notevole nello stare al passo con la generale evoluzione democratica del Paese. Basterebbe pensare alla grande attenzione che l'opinione pubblica rivolge — non tanto sul piano emotivo, quanto sul piano della necessità di capire, di penetrare la politica di certe scelte (che sono sempre più emblematiche nella condizione nella quale ci troviamo) — a decisioni rimesse alla magistratura su problemi e questioni cruciali.

Questo, quindi, per molti versi, deve essere considerato un ruolo nuovo dell'ordine giudiziario, che credo ci faccia sentire, se non lontani, affievoliti nel tempo, indubbia-

mente meno vicini, i tempi di un dibattito, che fu anche uno scontro, sull'interpretazione tecnica della legge, della quale oggi si parla — mi pare di poter dire — molto meno proprio da parte di quei settori che la rivendicavano come una prerogativa assoluta e intangibile, contrapposta a scelte di politica generale; talchè si prospetta quanto meno il possibile superamento di questa interpretazione in una sintesi di reale politicità del lavoro, che deve essere sempre più tecnicamente qualificato, dell'ordine giudiziario.

E allora mi chiedo: come si può e in quale misura si può intervenire su questo problema? Credo che ci sia la necessità di un forte, deciso discorso organico, che involga l'ordine giudiziario, nel rispetto della sua autonomia e indipendenza, discorso che guardi soprattutto ad una riforma dell'ordinamento giudiziario (argomento affrontato nel nostro ordine del giorno, che ieri il collega Petrella ha illustrato insieme ad un altro nel quadro di un suo più generale intervento e che credo trovi senz'altro consenziente l'onorevole Ministro) atta ad incidere sulla formazione dei magistrati, su quella che comunemente è stata definita l'ideologia del magistrato, senza specifico riferimento ad una ideologia che politicamente si caratterizzi, ma che già di per sè acquista una particolare configurazione culturale.

È, questo, il primo strumento di un possibile intervento, nel quale deve avere un peso rilevante la partecipazione popolare come momento di una elaborazione che coinvolga il più ampio ventaglio di forze politiche e culturali e che addirittura possa ambire alle dimensioni di un movimento di massa; se non usciamo dalla sfera, sia pure allargata, degli « addetti ai lavori », resteremo prigionieri del tecnicismo del problema.

L'altro aspetto da considerare è quello della più generale programmazione della politica delle riforme, che è di orientamento per la formazione dell'ideologia del magistrato e nello stesso tempo per le più generali scelte politiche del Paese.

Questo discorso che definiamo organico è stato ricordato anche dal senatore De Carolis ed è presente nell'accordo programmatico firmato a luglio; anzi, il primo capitolo è

proprio quello che tocca i problemi della giustizia.

Un altro punto di riflessione durante l'esame del bilancio è costituito dal problema dell'ordine pubblico, che è, a mio avviso, una definizione di necessità che va in chiave politica riferita al più generale problema dell'ordinamento democratico e della riforma dello Stato; sarebbe altrimenti estremamente riduttiva, atta a qualificare una situazione d'emergenza al limite fine a se stessa e non avrebbe, come invece ha, questa forte capacità di prospettare il problema di un rinnovamento dello Stato.

Credo, a questo punto, che si possa cogliere un ulteriore aspetto: quello della politica delle istituzioni. Il garantismo è stato un grande capitolo della nostra storia contemporanea; faccio quest'affermazione perchè ho visto affiorare recentemente in qualche rivista, soprattutto a livello di settori di opinione altamente qualificati dal punto di vista dell'impegno culturale ma poco diffusi, la tematica per cui staremmo per entrare in una fase nella quale sull'altare della politica delle istituzioni si sacrificerebbe la politica delle garanzie. Noi comunisti respingiamo tutto questo con chiarezza e fermezza perchè non vediamo una contrapposizione tra politica delle garanzie e politica delle istituzioni. Il garantismo è stato un grande momento di governo in ogni settore istituzionale in cui sia stato posto il problema: basta pensare al codice di procedura penale e ai relativi interventi della Corte costituzionale; mi dispiace che sia lei, onorevole Ministro, la persona alla quale faccio sostanzialmente riferimento: non vuole essere assolutamente una *captatio benevolentiae*. Il legame esiste e ci porta a vedere i problemi dell'ordine pubblico come problemi dell'ordine democratico dello Stato, legati però alla politica delle istituzioni. Credo, signor Presidente, che il discorso sulle misure di prevenzione, su questo aspetto dell'accordo programmatico — da verificare nei particolari contenuti normativi che vanno posti a presidio di quelle garanzie che abbiamo conquistato e che ovviamente devono restare irrinunciabili — debba essere fatto in questa linea di saldatura tra politica del garantismo e politica delle istituzioni. Cioè,

le garanzie restano e, anzi, diventano un ulteriore elemento atto a potenziare la difesa ed il consolidamento delle istituzioni; credo che sia questo il modo corretto e profondamente democratico di interpretare il capitolo che si apre soprattutto nell'ambito di una programmazione della politica della giustizia. È chiaro che, in questa ottica, bisogna guardare diversamente da quanto si faceva in passato quello che si definisce, dal punto di vista statistico, il rapporto costi-benefici; deve esserci un modo diverso di analisi del bilancio, differente da quello che veniva definito il sistema della produzione a costi congiunti.

Penso al problema della polizia; è chiaro che il bilancio non esaurisce tutte le spese della giustizia, quelle per la pubblica sicurezza le ritroviamo infatti in altra tabella. Mi domando quale possa essere la misura di queste spese da individuare nella qualificazione produttiva ai fini della politica della giustizia, con riferimento, cioè, al momento in cui la polizia diventa giudiziaria ed ha il compito di prevenire i reati, di accertarli e di impedire che siano portati a termine. Mi pare che anche questo debba essere considerato come aspetto profondamente diverso della politica delle istituzioni, ma anche come un momento che ci riporta a quella considerazione di globalità di indirizzi che intendiamo seguire. È evidente, infatti, che ogni tematica di riforme che attenga all'aspetto normativo ha un senso sotto il profilo della politica delle istituzioni, naturale conseguenza di quella delle garanzie, se è legata ad una scelta politica di democratizzazione di quei corpi, come per esempio la pubblica sicurezza, che sono chiamati direttamente, anche se non da soli, a gestire le riforme che dovranno essere approntate.

Questo discorso si collega ad un'altra grande scelta che ha trovato giusta collocazione nella relazione del senatore De Carolis come pure nelle dichiarazioni del Ministro alla Commissione giustizia della Camera: la riforma del diritto penale. Al riguardo è stato presentato un ordine del giorno da parte dei senatori socialisti con indicazione di un termine per l'approvazione della riforma. Quando una volontà politica si forma su maggio-

ranze che siano in grado di portarla coerentemente ad esecuzione, in ultima analisi non ci sono termini stretti che non sia possibile superare. Abbiamo già avviato questo discorso in Commissione e mi pare che il punto centrale, per quanto riguarda il metodo, stia nella necessità di coinvolgere il più vasto ed articolato arco di forze politiche, della cultura e del lavoro, di tutte le forze dell'impegno costituzionale comunque siano dislocate nella vita civile del Paese. Durante la discussione sull'aborto ho già avuto occasione di ricordare un detto che ha un suo valore pregnante: la storia del diritto penale come storia della continua abolizione della pena. Se partiamo da questo detto, credo che a grandi linee ci si possa ritrovare in tale indirizzo di politica criminale. Si deve superare quella che è stata tradizionalmente la dottrina del diritto penale come minimo etico, rispondente quindi più ad una concezione etica dello Stato e non laica; tale superamento deve avvenire con l'idea e la pratica del diritto penale come estremo rimedio della politica degli interventi sociali.

In questa nuova dimensione possiamo e dobbiamo andare a delineare le riforme del diritto penale che, d'altra parte, si lega strettamente alla riforma delle misure di prevenzione, le quali vanno però di pari passo con le prime riforme della procedura penale.

Mi sembra sia questo un punto che dev'essere colto, perchè ci prospetta non soltanto una nuova organizzazione della legislazione penale all'interno della società civile e delle scelte politiche valide a governarla, ma anche una nuova organizzazione all'interno del diritto penale; a cos'altro rispondono, se non a questo, le previsioni, oltre che di depenalizzazione, di misure alternative? Finalmente possiamo uscire da questa secolare, coatta previsione di pene nell'unico binario della pena detentiva, restrittiva, ad opera dello Stato, o della pena pecuniaria, come è avvenuto e si è sempre detto sino ad oggi senza possibilità alcuna che la fantasia giuridica e l'inventiva politica creassero una qualsiasi altra previsione.

È evidente, come d'altra parte ha detto molto chiaramente il Ministro nelle sue dichiarazioni, che deve essere continuo il le-

game fra i due momenti: quello preventivo e quello punitivo, quand'anche non si possa arrivare alla previsione di un metodo di lavoro che li coinvolga contemporaneamente; però le grandi linee, le grandi idee, le grandi prospettive dobbiamo averle continuamente sottomano, altrimenti si rischia di fare un lavoro astratto e, al limite, improduttivo. È altrettanto chiaro però che questa possibile programmazione deve andare di pari passo con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e, quindi, con quella predisposizione di strutture, di attrezzature, di una diversa e più razionale distribuzione degli organici, di una razionalizzazione delle sedi, che è sottesa all'entrata in vigore del codice di procedura penale. È stata la mancanza di tutto ciò a determinare il rinvio dell'entrata in vigore della riforma.

Non dobbiamo a questo riguardo dimenticare che la previsione delle misure di prevenzione, la quale — ripeto ancora — deve restare ancorata alla tematica cui facevo riferimento, è strettamente legata ad una scadenza

Abbiamo poi, con un ordine del giorno, sottolineato la necessità — non voglio dire l'urgenza perchè la necessità già in sé la riassume — di completare la riforma dell'ordinamento penitenziario; mi pare fuori discussione che un principio debba essere tenuto fermo, in quanto su di esso forse più si scarica la reazione emotiva della pubblica opinione quando è posta di fronte a determinati episodi di criminalità che cioè, alla fermezza di un sistema penitenziario deve corrispondere l'estrema civiltà del trattamento penitenziario. E credo possa trasparire da queste mie parole anche la preoccupazione per avvenimenti recenti che in ogni caso, in quanto partecipi dell'Europa, come vogliamo sempre più essere, credo ci debbano riguardare molto da vicino.

C'è però un'altra considerazione. Abbiamo parlato della spesa della giustizia come spesa produttiva, quanto meno come spesa produttiva da riaffermare sul piano dei valori, che è quello che dobbiamo privilegiare anche nel momento in cui le difficoltà, le priorità urgono sul piano economico.

Credo poi che una riflessione di non poco momento dovrà essere fatta sul problema del patrocinio per i non abbienti.

Questo è un punto che va risolto e non soltanto perchè astrattamente — ma può essere ingiusto usare questo termine — porta all'attuazione del principio costituzionale di uguaglianza, che certo ancora presuppone e richiede un forte impegno delle forze politiche, ma anche perchè la mancata attuazione di questo principio è ciò che maggiormente influisce in un consenso che, quanto meno è dimesso nei confronti dei problemi della giustizia; possiamo riscontrarlo ogni giorno in coloro che subiscono le conseguenze della mancanza di questo istituto. Non abbiamo quel consenso solidale che ci vuole perchè si possa, con scelte politiche di massa, superare la crisi del Paese.

Chiedo quindi al Ministro, ove lo ritenga, di essere possibilmente ricco di indicazioni e di particolari sugli orientamenti del suo Ministero; sia ben chiaro, però, che a questo punto dovremo dedicare un momento di riflessione attenta e consapevole.

Ora, qual è l'elemento di insoddisfazione che in questo momento emerge come oggetto di critica? Uso il termine « critica » anche nel significato etimologico, critica come manifestazione di solidarietà; la critica, anche forte, è ricerca di un confronto dal quale domani potrà anche scaturire il consenso. Allo stato essa denota la nostra insoddisfazione.

Proprio perchè veniamo da una logica sconcertante che tanti guasti ha prodotto in quanto ha contenuto un allarme ma ne ha creati tanti altri (è stata la logica delle riforme-tampone) il punto che ci sfugge è che non riusciamo ancora ad intravedere alcun disegno compiuto, coerente con la politica delle riforme. Di qui nasce quindi la nostra adesione al disegno generale, ma anche la nostra insoddisfazione, che pone fondati interrogativi rispetto al disegno più organico che attendiamo di conoscere e di porre a riscontro della nostra valutazione.

Si rivela quindi necessario l'impegno del Ministro della giustizia e anche di tutti gli altri organi competenti, in primo luogo del Consiglio superiore della magistratura che

ha in questa prospettiva un compito notevole da svolgere.

L'essenziale, però, è che ci sia il più vasto coinvolgimento delle masse e delle forze democratiche. Ritengo inoltre che, quanto più le esigenze di priorità potranno rendere problematica la capacità di spesa del dicastero della giustizia, tanto più sarà necessario procedere sul piano dei valori e di una vera, reale e seria programmazione.

Concludo dicendo che bisognerà appunto porre mano alla programmazione delle riforme, le cui prospettive dovranno essere tanto più esaltate quanto più dovranno essere destinate a sopperire alla — auguriamoci — momentanea carenza dell'impiego della spesa pubblica a favore della giustizia.

R I Z Z O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, l'esame davanti questa Commissione della tabella del bilancio dello Stato afferente al Ministero di grazia e giustizia rappresenta ogni anno l'occasione per una analisi — dal punto di vista politico — dell'andamento della giustizia nel nostro Paese. Siamo, credo, consapevoli tutti della gravità della crisi che ormai da numerosi anni travaglia l'apparato giudiziario a tutti i livelli e siamo, credo, tutti coscienti che le riforme delle norme processuali e sostanziali fin qui intervenute non hanno realizzato, nella realtà della loro concreta attuazione, le finalità perseguite dal legislatore perchè non sono state precedute o seguite dal tempestivo adeguamento delle strutture, considerate non solo come complesso di persone o di mezzi, ma anche come insieme delle norme che disciplinano l'ordine giudiziario e lo *status* dei singoli appartenenti.

Basta richiamare alla nostra attenzione le esperienze acquisite in sede di applicazione della legge n. 533 del 1973 sulle controversie in materia di lavoro ovvero della più recente legislazione in materia carceraria per avere la riprova che a nulla vale riformare le leggi per adeguarle a precetti costituzionali se nel contempo non si provvede all'adeguamento delle strutture destinate ad attuarle.

Lo scorso anno i senatori De Carolis e Lugnano nel rapporto redatto sul bilancio 1977 ebbero a sottolineare l'urgenza della rifor-

ma dell'ordinamento giudiziario con particolare riguardo alla modifica dell'attuale struttura del giudice nei vari gradi di giurisdizione, evidenziando la disponibilità della Commissione ad esaminare con sollecitudine le eventuali proposte del Governo relative all'istituzione del giudice onorario, del giudice unico di prima istanza, della riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Volutamente limitando l'oggetto di questo mio intervento alla materia della riforma dell'ordinamento giudiziario, mi sia consentito rilevare che l'assoluta inconciliabilità tra l'ordinamento giudiziario del 1941 — emanato, come si legge nella relazione, « a completamento dell'opera di codificazione del diritto fascista » — e le norme costituzionali riguardanti la magistratura — come « potere autonomo e indipendente da ogni altro » — è il logico presupposto della VII disposizione transitoria della Costituzione la quale, prevedendo l'emanazione di una nuova legge sull'ordinamento giudiziario « in conformità con la Costituzione », implicitamente disconosce la legittimità costituzionale dell'ordinamento del 1941 e nel contempo addita al legislatore ordinario l'esigenza di dettare una normativa completa e organica per adeguare alla Costituzione l'ordinamento giudiziario nelle sue tradizionali due parti della disciplina degli organi (o uffici) cui è affidato l'esercizio della giurisdizione, nonché dello stato giuridico dei magistrati ai quali detta funzione è demandata.

Consapevole di certo di tale esigenza non più ulteriormente procrastinabile, appena qualche mese dopo l'anzidetta prospettazione — fatta come si è detto dai colleghi De Carolis e Lugnano a nome di questa Commissione — e la quasi contestuale pubblicazione dell'ultima relazione al Parlamento sullo stato della giustizia fatta dal Consiglio superiore della Magistratura con il significativo titolo « L'adeguamento dell'ordinamento giudiziario ai principi costituzionali ed alle esigenze della società », l'onorevole Guardasigilli divulgò tra gli addetti ai lavori il testo di uno schema di disegno di legge il cui contenuto, recependo istanze ormai univoche viene sostanzialmente ad incidere sul vigente ordinamento giudiziario ed a realizzare

una sia pur parziale riforma dello stesso, con il palese e dichiarato intento non solo di un suo adeguamento ai principi costituzionali, ma anche di un notevole contributo per una parziale soluzione della crisi della giustizia.

In vero detto schema, come è noto, prevede l'istituzione del giudice onorario con giurisdizione, oltre che in materia civile (per giudizi secondo equità) anche in materia penale (ma limitatamente a reati punibili con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa) e la trasformazione del giudice di primo grado da organo collegiale in organo individuale, salvo in alcune fattispecie tassativamente indicate. Fu sufficiente la diffusione del suddetto schema per provocare non solo sulla stampa, ma anche in incontri, convegni e dibattiti una reazione sostanzialmente negativa tanto che qualcuno ha addirittura parlato di una vera e propria valanga di dissensi, senza tenere minimamente conto che si trattava in definitiva di una ipotesi di lavoro come si suole oggi dire, suscettibile delle più ampie modifiche nella competente sede parlamentare.

A mio avviso, pur con le più ampie riserve su taluni aspetti della proposta riforma, deve esprimersi un giudizio sostanzialmente positivo sullo schema in questione per la sua impostazione di fondo e formulare l'invito a presentarlo al più presto all'esame del Parlamento.

Di vero se si tiene conto dei 18.000 circa conciliatori e vice conciliatori che in base al vigente ordinamento giudiziario amministrano la giustizia (articolo 1) in ogni comune d'Italia (articolo 20) a titolo onorario (articolo 21) con incarico triennale (articolo 24) non si vede perchè suscitino perplessità i 20.000 giudici onorari previsti dal progetto Bonifacio per amministrare la giustizia con incarico quinquennale in comuni o gruppi di comuni da determinare.

Perchè allora « sparare su Bonifacio » — alludo al significativo titolo dell'articolo di fondo apparso sul Corriere della Sera del 19 aprile 1977 — e rigettare *tout court* il suo progetto senza minimamente tenere conto che tutto sommato nulla viene ad essere notevolmente mutato, ma di fatto solo adeguato

ai principi costituzionali, nella parte in cui è consentita la nomina, anche (ma non necessariamente) elettiva di magistrati onorari per tutte (si evidenzia « tutte ») le funzioni attribuite ai giudici singoli (articolo 106 della Costituzione)?

Certo è facile l'obiezione che l'istituto del conciliatore è ormai caduto in disuso stante che è statisticamente provato che detto giudice, mentre nel periodo 1941-50, ha assorbito il 28 per cento circa del lavoro civile, nel 1975 ha visto tale percentuale ridursi a meno del 5 per cento, con il conseguente verificarsi del fenomeno opposto per il pretore, passato dal 45 a oltre il 70 per cento.

Ma è a tutti ben noto, che ciò è avvenuto per il mancato tempestivo adeguamento della competenza per valore di tale giudice onorario, cui ha fatto peraltro riscontro un aumento del costo del processo che ha addirittura, di regola, superato l'entità del valore in contestazione. Se tutto ciò è vero, chiaro dovrebbe apparire a tutti che un adeguamento a costituzione dell'istituto del conciliatore — mediante l'istituzione del giudice onorario con attribuzione allo stesso in materia civile di una competenza per valore eguale, o magari di poco superiore a quella attuale del pretore, e in materia penale di una limitata competenza per reati di lieve entità *quoad poenam* — consentirebbe non solo una più equa redistribuzione della sopravvenienza di lavoro in materia civile e penale tra i diversi giudici ma, altresì, con l'abolizione del pretore — istituto che sarebbe inutile mantenere in vita — anche un notevole recupero di magistrati togati che, uniti a quelli recuperati con il recente provvedimento di diminuzione dei componenti dei collegi giudicanti, potrebbero finalmente — se adeguate contestualmente le strutture — risolvere l'attuale, e ormai insopportabile, stato di cose.

La riforma dell'ordinamento giudiziario nel senso auspicato dell'istituzione del giudice onorario e del giudice monocratico di prima istanza non può che procedere di pari passo con la revisione delle circoscrizioni giudiziarie perchè l'attuale articolazione delle sedi in cui si amministra la giustizia è vecchia di oltre 50 anni e non risponde più alle esigenze di una moderna gestione di un servi-

zio di così rilevante importanza, non essendo più tollerabile che vi siano magistrati inutilizzati, funzionari sprecati, edifici occupati senza pubblica utilità all'insegna di un immobilismo incomprensibile, in un contesto sociale in cui tutto si evolve in vista della necessità di una semplificazione e di un rinnovamento.

E se a ciò si aggiunge l'evidente opportunità di una contestuale modernizzazione dei servizi giudiziari regolati ancora da leggi e regolamenti ormai vecchi di un secolo, si ottiene un quadro completo di come si possa risolvere, senza aggravio di spese, e forse senza grandi contrasti politici, e tuttavia in modo rispondente alle esigenze della collettività, la cosiddetta ormai cronica crisi della giustizia.

A proposito di modernizzazione dei servizi giudiziari mi permetto di richiamare all'attenzione dell'onorevole Ministro l'assoluta necessità che venga portato avanti e, possibilmente, ripresentato al Parlamento al più presto un progetto di legge — già presentato nel lontano 1969 — che concerne la cosiddetta « forfettizzazione » dei depositi per spese di cancelleria e per carta bollata.

Ho letto in un opuscolo riassuntivo di un convegno tenutosi lo scorso anno a Firenze sui problemi della giustizia che, adottando la soluzione di cui sopra, si potrebbero recuperare ben 600 unità di cancellieri! Non credo molto a questa cifra, ma intendo qui ribadire l'assoluta necessità che a questo provvedimento si giunga al più presto anche perchè quest'esigenza portata avanti nelle richieste della giunta esecutiva dell'Associazione nazionale magistrati è stata già sottoposta all'onorevole Ministro.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Il provvedimento che lei auspica, senatore Rizzo, è di imminente presentazione al Consiglio dei ministri.

RIZZO. La ringrazio vivamente, signor Ministro. Un secondo problema che concerne l'ammodernamento delle strutture della giustizia concerne, a mio avviso, l'assoluta necessità dell'istituzione di gabinetti medico-legali almeno presso ogni sede di Corte d'ap-

pello. Oggi, nell'ambito delle controversie di lavoro, le spese per perizie mediche stanno diventando veramente eccessive ed esagerate.

Sarebbe dunque auspicabile che, da parte del Ministero, si procedesse ad uno studio — e credo che in questo senso qualche cosa sia stato già fatto — al fine di istituire questi gabinetti medico-legali in modo tale che tutte le perizie possano essere fatte da medici specialisti.

BUSSETTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, è stata sempre mia convinzione che la più vera manifestazione di rispetto, di autentico rispetto, nei rapporti interpersonali sia la lealtà e la chiarezza nell'esprimere le proprie opinioni, senza perciò stesso sconfinare nell'insolenza e nella sfrontatezza.

Ora, io ritengo di poter manifestare in questo spirito di lealtà e di chiarezza, a comprova del profondo rispetto che porto non solo verso la giustizia ma anche verso la persona del ministro Bonifacio, la mia amarezza per la tiepida attenzione riservata dal Ministro al Senato del quale, pure, egli è autorevole e prestigioso membro.

Non altrimenti mi sembra possibile interpretare alcuni fatti o atteggiamenti che proprio di recente sono stati registrati.

Il 13 ottobre scorso il Ministro ha ritenuto infatti di dovere esporre davanti la Commissione giustizia della Camera « i problemi della giustizia in generale con l'intesa che in altra seduta sarebbe stato esaminato il problema penitenziario in particolare », così come si apprende dalla testuale lettura del processo verbale di quella seduta della Camera.

E, intanto, nella sede del Senato, non solo non viene offerta — nelle forme tradizionali — una compiuta relazione di accompagnamento al bilancio di competenza (interpretandosi forse in termini eccessivamente estensivi la lettera e lo spirito delle recenti novelle afferenti le forme di approntamento e presentazione del bilancio dello Stato, sul quale tema sarebbe forse bene che la Presidenza pervenisse a definitivi chiarimenti) ma per di più, come è accaduto ieri in occasione della prima seduta di discussione del bilancio di

nostra competenza, non abbiamo avuto il piacere e l'onore di ospitare in questa Commissione il Ministro che, certamente, avrebbe potuto offrirci chiari lumi sulle valenze politiche del bilancio stesso che non sono agevolmente desumibili *aliunde*.

Purtroppo, è una strana tendenza che si va notando da qualche tempo a questa parte quella del Governo di alleggerire l'impegno politico ed operativo del Senato, quasi che fosse ritenuta defatigatoria la sua puntigliosa ricerca di un equilibrio veramente produttivo e non soltanto programmatico nella quotidiana attività di legislazione e di controllo.

A tale proposito ritengo di dover fare una breve annotazione di relazione, non certo di interpretazione del recente Accordo a sei; di relazione tra la materia specifica di cui si occupa questa Commissione e la previsione programmatica che se ne ha dalla lettura del protocollo dei Sei.

Ai problemi della giustizia della legalità e dell'ordine democratico e repubblicano viene data nel detto protocollo una collocazione di indubbia preminenza e vengono riservati i dettagli espositivi più ampi e illuminati. La discussione del bilancio dello Stato quindi deve essere considerata l'occasione più preziosa per stabilire un contatto importante tra Governo, Parlamento e accordo programmatico, per misurare in tutta la sua estensione la validità del nuovo corso, nella pratica attuazione delle proposte che lo sostanziano, tra l'altro per sconfiggere i pessimismi o le resistenze di chi interpreta in modo tutto diverso quel fatto politico tanto rilevante, riducendolo a mero strumento giustificatore di assiemismi più o meno striscianti o già addirittura consumati. E la nostra materia offre uno spazio adeguato per un confronto così impegnativo, attesa l'ampiezza della problematica della giustizia nel nostro Paese, specie in un momento tanto significativo quale indubbiamente è questo, in cui, da una parte premono situazioni particolari di esasperazione di taluni fenomeni delinquenziali che esigono sforzi ampiamente solidaristici per preservare il sistema e le sue istituzioni, e dall'altro si opera per rivitalizzare l'impianto tecnico, organizzativo e

politico di una nuova filosofia nella disciplina dei rapporti civili e tra cittadini e Stato.

Occorre precisare i termini precipui di coordinamento di un'opera così vasta e complessa, al fine di evitare conflittualità e degenerazioni, per altro quotidianamente avvistate e denunciate soprattutto in relazione alla definizione della natura giuridica di taluni provvedimenti contingenti che vedono diviso il fronte, per l'accusa del carattere di eccezionalità sostanziale attribuito da alcuni ai provvedimenti medesimi e per il contrario avviso del Governo che li propone.

Ora è indubbio che alla vigente complessiva disciplina giuridica portata dal nostro sistema sono state innestate troppe marce in più rispetto alle sue effettive capacità di trazione con la conseguenza pericolosissima di una improvvisa incombente fusione.

Se n'è fatto portavoce lo stesso Ministro, allorchè alla Camera qualche giorno fa, auspicando la sollecita approvazione del nuovo codice di procedura penale, l'ha definita necessaria « per restituire unità e coerenza — sono le sue parole — ad un sistema in cui numerose innovazioni frammentarie si inseriscono in una cornice che mal le sopporta ». Abbiamo bisogno di sapere compiutamente quale nuova inquadratura si vuole dare al mondo complesso della giustizia, perchè non appaga l'informazione contenuta nelle iniziative già enumerate nei disegni di legge governativi che sono all'attenzione delle Camere, difettando tuttora chiari impegni sulla creazione delle tante condizioni, pur prospettate, realizzando le quali il sistema nel suo complesso, com'è necessario, realmente si rinnovi.

Il gratuito patrocinio, tanto per esemplificare, non è istituto di poco o secondario conto nella dinamica di un processo che si vuole realmente democratico per una distribuzione di giustizia veramente ugualitaria. Anzi, va detto con estrema chiarezza che il nuovo processo penale, almeno per le poche informazioni di dettaglio che una prudenza incomprendibilmente eccessiva ci elemosina di tanto in tanto, diverrebbe un vero patibolo per i meno abbienti ove non fosse in pro degli stessi predisposta l'indefettibile struttura del patrocinio assicurato radical-

mente rinnovata. Peraltro, a questo proposito, deve essere con puntiglio pretesa una chiara assunzione d'impegno da parte del Ministro di far procedere con tutta speditezza il disegno politico, sotteso da una pressante esigenza etica di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, in ordine al grave problema della riconsiderazione *ab imis* della criminalità economica in tutta la sua ormai vasta gamma di specificazioni, che vanno dall'evasione fiscale, al riciclaggio dei profitti di rapine e sequestri al quale certamente concorrono anche istituti bancari.

Al convegno internazionale su questo tema già annunciato deve sollecitamente seguire un chiaro elaborato legislativo. Infatti non conferisce credibilità al sistema nè conferirebbe sufficiente credibilità al nuovo sistema una così vistosa sperequazione di trattamento punitivo qual è quella ancora attuale, tra la criminalità cosiddetta comune collegata quasi sempre — per unanimi conclusioni raggiunte sul piano scientifico e dottrinario — a condizioni di estremo disagio sociale del reo, e la cosiddetta criminalità economica che esprime in termini di paurosa pericolosità sociale tutta l'indisponibilità del « reo », già pervenuto quasi sempre a condizioni ben tonificate di agiatezza, ad assecondare il sistema con un minimo di solidarietà.

Così come, nell'ambito della quasi quotidiana proliferazione di provvedimenti intesi ad adeguare l'azione preventiva e punitiva dello Stato di fronte a insorgenze contingenti eppure pericolose e allarmanti, è necessario che si sappia bene e con almeno accennata approssimazione quale ampiezza si vuol dare a un siffatto tipo di interventi. Perchè francamente non è del tutto comprensibile il frammentarismo che ha sinora caratterizzato la pur sollecita apprezzabilissima opera svolta dal Ministero per far fronte alla contigenza.

I sommovimenti che ormai da anni turbano la vita e l'ordine democratico del Paese hanno avuto sin dall'inizio connotazioni ben eloquenti, sia in relazione alla comune criminalità, che a quella politica. E allora perchè disperdere la necessaria e più efficace e vigorosa unità di intervento, procedendo non con contestuali implicanze sul codice sostanzia-

le, su quello processuale e sulle leggi speciali che nel frattempo sono intervenute a integrarne le rispettive norme, ma con frammentari progetti che, veramente, potrebbero apparire sollecitati in via primaria dalle condizioni ambientali intervenute, anzichè primariamente coordinate al diritto positivo e compatibili con i principi della riforma *in itinere*?

Ecco, in breve, le ragioni per le quali, solo e appena procedendo per sommaria sintesi, ritengo che il bilancio di nostra competenza debba essere esaminato con un'ampia panoramica dei problemi più scottanti e ancora sul tappeto, se deve avere un senso concreto l'impegnativa approvazione del bilancio stesso.

Chi sa, forse anche una lettura ragionieristica dell'elaborato messo a nostra disposizione potrebbe darci risposta rassicurante circa la tenuta complessiva della giustizia nel nostro Paese per il prossimo 1978. Ma i numeri, che pure sono ritenuti l'espressione dell'armonia, non possono dir nulla se non c'è l'impegno chiaro della più corretta e armonica loro combinazione. Ed è ciò che dobbiamo aspettarci dal Governo, al quale credo che si possa tuttora far credito di fiducia per le iniziative assunte, anche se gli sollecitiamo maggior coordinamento e definizione rapida dei più qualificanti impegni assunti.

C I F A R E L L I . Signor Presidente, noi repubblicani abbiamo avuto il piacere di designare come membro di questa Commissione il poeta Montale, premio Nobel per la poesia del nostro Paese. A lui, quindi, sarebbe spettato di occuparsi del bilancio della giustizia ed io, che ho ascoltato con molta attenzione, per esempio, le argomentazioni filosofiche del collega Benedetti, dico che il poeta e il filosofo si sarebbero trovati qui abbastanza bene. Ma poichè per ragioni di età il collega Montale non può essere presente, ci siamo chiesti se ad un ex avvocato e magistrato qual è il sottoscritto potesse competere di sostituirlo in questa Commissione per dire qualche parola in un momento che tradizionalmente, nella liturgia sempre più stanca della nostra vita parlamentare, dovrebbe essere importante.

Premetto che farò solo delle annotazioni, scaturite più che altro dalla discussione che ho ascoltato, con qualche apporto della mia esperienza, soprattutto senza la pretesa di dire cose nuove. Non c'è niente di nuovo, « non c'è niente da fare, tutto è stato già fatto »: è il finale di un certo dramma che andammo a sentire quando di fronte al fascismo questo poteva sembrare un po' dissenziente.

Ma vorrei dire che qui si riproduce quella situazione che la legge Curti ha creato, cioè che in definitiva chiamiamo tabelle quelli che erano bilanci e si è esaurita la discussione che prima aveva un senso. Si è voluto far meglio e si è fatto peggio. La legge Curti ha distribuito l'attività parlamentare. In definitiva le tabelle sono come passaggi di ballerine; i ministri passano come le ballerine alla tribuna parlamentare e tutto si riduce a discutere cose che noi non sappiamo e poi, quando andiamo al concreto, il controllo parlamentare è finito. È questa la sostanza della centralità del Parlamento.

Ho sentito il collega Busseti criticare l'onorevole Ministro; quando lui dice « il Ministro ha parlato alla Camera... », dice cosa esatta, ma in un certo senso lo abbiamo voluto noi. Ho sempre detto ai Presidenti delle Camere: mettetevi d'accordo, discussione del consuntivo un anno in un ramo, discussione del preventivo nell'altro ramo. Troviamo il modo di non ripetere le stesse parole. C'è una netta tendenza alla trasformazione monocomerale. Qualcuno non la condivide, però facciamo lunghe discussioni sul bilancio, poi si va alla Camera e si rifà lo stesso discorso. Questa è un'assurdità e se non la eliminiamo inevitabilmente daremo una mano nel Parlamento a talune violazioni costituzionali.

Chiusa questa premessa, vorrei dire che nella discussione generale di questo bilancio ho sentito, col debito rispetto per i colleghi e per le loro opinioni, porre il problema se questa sia una spesa produttiva o improduttiva. Per me è una spesa necessaria. Non è possibile immaginare uno stato democratico, quale che sia, che non dia i mezzi necessari alla giustizia. Come pure credo che anche il contenimento e la quantificazione della spesa pubblica siano un dovere immanente. Certamente, quello che caratterizza oggi il bi-

lancio è il fatto che non possiamo a cuor leggero chiedere aumenti di stanziamento. Quando il ministro Morlino ha illustrato i limiti del *deficit* per quanto riguarda la spesa dello Stato e le enormi incognite per quanto riguarda le spese per gli investimenti, è chiaro che nessuno che abbia un minimo di razionalità può chiedere qualcosa di più.

Peraltro, signor Ministro, quando parliamo di contenimento della spesa pubblica, dobbiamo renderci conto che col principio del diritto acquisito, con gli impegni scaricati sui pronipoti, col gioco degli accordi in cui il Governo fa da contraente di fronte ai sindacati mentre il contraente sarebbe il popolo italiano, quando continuiamo a ritenere che sia oggetto di normali trattative sindacali il problema dello stato giuridico ed economico di tutti i dipendenti dello Stato, noi proseguiamo sul terreno che porta alla distruzione degli Stati democratici.

Facciamo tutti gli scongiuri che vogliamo, ma così è. Come si fa a contenere la spesa pubblica? Provate a farlo! Per la verità, il Governo ha provato a farlo nel caso, ad esempio, delle pensioni, ma ha dovuto fare una rovinosa marcia indietro. E se qualcosa di diverso si dovesse fare, non so a quale tensione morale si potrebbe arrivare.

Quindi, in relazione a questo bilancio devo dire che la globalità della spesa non può essere contestata e non può essere modificato ciò che comporta come spese correnti. Si tratta, perciò, di porre certe accentuazioni tra il presente e le prospettive e soprattutto, secondo me, va esaminata a fondo una migliore utilizzazione delle disponibilità che già ci sono. Mi riferisco a qualcosa di cui ancora non si è parlato ma che è di straordinaria importanza, cioè a tutto ciò che attiene all'aiuto al rientro nella vita civile per coloro che sono stati oggetto di detenzione carceraria, di condanna, eccetera, perchè è vero che la nostra società sta diventando insensibile alla fedina penale, sta diventando una società nella quale lo spirito di avventura dilaga nelle sue varie estrinsecazioni, ma, nella normalità dei casi, il rientro nella società dei detenuti (particolarmente grave è il problema dei minori) pone delle esigenze sociali grandissime e delle incognite. Chi ha fat-

to il magistrato questo lo sa bene; così come da un altro punto di vista lo sa l'avvocato. Chi, nel passato, si è occupato dei patronati per i liberati dal carcere sa che il nostro è il Paese nel quale, un tempo, alla tubercolosi si faceva fronte con la rosa silvestre, cioè con la sottoscrizione, mentre si spendevano i miliardi per fare le strade in Etiopia o la litoranea libica per Balbo e per Graziani; che provvede con le briciole per i consorzi contro i tumori, così come con le briciole provvede nei confronti di queste piaghe sociali. La previsione in bilancio, infatti, se non erro, è di cinque miliardi. Io però ho fatto una premessa: che non possiamo eternamente chiedere al Governo di ampliare questo o quel capitolo; ma mi pare che il sottolineare questo aspetto significhi sottolineare un fatto in relazione al quale non possiamo chiudere gli occhi.

È stato detto da altri colleghi — ed io sono d'accordo — che occorre che in questa sede ci rendiamo sempre più consapevoli della necessità di strumentazione delle riforme. L'onorevole Presidente ricorderà le perplessità che avemmo circa il modo di acquisire i collaboratori della giustizia quando ci siamo occupati del provvedimento per rendere più sollecito il procedimento del lavoro. Di fronte alla proposta che venne fatta io ebbi a dire, con il mio solito scetticismo, che non mi impedisce peraltro di agire democraticamente: « Queste persone già le vedo davanti al Senato con gli striscioni e con le bandiere a chiedere di entrare in ruolo », che poi è l'unico obiettivo vero dell'italiano medio. Bisogna stare attenti, quindi, prima di fare cose di questo genere. Per quanto concerne la riforma, poi, in concreto la fertilità degli avvocati italiani, le difficoltà degli uffici giudiziari, le ondate di altre esigenze che sono venute fuori hanno creato una situazione tale che questa riforma non ha costituito certamente il toccasana. Senza dubbio la situazione è meglio di come era prima, ma una vera e propria soluzione del problema non c'è stata.

Anche in relazione alla riforma in corso relativa all'equo canone, la mia parte politica ha sempre sostenuto di non creare una nuova organizzazione e ci siamo rallegrati quando il Ministro ha fatto una certa consi-

derazione circa la prospettiva che noi abbiamo indicato (anche se è il Parlamento che deve decidere): quella, cioè, di utilizzare a tal fine i conciliatori; magari con degli esperti, con dei consulenti permanenti per le materie poste all'esame, ma evitando nuovi organi, nuove spese, lottizzazioni, politicizzazioni, clientelismo di vario genere.

In questo senso condivido le osservazioni, e perciò non le ripeto, che il collega Rizzo ha fatto circa la riforma dell'ordinamento giudiziario e circa il potenziamento dei conciliatori. Al riguardo vorrei sottolineare che sono tra gli anticipatori della trasformazione e riduzione dei collegi e dell'introduzione del giudice monocratico. Le mie iniziative, però, non sono andate avanti perchè non avevo le masse che premevano alle spalle; in Italia, infatti, si legifera o sotto la pressione delle folle in tumulto o sotto la pressione dello scandalo avvenuto; non si legifera per previsioni adeguate. I miei disegni di legge, pertanto, sono rimasti allo stato di progetti sebbene li abbia presentati sin da quando ho avuto l'onore di entrare in Senato (uno l'ho presentato nel 1970; l'altro nel 1971-1972 e dal 1968 ho l'onore di varcare la soglia di Palazzo Madama).

Vi è, peraltro, un altro disegno di legge che non sono mai riuscito a veder approvato (anche a tale riguardo faccio appello alla buona memoria del presidente Viviani): quello relativo alle sedi di ufficio dei magistrati. Il magistrato non può fare opera di giustizia nella regione della quale è figlio e non può rimanere più di dieci anni nella stessa sede. Ora, gli inconvenienti che spesso si sono verificati hanno dato, nel tempo, conferma della mia previsione, basata sul fatto che il magistrato, in base alla nostra Costituzione, è tutelato dalle pressioni degli altri poteri, ma non è tutelato dalla pressione dell'ambiente nel quale egli vive o dal quale proviene.

Ho voluto ricordare ciò per dire che condivido l'esigenza primaria che è stata posta, e che diventa tanto più significativa quanto più i magistrati stanno in trincea. Dobbiamo renderci conto che dalla metà degli anni '60 in poi nel nostro Paese (non solo in Italia, anche altrove) due categorie di collaboratori

dello Stato, che normalmente potevano stare in pascoliana tranquillità o, comunque, in astratta partecipazione al travaglio quotidiano, gli insegnanti di ogni ordine e grado e i magistrati di ogni ordine e grado, si sono trovate invece in trincea: la scuola, infatti, è diventata un campo di battaglia e per quanto riguarda i magistrati è inutile che aggiunga altro; tutti sappiamo che hanno pagato addirittura con la vita l'aver fatto il proprio dovere.

Questo, pertanto, comporta che al magistrato in trincea occorre dare perlomeno certi mezzi operativi! I magistrati fidano sul fatto (io la chiamo illusione, ma loro ne sono entusiasti) che la polizia giudiziaria deve difendere la magistratura. Personalmente, ho l'impressione che essi si illudano di essere a cavallo di reparti che rendano gli onori; ma la realtà è ben altra: è quella di far funzionare tutto l'apparato circostante, non di avere semplicemente l'ufficiale o il carabinieri a disposizione.

Vi sono poi, onorevole Ministro, degli aspetti eponimi. Io spero che il problema delle sedi giudiziarie sia stato sufficientemente risolto; ma leggendo il bilancio si evince che vi sono ancora rapporti con i comuni derivanti da una legislazione pregressa e balorda; giusta allora, ma oggi assolutamente inadeguata. Ebbene, se ci può essere un segno eponimo, cerchiamo allora di completare il palazzo di giustizia di Roma! È la sede non di una qualsiasi pretura, ma della Corte di cassazione, che, fino a che non prevarrà la dialettizzazione della vita italiana, rimarrà la Corte di cassazione della Repubblica italiana. In questa deformazione tribale di tutto, andrà a finire che si vorranno fare dieci cassazioni, una per ogni angolo; ma per il momento la Cassazione è ancora unica e tale rimarrà ancora per qualche tempo, se non altro per una razionalizzazione delle spese. Ora, la desolazione di quel palazzo mi fa pensare che forse aveva ragione (io non sono d'accordo) l'architetto Zevi quando, sulla sua rivista, scrisse che era meglio abbatterlo, vendere le statue agli sceicchi e ricavare così i fondi per costruire, in un luogo diverso, una sede razionale.

Ho voluto citare quest'esempio non per fare un caso di dettaglio, ma perchè il ripristino di questo palazzo, che versa, ripeto, in uno stato di abbandono deplorabile, è un qualcosa che può essere eponimo. Naturalmente, se non si può, *ad impossibilia nemo tenetur!*

Condivido le osservazioni che sono state fatte dai colleghi per quanto riguarda il portare innanzi le riforme ed anche una certa polemica che è stata fatta circa i problemi della giustizia rispetto ad altri. Ma qui vorrei dire che le riforme sono il risultato di tutto un movimento ideale; sono il risultato di sintesi politiche. Ora, in un'Italia divisa (da una parte i comunisti, dall'altra tutti gli altri partiti democratici), che razza di riforma volete fare? Il collega Benedetti ha detto — me ne compiaccio con lui — che la critica è manifestazione di solidarietà. Io dico che questa è la giustificazione filosofica del compromesso storico; e come repubblicano sono contro, ma questo non significa, però, che sia un fatto non vero. Filosoficamente il collega Benedetti ha detto una cosa giusta; ma la critica significa arrivare su una piattaforma comune; significa fare le cose nell'ambito di una politica comune.

Questo, invece, è stato il difetto di fondo delle dannose riforme: non si è potuto farle non per nequizia degli uomini, ma perchè non c'era l'accordo e tuttora non credo che, in fondo, ci sia.

Vi è solo una riforma che è andata abbastanza avanti, ed è quella del codice di procedura penale: però, signor Presidente, mi consenta di dire che se io fossi un cattolico praticante andrei a fare le novene in tutti i santuari affinché non entri in funzione quel codice riformato; diversamente non si farà più un solo processo penale in Italia ed avremo la ridicolizzazione e lo schianto della giustizia — ed io peso le parole che dico —. Voi l'avete visto in concreto, non teoricamente, che la Commissione ha fatto un buon lavoro, ha cercato di modificare certe cose, sempre con la paura di andare al di là della delega o contro la delega. Ma chi ha il senso dell'aula di giustizia, chi comanda nel nostro paese, chi sa come siamo, senatore Campopiano (alla porta di Castel Capuano mi sono sentito chie-

dere se mi serviva un testimone oculare), non può fare d'un salto la riforma svedese di fronte alla situazione italiana che è quella che è. Il che significa non volere le riforme; del resto la riprova è in questo: che mi sono battuto per l'abolizione della *reformatio in pejus* senza peraltro riuscirci nè in Commissione, prima, nè in Aula dopo; non sono riuscito a fare abolire una cosa medioevale ed assurda, che poi sta alla base delle amnistie, dell'intasamento degli uffici, di mercimoni di ogni genere. Si vuole, quindi, la riforma svedese, romana, il processo di Verre, il processo alla Perry Mason ma non si abolisce il divieto della *reformatio in pejus* dove giocano gretti interessi degli avvocati, gretti interessi clientelari

Ora, è evidente che la riforma è nata dalla reazione agli abusi che vi sono stati (vedi il famoso processo al « biondino » di Primavera), ma non si può, per questo, andare agli estremi opposti; non è con le reazioni che si fa la modifica di una legislazione. Con le reazioni si può fare un convegno che sia più o meno polemico, un discorso di partito, un programma elettorale, ma non si può legiferare.

Questa riforma, comunque, ormai è fatta; bisogna cercare che abbia il minore effetto.

Concludendo, qui si è parlato, e giustamente, dei mezzi di azione della giustizia. Al riguardo siamo tutti d'accordo; ma non toccherei il tasto delle retribuzioni ai magistrati per ovvie ragioni: non possiamo aprire un ginepraio di questo genere. Io, che pure sono stato un magistrato, ho una tremenda paura dei magistrati, perchè l'umanità conosce la maniera di liberarsi del tiranno singolo (dal pugnale di Bruto e Cassio a quello di Ravallac a quello di Carlotta Corday); l'umanità conosce la maniera di liberarsi dalla tirannia delle folle (vedi i cannoni di Napoleone in piazza della Concordia il 18 brumaio); non conosce, invece, la maniera di liberarsi dalla tirannia dei giudici che con la toga e con il diritto possono fare quello che vogliono; ed è pericolosissimo. Ecco perchè sono stato sempre contro l'arbitrarietà dei giudici, onorevole Ministro.

Ricordo un dibattito svolto a Bologna, nel corso del quale fui attaccato da tutti i magistrati.

I magistrati in quell'occasione hanno detto: « Il Parlamento in caso di imputazione di strage ammette la libertà provvisoria, noi la diamo a tutti senza guardare in faccia nessuno ». Noi conosciamo questi stati d'animo che devono richiamare la nostra attenzione, anche se sapremmo come rispondere a certe dichiarazioni.

Sono d'accordo con i colleghi sulla necessità di chiedere il massimo possibile per l'utilizzazione dei mezzi di esercizio della giustizia e a questo riguardo si è parlato delle cancellerie, degli ambulatori ed uffici di medicina legale e via di seguito, ma io desidero soprattutto porre l'accento sul quel mezzo umano che è il testimone e per il quale occorre trovare la maniera affinché non sia più un cittadino contestato e maltrattato. Il testimone è sempre esposto ad indagini di carattere penale, come minimo viene accusato di ubriachezza, considerato un visionario, sottoposto a critiche di carattere morale e per di più nelle zone nelle quali esiste la mafia, che ormai sono abbastanza estese, mette a repentaglio anche la propria vita. Che cosa si può fare? È chiaro che tutto ciò che è connesso all'etica e al costume sociale non si può modificare e non è facile da modificare, ma possiamo ad esempio migliorare quell'andazzo per cui il testimone citato ad una certa ora spesso deve attendere tutta la giornata, mentre vengono discussi altri processi, per poi sentirsi congedare dal giudice per mancanza di tempo. Il testimone è un cittadino che collabora con la giustizia, che assume responsabilità ed obblighi e che tra le tante vittime di cui ci occupiamo è anch'egli vittima di se stesso perchè ha il coraggio di non nitirarsi e di dire ciò che ha visto. Per questo ha bisogno di una maggiore tutela e considerazione.

A proposito delle misure alternative, ogni volta che se ne parla io vorrei ricordare, signor Ministro, un suo predecessore del mio partito, l'onorevole Reale, il quale tanto si è battuto per la depenalizzazione di alcune specie di reati. Un siffatto indirizzo merita ogni nostro appoggio, ma oggi si sta operando una depenalizzazione in una forma fin troppo vasta, moltissimi reati non vengono neppure denunciati, la polizia non prende in considerazione le denunce di furto e spesso non si reca neppure sul posto. Questo stato

di cose è veramente grave e dobbiamo rendercene conto; la gente ne è esasperata ed io mi trovo spesso a cogliere discorsi sull'autobus, come quello di una signora alla quale per strada hanno strappato la collana dal collo, che si concludono e raccolgono il solito commento con la frase: « Ci vuole la pena di morte! ». Questa stessa frase la sento ripetere spesso anche dai tassisti e, comunque, da tante persone che non si lasciano convincere da quello che io cerco di spiegare loro perchè è chiaro che come tutti noi, io, sono contrario alla pena di morte, ma purtroppo esiste uno stato d'animo di esasperazione molto diffuso.

Le mie osservazioni forse sono state slegate, ma sono il frutto di esperienze dirette e nascono da un'amarezza che ritengo comune a molti; vogliono, comunque, essere espressione di un orientamento favorevole al bilancio di previsione per il 1978 del Ministero. Noi possiamo discutere sui cardini della programmazione, possiamo discutere sulla ripartizione tra la spesa pubblica destinata al *deficit* e la spesa pubblica destinata a scopi produttivi, ma non vogliamo discutere dello sforzo di chi porta avanti un'attività indispensabile e necessaria alla vita nel nostro Stato.

A B B A D E S S A . Mi sembra che il bilancio del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1978 sia impari alla domanda di giustizia, ordine e legalità non per responsabilità del Ministro — lo riconosco con obiettività — ma per quelle ragioni che lo stesso relatore, senatore De Carolis, ha messo in chiaro durante la sua esposizione. Egli ha precisato che effettivamente vi è una notevole disarmonia tra la domanda delle varie strutture della giustizia e le disponibilità di spesa del Ministero; d'altronde ha anche denunciato che non tutte le richieste di spesa avanzate dal Ministro hanno potuto essere accolte in sede governativa. Questo non ci vieta di rilevare che la domanda di giustizia, ordine e legalità del Paese dovrebbe essere considerata prioritaria nel contesto generale del bilancio dello Stato perchè a me pare che una risposta adeguata a tale domanda rappresenti un fattore condizionante anche

della produttività economica. Infatti, se si considera che particolari forme delittuose si sono manifestate contro la produttività delle grandi aziende — si pensi all'alto forno siderurgico di Taranto — ed alle devastazioni della Fiat — con il conseguente condizionamento anche della capacità di impiego della manodopera, mi sembra che il Governo avrebbe potuto aderire con più opportunità ed oculatezza alle richieste del Ministro di grazia e giustizia dando ad esse una priorità. Invece, mi dispiace di dover rilevare che nella relazione generale si sono spese decine di pagine per quanto riguarda i fenomeni economici, il costo del lavoro, la possibilità di pareggio della bilancia commerciale e tutto l'insieme della situazione economica, ma non è stata spesa una parola per quanto riguarda il problema della giustizia in Italia. Per questo avrei gradito che la tabella numerica, ragionieristica del bilancio fosse stata accompagnata da note illustrative.

La tabella n. 5, ripeto, è impari nel volume della spesa perchè, mi sia consentito di rilevarlo, i 100 miliardi in più rispetto all'anno precedente vengono ad essere notevolmente incisi dall'inflazione ed inoltre vengono completamente assorbiti dalle spese per il personale, come appare chiaro dalla analisi fatta al foglio 2 della relazione. Dico ancora di più: se dovessimo ripartire la spesa globale di 556 miliardi, noteremmo che ben oltre i due terzi della spesa stessa sono destinati, appunto, al personale in attività di servizio, di quiescenza ed ai trasferimenti, cioè a dire 380 miliardi; pertanto, per l'acquisto di beni e servizi rimane una spesa destinabile di circa 170 miliardi. Questo mi pare che sia un fatto notevolmente riduttivo per la valutazione del bilancio stesso. D'altro canto al foglio 4 del preambolo si può anche rilevare che la distribuzione dei 170 miliardi per l'acquisto di beni e servizi è certamente limitata e non risponde affatto a quelle esigenze di carattere generale che oggi in Italia sono più particolarmente sentite. Aggiungo, inoltre, che non possiamo cambiare avviso, circa la ristrettezza ragionieristica del nostro bilancio, ricorrendo all'elencazione dei provvedimenti legislativi, così come ha fatto il relatore quando nella sua conclusione ha det-

to che va tenuto conto, considerate le difficoltà economiche, degli impegni assunti per la riforma del codice di procedura penale, per la depenalizzazione e per le pene alternative. Una cosa è la politica legislativa, con i fatti esterni al bilancio, altra cosa è la politica criminale, il fatto finanziario che nasce con il bilancio. Non riusciamo attraverso le cifre del bilancio a rilevare un orientamento per quanto riguarda la politica criminale e per quanto riguarda la politica della giustizia.

Avremmo potuto essere più soddisfatti di questo bilancio se, con le cifre alla mano, avessimo potuto riscontrare quella volontà politica che non possiamo trasferire a provvedimenti legislativi che devono ancora essere discussi ed approvati.

Vorrei soffermarmi su alcune voci per spiegare i motivi per i quali avrei gradito, come modesto operatore di diritto e non come politico, esprimere la mia solidarietà al bilancio del Ministero di grazia e giustizia; voci che paiono invece insufficienti.

A pagina 7 della tabella trovo che sono stati stanziati 4 milioni in meno rispetto al 1977 per studi, indagini e rilevazioni, cioè a dire appena 50 milioni. Tengo a dichiarare che di ciò non faccio un addebito al Ministro perchè, come risulta dalla relazione del senatore De Carolis, egli ha chiesto ma non ha ottenuto un più vasto volume di spesa; mi pare però che in questa vasta problematica sociale e di giustizia una riduzione di spesa in questo campo non possa essere considerata positiva.

Altrettanto è da osservare riguardo alla voce di spesa, di notevole estensione, di cui al capitolo 1107; lo stanziamento di 27 milioni appare riduttivo dei compiti e della grande prospettiva di azione che in questo momento dovrebbe avere il Ministero di grazia e giustizia in Italia, ed impari anche alla domanda politica che in questo settore nasce dal popolo italiano.

A queste voci che classificano, quasi, una riduzione di compiti, una limitazione di portata dell'azione del Ministero, mentre vorremmo vederlo andare di pari passo con la vastità delle esigenze che si pongono, va ag-

giunto anche il capitolo 1584 con il quale si destinano soltanto 63 milioni, come nel 1967, per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento degli uditori giudiziari e per la preparazione dei magistrati, eccetera. Questa cifra da destinare ai primi gradini della Magistratura per l'affinamento dei talenti, delle capacità e per l'approfondimento dei problemi della giustizia, mi sembra addirittura modesta. Come pure, per quanto riguarda le assegnazioni per le spese d'ufficio ai tribunali, alle preture, agli uffici di sorveglianza: un miliardo e mezzo; è stata invece aumentata — e me ne compiaccio — la voce spese per le esigenze straordinarie delle attrezzature per uffici giudiziari, comprese quelle per uffici sistemati in locali di nuova costruzione: due miliardi e mezzo. Poi, per quanto riguarda i procedimenti penali e quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio, sette miliardi. Non si parla e non si prevede il gratuito patrocinio nel settore penale, cui alludeva il relatore.

Ancora, per quanto riguarda il 2086, spese per l'organizzazione; ditemi voi se in un'Italia in cui avvengono i fenomeni che conosciamo, in cui c'è quella presa di posizione per la rieducazione e la preparazione, questa voce debba assommare appena a 72 milioni: questo è men che modesta cosa di fronte alle esigenze che si manifestano.

Per la tutela e il recupero dei minori c'è uno stanziamento che, per lo meno, è stabilizzato intorno ai nove miliardi di lire, nonostante le ancora tante esigenze.

Spese per il funzionamento e l'organizzazione delle scuole del corpo degli agenti di custodia: cento milioni; il miglioramento c'è stato, ma è sempre poco, se è vero quello che avviene nelle carceri, dove vi è anche mancanza di preparazione specifica, perchè bisognerebbe cominciare ad istruire anche le guardie carcerarie sul come si maneggia una pistola, perchè molti di costoro la portano, ma non la sanno usare.

C'è infine da rilevare la modestia della voce — e qui mi associo in pieno al senatore Cifarelli — per l'assistenza ai dimessi dagli istituti di pena e alle loro famiglie. È ben poca cosa se è vero che dobbiamo fare una

politica di recupero sociale e di rieducazione. Assistenza a favore dei detenuti e loro famiglie: l'erogazione è prevista in cinque miliardi.

Queste voci che ho citato mi fanno pensare che, oltre la stessa volontà del Ministro, e per una non adeguata valutazione della priorità del problema della giustizia, non si è voluto dare quell'ampio respiro che pure avrebbe meritato il bilancio in questione in questo momento, in cui la spesa stessa deve essere considerata prioritaria per le istituzioni e prioritaria anche per garantire la produttività economica.

Detto questo, vorrei citare qualche cifra che riguarda le entrate della Cassa delle ammende. Non vorrei che attraverso queste cifre venisse una cattiva interpretazione preventiva, che noi invece auguriamo emerga positiva, delle prossime leggi che sono state preannunciate dal Governo, una valutazione negativa, dunque, per quanto riguarda la politica criminale. A pagina 76 leggo: previsioni di entrate correnti lire 15 milioni per il 1977 e lire 15 milioni per il 1978 a proposito della voce « Vendita dei corpi di reato ». Tutti sappiamo che in Italia il possesso — lecito e illecito — delle armi sta aumentando; l'uso delle stesse anche; c'è una legge dei covi che dovrebbe essere attuata; questa previsione stabilizzata intorno ai 25 milioni potrebbe far pensare che sia per difetto; vorrei dire, cioè, che mi auguro l'aumento di una simile entrata, perchè starebbe a significare un maggiore e più intelligente impiego delle forze dell'ordine per il reperimento delle armi illecite, che poi vengono vendute all'asta e tutti sanno che le armi all'asta si vendono bene. Non vorrei che la stabilizzazione dell'entrata fosse indice dell'*animus agendi*. Altra osservazione da fare è sulle manifatture carcerarie: da un miliardo nel 1977 siamo passati a 500 milioni nella previsione del 1978. Ben venga simile previsione retributiva, se in effetti ciò dovesse significare un minor numero di carcerati; ma se dovessero aumentare? Questo potrebbe significare che quasi vorremmo secondare la previsione di un certo Ministro di grazia e giustizia — diverso da lei, senatore Bonifacio —

che diceva che si doveva passare da un regime custodiale ad uno stato di regime conviviale. Insomma, una riduzione di tale entrata potrebbe significare una minore attitudine degli istituti carcerari a impegnare i detenuti in lavori produttivi.

Queste mie sono piccole notazioni che forse lasciano il tempo che trovano, ma che tuttavia è opportuno che io abbia fatto.

In conclusione, al di là dello sforzo fatto dal Ministro, al di là dei numerosi provvedimenti legislativi che attendiamo di conoscere e di valutare quando saranno portati al nostro esame, al di là di ciò che è *de jure condendo*, mi pare che il bilancio 1978 sia piuttosto di stretto respiro; mi sarei augurato una maggiore significazione, una maggiore incisività, mi sarei augurato che fosse più rispondente alle esigenze del momento; di questo non faccio, lealmente, alcun addebito al Ministro: sarà stata una valutazione di carattere generale nell'ambito delle ristrettezze di carattere economico che affliggono il nostro Paese, ma tuttavia penso che sia stato un errore, perchè si sarebbe dovuto fare in modo che avesse avuto altri orizzonti.

Ci sono poi alcuni ordini del giorno. Il primo, presentato dal senatore Campopiano, tendente ad accelerare l'*iter* della riforma dei codici, cui mi associo; non vi è nulla di peggio per gli operatori del diritto che dover consultare leggi e leggine per poter avere quell'oggettività, quella conoscenza, quella certezza coordinata del diritto cui faceva riferimento il Ministro stesso nel suo intervento alla Camera. E ciò vale anche per la società e per i cittadini singoli.

Vi sono poi altri due ordini del giorno riguardanti, uno, il giudice unico e il giudice onorario, l'altro l'ordinamento carcerario. Lo spirito che anima i due ordini del giorno mi trova perfettamente consenziente; se potessi votarli per divisione, certamente voterei favorevolmente alcune parti e negativamente altre, per ovvie ragioni e considerazioni che nascono dalla mia modesta esperienza di avvocato, non certo per una valutazione di carattere politico.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Prima di dare la parola al relatore per la replica, desidero fare alcune dichiarazioni, in quanto ho sentito in alcuni interventi implicitamente, in altri esplicitamente, giuste critiche che potrebbero investire anche la Presidenza che ha il compito di tutelare le prerogative della Commissione non per creare privilegi, ma per consentire ai commissari di adempiere fino in fondo il loro non facile dovere.

Si è detto che quest'anno la tabella non è stata accompagnata dall'illustrazione che noi gli altri anni avevamo sempre fatto. Devo dire che questa constatazione l'avevo fatta anche io; la Presidenza ha potuto accertare che è così per tutti i bilanci. Ciò non significa, naturalmente, che sia bene seguire questa linea, anzi direi che è male. Non solo, ma l'articolo 3 della legge 20 luglio 1977, n. 407, niente dice, sostanzialmente, di diverso da quanto diceva l'articolo 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per cui occorre arguire che quella illustrazione era fatta non per obbligo di legge da parte dell'Esecutivo, ma per prassi, che era quanto mai lodevole.

I termini ristretti non consentivano certo alla Presidenza di intervenire in alcun modo; tuttavia colgo l'occasione per rivolgere all'onorevole Ministro la preghiera di vedere se per il prosieguo si possa fare altrimenti, onde rendere meglio leggibile la tabella, come tutte le altre. A questo proposito m'impegno con la Commissione d'investire anche la Presidenza del Senato perchè possa, l'anno prossimo, aversi questa illustrazione che è quanto mai comoda, specialmente per le Commissioni non economiche, perchè queste, in sostanza, si rifanno alla relazione previsionale e programmatica dove, è stato giustamente sottolineato, tutti parlano di questioni economiche, ma non di tutte le altre questioni che nei bilanci dei singoli Ministeri vengono in evidenza.

Un'altra questione è stata sollevata ed è rappresentata dalla coincidenza fra questa nostra discussione e le comunicazioni che

l'onorevole Ministro ha ritenuto di rendere oggi stesso alla Commissione della Camera. Dirò alla Commissione che alla Presidenza non era sfuggito questo fatto; posso aggiungere, senza infingimenti, che ha anche procurato al Presidente una certa amarezza, anche perchè ritengo che questa Commissione abbia adempiuto al suo dovere e svolto i suoi compiti nel migliore dei modi possibili. Devo tuttavia aggiungere che, esaminata la questione, ho dovuto constatare come non competesse alla Presidenza alcun intervento per modificare questa situazione anche se, per l'appunto, si verificava proprio nell'anno in cui toccava al Senato occuparsi del bilancio in prima lettura: in sostanza, di tutte le questioni di cui si è parlato davanti alla Commissione giustizia della Camera, importa l'inconveniente che del bilancio si parli non per due volte — e l'onorevole Cifarelli osservava che forse è troppo — ma addirittura per tre.

Questo ho voluto dire, sicuro della comprensione della Commissione, nel senso che, per quanto la cosa possa dispiacere, tuttavia non rientra assolutamente nei compiti della Presidenza di poter intervenire. Quindi spero che quelle critiche, che giustamente sono state rivolte anche alla Presidenza, siano in questo senso comprese e spiegate.

Prego il senatore De Carolis di prendere la parola per la replica.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, la mia replica sarà brevissima in quanto a me sembra che ci sia stata sostanziale convergenza nei vari interventi su alcuni punti essenziali che poi, in fondo, sono i punti qualificanti della discussione del bilancio.

Mi pare dunque che si sia rivelata una sostanziale identità di vedute su un fatto fondamentale, cioè sul fatto che i problemi della giustizia hanno un carattere prioritario. D'altra parte questo è stato da me sottolineato, anche come espressione dell'accordo tra i partiti della cosiddetta astensione. Ed è stato anche sottolineato, sotto il profilo specifico — mi riferisco in modo particola-

re all'intervento, che ho molto apprezzato, del senatore Benedetti — che questa priorità ha stretto riferimento con l'esigenza della difesa non solo dell'ordine pubblico, ma anche dell'ordine democratico del Paese. Al riguardo, anzi, voglio ricordare che proprio così si inizia la mia relazione.

Da questo, pertanto, cioè dalla riconosciuta priorità dei problemi della giustizia, intesa come strumento per la difesa dell'ordine democratico, discende necessariamente lo stretto collegamento con una organica politica delle istituzioni.

Ora, non si può evidentemente non condividere questa giusta e corretta impostazione. D'altra parte, questo ha anche determinato un sostanziale accordo tra le parti politiche ed anche una notevole rapidità — come ho avuto occasione di rilevare nella relazione — nel raggiungimento dello stesso. Infatti se questo accordo fosse stato visto, per alcuni aspetti particolarmente delicati, soprattutto sotto il profilo garantista, come avente soltanto il limitato obiettivo della difesa dell'ordine pubblico, probabilmente non sarebbe stato raggiunto con tanta rapidità.

Il dibattito si è soffermato su singoli aspetti dell'ampia problematica, di cui vorrei qui ricordare soltanto tre punti essenziali. In primo luogo, l'attuazione completa dell'ordinamento penitenziario, senza momenti di ripensamento, salva la necessità di garantire da un lato gli obiettivi della riforma dell'ordinamento stesso e dall'altro la sicurezza sociale; anzi, certi provvedimenti di carattere legislativo da noi votati e di carattere amministrativo adottati dall'amministrazione penitenziaria debbono essere visti, a mio avviso, proprio come il necessario passaggio e l'indispensabile tentativo per evitare che una discrasia tra obiettivi e contenuti della riforma, rispetto alla disponibilità dei mezzi, possano mettere in serio pericolo la realizzazione completa, in un futuro che ci auguriamo prossimo, della riforma dell'ordinamento penitenziario.

Il secondo punto sul quale si sono manifestate convergenze è quello dell'esigenza della riforma del codice penale, oltre che, naturalmente, dell'attuazione del nuovo processo

penale con il necessario collegamento con la approvazione della legge sul patrocinio per i non abbienti.

Direi però che quella che, in un certo senso, ha fatto nella discussione — mi sia consentito dirlo — la parte del leone è stata la riforma dell'ordinamento giudiziario. Questo per vari motivi: per motivi di carattere politico generale, ideale se non ideologico; per motivi di carattere pratico, per una migliore amministrazione della giustizia. Ho precisato per motivi di carattere ideale: e qui mi riferisco ai grandi temi della collocazione, per esempio, della funzione del pubblico ministero in relazione anche all'attuazione del codice di procedura penale, nonché al problema della responsabilità del magistrato. Così pure, ho precisato, per motivi di carattere concreto, non per questo naturalmente meno importanti, cioè per la necessità di una rapida amministrazione della giustizia, della revisione dei collegi, che non è stata ritenuta sufficiente, e della istituzione del giudice unico di primo grado e del giudice onorario.

Questo per quanto riguarda il settore delle riforme.

Un altro problema reale dell'amministrazione della giustizia, che emerge dal dibattito e dall'esame concreto del bilancio, è quello delle strutture: problema delle strutture inteso come personale nei vari settori; problema delle strutture inteso come disponibilità di mezzi; problema delle strutture inteso come soluzione dei problemi connessi all'edilizia giudiziaria e all'edilizia penitenziaria. Ebbi già a dire in occasione della discussione del bilancio del 1977 — ed è stato sottolineato anche in questa sede — che è finita l'illusione che le riforme nel settore della giustizia non costino; le riforme nel settore della giustizia costano nella misura in cui postulano una strumentazione che è indispensabile per l'attuazione delle riforme stesse, che altrimenti restano pura declamazione di principi, anzi spesso si trasformano in una involuzione nell'attuazione di tali principi.

Nel corso del dibattito è stato detto al relatore di avere sottolineato come, purtroppo, da un lato si sia avuto questo riconoscimento della priorità dei problemi della giustizia,

ma dall'altro lo si sia avuto nella preparazione di un bilancio improntato a criteri di grande austerità. È vero che occorre fare una selezione, oltre che una necessaria compressione, della spesa pubblica, ma è anche vero che in questo contrasto, purtroppo evidente, tra la necessità di un contenimento della spesa pubblica e il soddisfacimento delle esigenze prioritarie della giustizia chi, in un certo senso, ha ceduto il passo sono state appunto le esigenze prioritarie dell'amministrazione della giustizia. Ritengo che questo non si possa assolutamente negare.

Di ciò — come peraltro è stato riconosciuto da molti oratori intervenuti nel dibattito — non si vuole fare carico a chi in questo momento ha il difficile compito di guidare un Dicastero così delicato, uno dei Dicasteri maggiormente impegnati nella difesa dell'ordine democratico. Vi è stato infatti da parte del Ministro — ne ho già reso testimonianza, ma desidero rinnovarla — un costante sforzo per migliorare capitoli di bilancio, per impedire tagli a capitoli di bilancio indispensabili, per portare avanti la politica delle riforme, per avere nel complesso un bilancio che non segnasse un passo indietro, ma costituisse in un certo senso la piattaforma per l'ulteriore lavoro e del Parlamento e dell'Amministrazione, seguendo le linee generali che sono state indicate. Non so peraltro se ulteriori prospettive, in seguito al dibattito che qui si è svolto, alla pressione delle forze politiche, al riconoscimento della priorità di questi problemi, alla viva preoccupazione dell'opinione pubblica, potranno in questo senso realizzarsi in un secondo momento, anche in sede di variazione del bilancio 1978, allorché alcune Commissioni avranno completato i propri studi ed avranno prospettato al Parlamento ed al Governo le concrete esigenze per poter attuare quelle riforme sulle quali l'impegno ormai è chiaro ed è preciso. In quel momento si porrà il problema anche di un incremento di singoli capitoli di bilancio, oppure di una migliore distribuzione della spesa, per quanto concerne nel complesso l'amministrazione della giustizia.

Concludo affermando, onorevole Ministro, che il motivo conduttore di tutti gli inter-

venti è stato essenzialmente (ed il relatore lo condivide) questo: l'esigenza di prospettare finalmente una organicità di queste riforme in un quadro complessivo ideale, che sia chiaramente delineato. Nel settore penale, nel settore della procedura penale, nel settore della esecuzione della pena, queste linee ideali sono state tracciate. Si tratta adesso di realizzarle. Credo che sarebbe un grave errore realizzarle parzialmente, solo per alcuni aspetti e, anche se ciò comportasse un maggiore impegno e del Governo e del Parlamento, anche se ciò comportasse qualche tempo più lungo per la concreta attuazione di queste linee programmatiche, io credo che la organicità della riforma farebbe senz'altro premio su questi aspetti che a prima vista potrebbero apparire negativi.

Alla luce anche di queste considerazioni, esprimo il mio avviso sugli ordini del giorno che sono stati presentati.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno a firma Tedesco, Luberti, Benedetti ed altri, relativo al nuovo diritto penitenziario e quindi alle iniziative necessarie per l'applicazione dell'istituto della semilibertà e dell'affidamento in prova, l'auspicio che questo possa avvenire anche attraverso un assistentato volontario mi trova perfettamente consenziente. D'altra parte io feci anche una battaglia, per quanto riguarda la legislazione degli stupefacenti, perchè fosse introdotta la possibilità di una operatività di istituzioni volontarie, senza scopo di lucro evidentemente, oltre che la possibilità dell'attuazione di una collaborazione di singoli volontari. Naturalmente mi trovano consenziente anche gli altri due punti che riguardano rispettivamente lo sviluppo del lavoro carcerario come strumento di recupero e di reinserimento sociale e, soprattutto, il potenziamento qualitativo dell'opera educativa nel settore degli istituti minorili.

Anche l'altro ordine del giorno, sempre a firma dei senatori Luberti, Petrella ed altri, che riguarda in modo particolare la preparazione del nuovo ordinamento giudiziario, mi trova consenziente, soprattutto per la prudenza con la quale è stata prospettata l'applicazione di una più vasta partecipazione popolare all'amministrazione della giusti-

zia, così come peraltro è previsto dalla Costituzione della Repubblica. Per cui ribadendo ancora una volta un concetto che ho già espresso nella relazione, dobbiamo conciliare la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia anche con una adeguata preparazione, affinché questa amministrazione della giustizia (mi riferisco soprattutto al giudice onorario) sia sottratta a quei problemi negativi che spesso sorgono allorché si tratta di nominare o di eleggere i giudici onorari. Per quanto riguarda gli esempi che sono stati citati a proposito del mondo anglosassone, dobbiamo tenere presente che è vero che in esso è diffusa la partecipazione popolare nell'amministrazione della giustizia, ma è anche vero che bisogna tenere conto di quali sono i settori nei quali viene effettuato il reclutamento dei giudici onorari, che sono di gran lunga più numerosi dei giudici togati. L'esperienza illuminante dell'Inghilterra conferma non solo la mia preoccupazione, ma anche il mio auspicio.

In merito all'ordine del giorno a firma dei senatori Scamarcio e Campopiano, dichiaro di essere senz'altro consenziente. L'emanazione del nuovo codice penale è uno degli obiettivi fondamentali. Debbo solo osservare che questo impegno non riguarda esclusivamente il Governo, ma anche e soprattutto il Parlamento. Dinanzi all'indicazione di date di sbarramento così perentorie, preferirei l'affermazione non solo del Parlamento attraverso un ordine del giorno della Commissione, ma anche la conferma da parte del Governo di una precisa volontà politica per una rapida attuazione ed emanazione del nuovo codice penale.

In complesso, quindi, il parere è favorevole con queste osservazioni.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi siano consentite due osservazioni preliminari. Anzitutto sono pienamente d'accordo sulla opportunità che i singoli bilanci siano accompagnati da una ampia relazione introduttiva che possa contenere almeno l'esplicazione delle linee di fondo dell'in-

dirizzo politico del Governo nei vari settori. Mi farò carico di esprimere questa esigenza a livello di Governo e di Presidenza, perchè ovviamente si tratta di una metodologia che non può non valere ugualmente per tutti i bilanci.

In secondo luogo desidero precisare che non ho assunto alcuna iniziativa di comunicazioni alla Camera dei deputati. Bisogna che io ristabilisca la verità delle cose perchè non mi si faccia carico di scelte opzionali. La verità è che fin dall'agosto scorso, ricordo proprio alla vigilia delle brevissime e tormentate ferie, il Presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati, a nome di tutti i gruppi politici, mi rivolse l'invito a fissare una seduta nel corso della quale si facesse il punto sulla grossa problematica della giustizia. Era un invito al quale dovevo necessariamente ottemperare perchè non posso assolutamente rifiutare il colloquio, il confronto con il Parlamento. Era stata fissata già una data nel mese di settembre, che poi, non per mia scelta, è slittata fino al 13 ottobre. Si è quindi verificata questa concomitanza. Per il futuro sarà un problema di armonizzazione di certe cose, ma è certo che il Ministro della giustizia, di fronte ad un invito che proveniva da tutti i Gruppi politici, non poteva opporre un rifiuto al confronto.

Fatte queste precisazioni, mi scuso se il mio intervento, data la delicatezza della materia, non potrà essere contenuto nel limite di pochi minuti, giacchè la problematica che è sottostante alle cifre del bilancio e che poi è emersa nel dibattito innanzi alla Commissione è una problematica che richiede un momento di riflessione sugli indirizzi di fondo della giustizia.

Non mi intratterrò sui singoli aspetti e sui singoli punti, però desidero assicurare gli onorevoli senatori che, come già feci lo scorso anno, ciascun punto attirerà poi la mia concreta attenzione operativa. In questa sede devo necessariamente limitarmi ad una panoramica generale dei problemi che ci sono di fronte.

Credo poi che non sia vana l'occasione offerta dall'approvazione del bilancio per una riflessione di insieme sui grandi problemi

del settore. Noi ci incontriamo, ci confrontiamo in occasione di singoli disegni o proposte di legge, ma ad un certo punto è bene fare un bilancio complessivo del quadro generale nel quale le singole iniziative vanno a collocarsi. Ecco perchè attribuisco una grande importanza alla discussione sul bilancio, anche se in certo qual modo il bilancio, per i suoi congegni, rappresenta più il consuntivo della legislazione che non il preventivo. Per questa ragione dovrò parlare anche di qualche proposito di legge sostanziale che certo, proprio per il fatto di essere allo stato dei fatti solo un proposito, ma spero un serio proposito, non emerge dalle cifre dei vari capitoli.

Nel settore della giustizia si sono verificate anche dei fatti positivi che costituiscono una importante premessa per una azione che non vuole tendere certo alla soluzione immediata di tanti problemi che sono caduti sulle nostre spalle, ma quanto meno avviare un discorso in positivo per questa soluzione.

A mio parere uno dei fatti più positivi è costituito dall'intesa programmatica tra i sei partiti, intesa programmatica che poi è stata trasferita in Parlamento attraverso la nota mozione ed è diventata programma del Governo. Io attribuisco una grande importanza a ciò, perchè il fatto che le forze politiche che si richiamano alla Costituzione abbiano individuato i problemi di fondo che riguardano la giustizia, e la giustizia nella sua connessione con l'intero quadro costituzionale, è un fatto che sta a dimostrare quasi plasticamente come intorno ai problemi della giustizia, forse anche per eventi che sono stati davvero tragici, si è creata, nelle forze politiche e nella pubblica opinione (perchè anche questo va sottolineato) una viva attenzione.

Ed è questa, secondo me, la premessa preziosa per la nostra azione, giacchè, a mio avviso, la grande crisi del sistema è stata determinata anche dalla situazione generale che un tempo condizionava la problematica che fa capo al settore della giustizia.

Oggi della giustizia si parla dappertutto; e se ne parla — ciò va tenuto presente — in un momento di crisi generale che è anche

notevolmente una crisi di carattere economico. Credo, del resto, sia una costante storica quella rappresentata dal fatto che, appunto, quando si verificano delle crisi generali le quali investono tutta la società, emergono con prepotenza, e tutti insieme, i problemi irrisolti, i problemi elementari di una società, e ciò avviene proprio nel momento in cui la scarsità delle risorse economiche rende più difficili le soluzioni. Mi sembra infatti che, se colgo bene lo spirito dell'accordo tra i sei partiti — accordo il quale, ripeto, non è accordo di governo — debbo trarne la conclusione che i problemi della giustizia non possono più essere considerati problemi settoriali ma sono diventati di primaria importanza per la stabilità delle istituzioni e lo sviluppo democratico del Paese.

Certo fra i provvedimenti indicati dal programma dei sei partiti e tra quelli già deliberati dal Governo ve ne sono taluni che vogliono affrontare esclusivamente i problemi che l'emergenza ci pone: mi riferisco in modo particolare a quel disegno di legge che va sotto il nome di « Nuove misure per l'ordine pubblico ». Su tale punto io vorrei essere, per la verità, molto chiaro ed esplicito, manifestandovi la mia profonda convinzione — saranno argomenti che poi approfondiremo in sede di dibattito di quei provvedimenti — che il maggior merito dei sei partiti che hanno concorso ad elaborare quel programma, il quale per questa parte ha altissimo grado di concretizzazione, è stato quello di individuare degli strumenti giuridici tali da rappresentare un'arma efficace per la lotta contro la criminalità che è ad ogni angolo di strada, e ciò senza recare lesioni non dico ai principi costituzionali, il cui rispetto rappresenta un dovere per ogni legislatore, ma anche ai principi generali dell'ordinamento. Ecco perchè rifiuto l'etichetta di « legge eccezionale » da taluno apposta a quel disegno di legge, giacchè esso si inquadra nel vigente sistema della prevenzione. Si tratta di un provvedimento articolato, che riguarda anche la Corte d'assise, e di cui parleremo tra poco; comunque anche le misure adottate nel sistema della prevenzione si inseriscono nel quadro generale del

nostro ordinamento, ed io ribadisco qui che quello che è previsto come arresto provvisorio non ha nulla a che vedere con il fermo di polizia vero e proprio. Non voglio dilungarmi sull'argomento: ho fatto tale osservazione anche per passare ad altre più generali considerazioni.

Per me è molto allarmante il risultato dell'indagine Doxa, oggi pubblicata su « L'Europeo » e riportata da tutta la stampa italiana, da cui emerge che il 51 per cento della nostra popolazione sarebbe favorevole al ripristino della pena di morte. Perché è molto allarmante? Riflettiamo insieme sulla questione: qual è il danno più grave arrecato dalla criminalità, comune o politica che sia? Il danno della criminalità non si deve valutare solo in termini puramente economici ma anche in termini morali, e l'incidere sul tessuto morale di una società fino al punto che una larga maggioranza sembra disponibile a fare un salto indietro nei secoli è cosa eccezionalmente grave. È allora compito del potere politico democratico inserire nell'ordinamento quei mezzi, quegli strumenti che, conformi ad un ordinamento ispirato ai principi dello Stato di diritto, quindi non contrastanti con le garanzie fondamentali, valgano a sconfiggere la violenza. La sconfitta della violenza rappresenta, a mio parere, la premessa per un ampliamento degli spazi della libertà.

Ho voluto fare queste considerazioni perché, secondo me, *in nuce* questi sono i problemi più gravi che nel momento attuale ci troviamo ad affrontare.

Ma quell'accordo contiene anche qualcosa di più: qualcosa che non guarda solo al presente ma anche al domani, come sempre dovremmo fare. Io sono profondamente convinto che se noi limitassimo la nostra attenzione ai problemi più immediati che la realtà, talvolta triste, ci pone di fronte non riusciremmo neppure a risolvere le situazioni contingenti. Occorre quindi che anche gli interventi d'emergenza si inquadrino in una strategia molto più ampia, che volga lo sguardo al domani; non perché oggi vogliamo risolvere anche i problemi di domani ma perché ci possa portare ad una vita civile più

ordinata e per ciò stesso più felice. Ed è per tale motivo che a quel disegno di legge sull'ordine pubblico si è contestualmente accompagnato quello sulla depenalizzazione e sulle pene alternative, ad indicare una strategia della giustizia. Quale strategia? Un differente sistema sanzionatorio, secondo il diverso grado di incidenza di certi comportamenti sui beni che interessano l'intera società. E qui viene acconcio il richiamo alla riforma del Codice penale, della quale, peraltro, credo parleremo il 10 novembre.

Infatti nel provvedimento relativo alla depenalizzazione ed alle pene alternative non solo è stato portato avanti il discorso sulla depenalizzazione, che non è discorso nuovo, bensì la continuazione di un dibattito risalente negli anni; non solo è stato creato un sistema di pene alternative rispetto alla carcerazione, ma si è dato l'avvio all'esame di certe questioni: ad esempio l'aggravamento di talune pene rispetto ad alcune fattispecie di comportamento che oggi colpiscono determinati interessi della collettività. E ciò si colloca nella linea di riforma del Codice penale. In che senso vi si colloca? Io ho sempre affermato, e lo ripeterò più ampiamente nel nostro incontro per discutere sulla relazione del senatore Valiante al disegno di legge numero 145, che la società di oggi è profondamente diversa da quella di quarant'anni fa. Ora che cos'è un codice penale? Tralasciamo il problema specifico della parte generale, e consideriamo i libri II e III, cioè la parte speciale. Questa rappresenta una certa gerarchia di valori, differentemente tutelati secondo il posto che occupano nella gerarchia stessa; ma, a parte i profili politici, a parte la diversa ideologia di fondo cui il Codice Rocco si ispira, possiamo immaginare che la gerarchia dei valori da tutelare sia, in una società così trasformata come la nostra, uguale a quella dell'epoca in cui esso venne emanato? Di qui l'esigenza di riconsiderare tutte le fattispecie, alcune per declassarle al grado di illecito amministrativo o anche — non esito a dirlo — per considerarle addirittura lecite, altre per accompagnarle a pene più severe.

E qui devo rilevare che il senatore Busseti ha sollevato un problema che mi trova

molto sensibile, quello della criminalità economica. Io mi sono assunto l'onere e la responsabilità di organizzare in prima persona, come Ministro della giustizia, il Convegno internazionale che avrà luogo a Roma dal 28 al 30 ottobre, in cui, ad un altissimo livello che vuol essere scientifico ma anche costituire la premessa di un'azione operativa, studieremo i problemi della criminalità economica, alla quale dobbiamo prestare una crescente attenzione. Certo, la criminalità violenta è quella che più colpisce la pubblica opinione; però esiste una criminalità economica, che magari è meno appariscente, anche nei suoi singoli episodi, ma che colpisce interessi della collettività molto più rilevanti.

Su di essa dobbiamo attentamente riflettere, anche per un'altra ragione.

I mezzi di repressione della violenza sono mezzi necessari: lo Stato, le istituzioni, devono difendersi. Dobbiamo però chiederci, anche per coinvolgere tutti i cittadini in un certo indirizzo, se per caso tutta questa esplosione di violenza e criminalità non trovi il suo substrato, non di giustificazione ma in un certo modo di spiegazione, di meccanica delle cose, nel modo di essere della nostra società. Anche questo, infatti, è momento di riflessione: abbiamo forse perso un po' di vista alcuni valori fondamentali, che dobbiamo recuperare. Qui si verifica il solito circuito tra la società e la legge, nel senso che è vero che questa, in fondo, rispecchia una società ma è anche vero — ed in questo credo fermamente — che la legge si pone essa stessa come componente del modo di essere di una società. Di qui la grande responsabilità ed il primato delle scelte politiche.

Noi non abbiamo mai dato una risposta emotiva alle istanze che salgono dal Paese anche in tema di ordine pubblico, bensì risposte pertinenti e razionali. Dobbiamo però prestare attenzione a che gli interventi legislativi non vogliamo dire siano pedagogici ma abbiano incidenza anche sul modo di formazione della pubblica opinione, sul modo di essere della civiltà del nostro Paese.

I problemi della giustizia vanno affrontati, onorevoli senatori, con una strategia complessiva: cioè occorre, sì, un rinnovamento

normativo, ma occorre anche un rinnovamento sul piano della organizzazione delle strutture.

Certo, nel campo che stiamo esaminando vi sono alcune riforme che, magari, direttamente non comportano una maggiore spesa; ma giustamente era stato rilevato dal relatore e da altri intervenuti che le grandi riforme richiedono necessariamente la disponibilità di adeguati mezzi finanziari.

Ad esempio la critica che io mi sono sempre permesso di fare alla legge penitenziaria del 1975 è nel senso che essa dovesse essere accompagnata da un piano finanziario di interventi, giacché ha poco significato stabilire nella legge come deve essere la cella del detenuto quando non si prevedono i mezzi necessari per realizzare gli obiettivi che ci si pone. Ma questa esperienza ci deve servire anche per il futuro.

Prendiamo ad esempio l'angolazione del nuovo codice di procedura penale, che ci consente un po' di vedere quale deve essere la nostra strategia per aggredire questi problemi dai vari lati; e sarà una strategia che non servirà, poi, soltanto per il codice di procedura penale, ma servirà in genere per tutti i servizi della giustizia. Io ribadisco qui l'impegno del Governo ad esercitare la delega nei termini convenuti, anche se non devo nascondere che persino sul piano normativo esistono delle notevoli difficoltà, che dobbiamo ancora affrontare. Mi riferisco (il Presidente della Commissione è espertissimo di questi problemi) all'esercizio della delega in riferimento al processo pretorile. Le difficoltà sono dovute ad una constatazione, che è, direi, incontrovertibile: da una parte, il principio accusatorio, al quale il nuovo codice si vuole ispirare, poco si concilia con la figura di un magistrato che somma in sé la funzione di polizia, la funzione requirente e la funzione di giudizio; ma nello stesso tempo nella legge delega non si trova, neppure indirettamente, alcuna disposizione che conferisca al Governo il potere di operare sulle strutture dell'ordinamento giudiziario. Di modo che io mi sono convinto che, *de iure condito*, la delega non può essere esercitata se non nel senso che, ferme le strutture pretorili, si realizzi della legge di

delega tutto quello che è compatibile con queste strutture. Capisco che il Presidente della Commissione possa avanzare molti dubbi. Ma vorrei dire che questa constatazione è una constatazione obiettiva: la delega non contiene nel suo oggetto la modifica dell'ordinamento giudiziario.

Di fronte a tale constatazione, che a me sembra davvero evidente, ancor più emerge la necessità di operare sull'ordinamento giudiziario. Non a caso, in questi mesi, in questi giorni, l'ordinamento giudiziario è venuto alla ribalta persino dell'opinione pubblica. Mentre ora parliamo di queste cose, una seria associazione di giuristi (i giuristi cattolici) sta dedicando la serata al dibattito intorno a questi problemi. Il dibattito lo si è avuto in seno alle grandi forze politiche (nella Democrazia cristiana, nel Partito comunista), in moltissimi uffici giudiziari.

Io devo dirvi onestamente che non sono affatto scontento di aver lanciato, mesi fa, il mio cosiddetto pre-progetto, che poi non era tanto ufficioso, perchè fu mandato da me per il parere, al Consiglio nazionale forense e al Consiglio superiore della magistratura. Certo ci sono stati notevolissimi dissensi intorno a questo pre-progetto, ma, quanto meno, esso ha portato prepotentemente all'esame della pubblica opinione, e non soltanto degli operatori del diritto, il problema di fondo della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Credo che i tempi siano maturi per questa riforma, che va fatta con coraggio e con prudenza, e che dalla fase di studio le forze politiche — attraverso la strumentazione dei partiti — e il Governo devono passare ad una fase operativa. Non possiamo limitarci a studiare sempre questi problemi.

Ora, anche dalle dichiarazioni rese dai Gruppi politici in questo dibattito innanzi alla Commissione giustizia della Camera, ho ricavato la confortante conclusione che non siamo lontani dal passaggio a scelte che siano operative. Certo, si tratterà di vedere come deve essere configurato il giudice onorario. Non sarei neppure alieno, senatore Cifarrelli, a che ci fosse una fase di passaggio, attraverso l'utilizzazione dell'attuale conciliatore. Credo però profondamente che se noi

vogliamo realizzare una magistratura onoraria che risponda alla funzione propria di un giudice non professionale (intendo dire non incardinato nell'ordine giudiziario), dobbiamo fare in modo che sia una magistratura che si muova un pò diversamente dalla magistratura ordinaria. Secondo me, non risolveremmo un grosso problema, se pretendessimo che anche nelle piccole controversie si seguisse la stessa procedura che si segue nelle controversie innanzi ai tribunali o se si stabilisse che al giudice onorario vadano competenze esclusivamente determinate in base a criteri di valore come esponente della controversia.

Io credo che il punto fondamentale debba essere questo: creare una magistratura ordinaria, presso la quale, con maggiore agilità si possano trattare le controversie e alla quale possano essere assegnate le controversie non solo in base al valore, ma anche in riferimento alla materia del contendere, essendoci, secondo me, sia in materia penale che in materia civile, delle controversie che meglio possono essere giudicate da un giudice onorario.

E naturalmente sono favorevole, ma in questa visione generale di riforma dell'ordinamento penitenziario, anche all'introduzione, almeno come regola, del giudice monocratico, secondo le linee direttive del pre-progetto cui ho accennato, che appunto riservava a controversie di maggior rilievo il giudice collegiale. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che anche la collegialità in se stessa è una grande garanzia.

Ecco perchè io manifestò il mio favore all'ordine del giorno che riguarda questa problematica, non senza aggiungere, per quanto riguarda l'accenno alla più vasta partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, che questa parte dell'ordine del giorno, secondo l'interpretazione autentica data dal relatore, riguarda anche il giudice onorario. Credo però che si debba aver riguardo anche a quella forma più propria di partecipazione popolare che si riferisce alle Corti d'assise. Ora, le Corti d'assise hanno rappresentato per noi un grossissimo problema. C'è stato un momento, che devo definire tragico, nella nostra storia giudiziaria, in cui sembrava che l'unico provvedimento saggio

che potessimo adottare fosse quello di togliere alle Corti d'assise certe competenze per determinati reati. Non bisogna mai dare una risposta emotiva agli avvenimenti. La esperienza, poi, ci ha dimostrato che le corti d'assise sono in grado di affrontare anche questi processi, come è avvenuto in varie città italiane.

Il problema però restava. E, nella legge sull'ordine pubblico, voi troverete una parte dedicata alle Corti d'assise, in cui si allarga la platea del sorteggio, si semplificano le procedure di sorteggio, e c'è anche una misura di ordine economico (non dobbiamo sottovalutare l'esigenza di misure di ordine economico). Abbiamo dovuto constatare che vi era una grossa ingiustizia: mentre il pubblico dipendente chiamato a fare il giudice popolare conserva la sua retribuzione, il lavoratore privato perde il suo compenso; perciò abbiamo provveduto con una opportuna misura perchè a questi soggetti venga data una retribuzione giornaliera aggiuntiva di venti mila lire. Avremo poi occasione di vagliare la cosa in concreto.

Perchè dico questo? Dico questo perchè noi (e ciò vale anche per il giudice onorario) dobbiamo affrontare questi problemi secondo la mentalità di oggi. Le cariche puramente onorarie di un tempo sono scomparse, e giustamente a mio parere, perchè la gratuità, che è un distintivo della carica onoraria, si spiegava in una società in cui queste cariche erano ricoperte da *elites*, mentre oggi siamo in una società diversa, tant'è vero che anche per gli amministratori delle autonomie locali giustamente la legge ha stabilito una forma di compenso.

Evidentemente dobbiamo portare questo discorso alle sue conseguenze. Posso dirvi che nel fondo globale del bilancio (anche al fondo globale noi dobbiamo far riferimento; anche il fondo globale per certe scelte ha un suo significato) sono stati già accantonati 10 miliardi che costituiscono la espressione dell'impegno del Governo in questa direzione, non solo per la retribuzione della magistratura onoraria, ma anche per dare ad essa una nuova disciplina. Naturalmente bisogna limitare il rischio gravissimo che questa retribuzione sia considerata come

retribuzione stabile e che possa quindi creare la premessa per un generale movimento volto all'inquadramento nei ruoli del pubblico impiego. Credo che già nel nostro ordinamento esistano dei metodi alternativi che possono rivelarsi molto efficaci.

Dobbiamo anche chiederci se la funzione onoraria puramente gratuita sia compatibile con il dettato dell'articolo 36 della Costituzione; in merito, nutro grossissimi dubbi ed aggiungo che certe misure economiche sono necessarie anche per vitalizzare alcune funzioni.

Dicevo poc'anzi che, in realtà, l'angolo visuale del codice di procedura penale è utile al fine di affrontare tutti i problemi della giustizia in quanto esso dischiude una panoramica dell'intera problematica della giustizia e ci fa comprendere che cosa occorre fare in questo campo.

Forse è già a conoscenza di questa Commissione che presso il Ministero di grazia e giustizia sono al lavoro due Commissioni. La prima si interessa delle strutture generali della giustizia e delle strutture dello stesso Ministero (è stato di recente consegnato uno studio di un istituto specializzato concernente proprio il riordinamento del Ministero sulla scorta di un indirizzo che ho già avuto occasione di illustrare in questa sede: si vuole arrivare a riservare i posti ai magistrati soltanto laddove sia veramente essenziale che, presso il Ministero, vi sia personale proveniente dall'ordine giudiziario).

Anche la 2^a Commissione — che si occupa delle strutture per il codice processuale — ha lavorato molto e gli elaborati sono giunti ormai in una fase avanzatissima tanto è vero che, fin da questo momento, siamo perfettamente in grado di sapere che cosa occorre non soltanto per rendere realmente funzionante il codice di procedura penale ma anche per far funzionare tutto l'apparato della giustizia in genere.

Problema dei magistrati: ebbene, noi non abbiamo necessità di aumentare il numero dei magistrati ordinari e dobbiamo anche tener conto che dalle nostre università non proviene un grande afflusso di giovani il cui livello culturale sia tale da garantire l'assolvimento delle delicate funzioni giurisdizionali.

Ciò è stato dimostrato da alcuni concorsi, anche recenti, per i quali non siamo riusciti a coprire tutti i posti vacanti e la circostanza ci pone dinanzi ai problemi inerenti la scuola, ai problemi della formazione culturale dei nostri giovani.

Ma se è vero che non vi è necessità di aumentare l'organico dei magistrati è anche vero che abbiamo bisogno di altre cose: in primo luogo, di accelerare le procedure che ci consentono di coprire i vuoti nell'organico e devo dire che, sul piano dei fatti, impegnando maggiormente certi organismi, abbiamo già raggiunto notevoli successi. Ad esempio, la Commissione che sta attualmente svolgendo le prove orali di un concorso per magistrati ha potuto far questo ad 11 mesi di distanza dall'espletamento delle prove scritte il che, rispetto agli anni passati, rappresenta un vero primato. Si tratta di un impegno che intendiamo perseguire in futuro.

È stato del resto presentato anche un disegno di legge su alcune modifiche da apportare alle modalità di espletamento dei concorsi in magistratura dettate dall'esperienza compiuta attraverso tanti anni.

C I F A R E L L I . Si tratta di modifiche tendenti ad « edulcorare » questi concorsi o a renderli migliori?

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Cito alcuni dei punti più salienti; innanzitutto si è previsto che le vacanze nei posti non siano determinate soltanto con riferimento all'anno successivo ma ai due anni successivi; inoltre è stata prevista qualche modifica nella composizione della Commissione esaminatrice, in quanto è stata aumentata la presenza dei professori universitari il che, permettendo un maggior ricambio tra gli stessi, elimina una delle tante cause che concorrono alla lungaggine dei concorsi.

In ogni modo, senatore Cifarelli, non abbiamo voluto far scendere il livello delle prove di concorso.

Ma, ritornando a quanto stavo dicendo poc'anzi, vi è un'altra cosa da tener presente. Se

è vero che non vi è necessità di aumentare l'organico dei magistrati, è vero invece che abbiamo bisogno di una revisione delle piante organiche dei vari uffici.

Come ho già avuto occasione di dire, noi dobbiamo prendere atto della realtà; attraverso la legislazione sulla progressione in carriera abbiamo di fatto realizzato una inamovibilità a vita dei magistrati. Con quali conseguenze? Con la conseguenza che per gli uffici giudiziari meno desiderati (e mi riferisco a grandissimi uffici giudiziari come quelli di Milano e della Sardegna) non possiamo provvedere se non attraverso l'assegnazione di uditori i quali sono gli unici a non godere di inamovibilità.

Questa è dunque una realtà della quale dobbiamo tener conto: dobbiamo approfondire l'impegno volto sull'obiettivo del miglior funzionamento di tutti gli uffici giudiziari.

Sono a conoscenza del fatto che qualche suggerimento di riforma è stato avanzato e, ripeto, sono convinto che dobbiamo riflettere attentamente su questi problemi; in ogni caso, comunque, va revisionata la tabella delle piante organiche a proposito delle quali ha molta incidenza la trasformazione avvenuta nella nostra società. Le tabelle organiche sono rimaste ferme, ad esempio, negli uffici giudiziari della Calabria che si trovavano a dover fronteggiare il fenomeno criminoso della mafia con organici quanto mai scarsi che, invece occorre rinforzare ricorrendo magari ad una riduzione nell'organico di altri uffici giudiziari meno carichi di lavoro.

In questo settore, onorevoli senatori, non occorrono riforme legislative: abbiamo imboccato la via breve interessando al problema anche il Consiglio superiore della magistratura in modo che, insieme, si riesca a fare un lavoro di revisione.

Ma occorre qualcosa di più: occorre anche una revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Questo è un altro motivo per il quale non possiamo perder tempo ed avere esitazioni in ordine alle modifiche dell'ordinamento giudiziario; una revisione delle circoscrizioni non determinata da una diversità nelle strutture degli uffici giudiziari costituirebbe cer-

tamente un indirizzo che non avrebbe successo. Noi sappiamo quante volte, intorno alla chiusura di una pretura, si muovono (ed è anche giustificabile) tutte le forze politiche senza distinzione di colore!

Se, invece, noi riusciamo ad operare una grande revisione delle strutture creando il giudice monocratico, il giudice onorario (le preture, necessariamente, saranno assorbite presso il giudice monocratico) quella sarà la grande occasione per una razionale revisione delle circoscrizioni che, proprio per la sua generalità, sarà anche in grado di superare degli interessi che, pure se rispettabili, sono pur sempre di campanile.

Quando si parla dei mezzi finanziari messi a disposizione del bilancio della giustizia io mi dichiaro quanto voi, onorevoli senatori, insoddisfatto conoscendo, per di più, quale sia stata la mia fatica per riuscire ad ottenere qualche modesto risultato.

Per la verità, alcuni dei risultati ottenuti non emergono dalla lettura delle voci di bilancio e non sono neanche modesti: mi riferisco, ad esempio, alla legge che ha stanziato 400 miliardi di lire a favore dell'edilizia penitenziaria e a quel progetto approvato molti mesi or sono dal Consiglio dei ministri con il quale si è aumentato notevolmente l'organico del personale ausiliario della giustizia e degli istituti penitenziari (il riferimento lo si ritrova soltanto nel fondo globale, in quanto la proposta non è diventata ancora legge). In proposito, mi sono permesso di chiedere a tutte le forze politiche un appoggio nell'approvazione di tale provvedimento che è già stato presentato all'esame della Camera dei deputati.

Non dobbiamo, tuttavia, essere pessimisti circa la nostra capacità di ottenere per la giustizia quanto è giusto che la giustizia ottenga; dobbiamo essere tenaci e dobbiamo cercare di comprendere quale sia il significato generale della filosofia cui è ispirato il bilancio. Dobbiamo comunque vedere anche fino a qual punto possano essere più razionalmente utilizzate le strutture ed i mezzi di cui disponiamo attualmente.

Perciò la revisione degli organici, la revisione delle circoscrizioni rappresentano due importanti momenti nell'ambito della razionalizzazione del sistema e comporteranno una migliore utilizzazione dei mezzi finanziari a disposizione del bilancio del Ministero della giustizia.

Mi rendo conto, signor Presidente, di essere andato al di là del limite di tempo che mi ero prefisso. Vorrei comunque dire che se facciamo un bilancio delle cose già fatte ci rendiamo conto del grosso divario che ancora esiste fra la problematica ancora aperta e quella almeno in parte già risolta. Tuttavia, alcune realizzazioni sono positive e mi riferisco ad alcuni recenti ed anche meno recenti interventi legislativi.

L'accrescimento dei giudizi per direttissima significa una giustizia più rapida. I giudizi per direttissima (tanto per fare un esempio, perchè dobbiamo anche verificare come funzionano le nostre leggi) sono passati, a Milano, da 253 del 1973 a 1.378 nei primi sette mesi di quest'anno; a Roma, da 545 a 1.918; a Torino, da 330 a 392; a Palermo, da 117 a 167; a Napoli, da 111 a 352.

Voi sapete benissimo che vi è tutta una legislazione che ha accentuato il ricorso ai giudizi per direttissima; e gli effetti di tale legislazione sono positivi. Come pure è stata collaudata la legge relativa ai covi. È stato esercitato per la prima volta il sequestro dei covi, così come previsto nella recentissima nostra legge; e non ci dobbiamo dolere se, in qualche ipotesi, la magistratura non abbia convalidato il sequestro. Voglio dire — senza scendere nel merito delle cose — che abbiamo congegnato la norma in modo tale da creare una misura di altissima efficienza, ma senza far venir meno quei controlli e quelle garanzie che corrispondono ai principi costituzionali. Questa è la strada che abbiamo seguito anche nella legge sull'ordine pubblico.

Voglio dire, signor Presidente, senza andare troppo in là, che attraverso l'esperienza che ho fatto in quest'anno e mezzo di permanenza al Ministero ho avvertito una esigenza:

le nostre scelte politiche e le nostre scelte di legislazione debbono partire da una esatta informazione della realtà, e nello stesso tempo dobbiamo anche disporre di strumenti adeguati per seguire gli effetti che le leggi producono nell'ordinamento e nella realtà della vita.

Ora, sotto il primo aspetto, per quanto riguarda il codice di procedura penale, abbiamo istituito una commissione di studio per valutare certe cose in base ad una certa esperienza. Io vorrei istituzionalizzare questo servizio, e credo che a tempi brevi farò una proposta di modifica del centro che attualmente fa capo alla direzione generale prevenzione e pena, perchè diventi un centro di informazione e studi in grado di informarci sulla realtà che condiziona le nostre scelte.

Vorrei esprimere, signor Presidente, il mio parere sugli ordini del giorno. Sul primo ordine del giorno, relativo all'ordinamento giudiziario ho già manifestato il mio parere favorevole. Esprimo anche parere favorevole sull'ordine del giorno che riguarda il settore penitenziario. Forse vale la pena che dia qualche informazione sugli argomenti che l'ordine del giorno stesso tratta.

Semilibertà: fino al 29 settembre 1977 hanno goduto del beneficio 3.984 soggetti, di cui 1.412 hanno in corso il beneficio. Le domande respinte dalle sezioni di sorveglianza sono state 1.631, le revoche sono state appena 99, pari al 2,4 per cento. Questo convalida il successo della scelta che abbiamo fatto.

Strutture: sono state istituite 72 strutture per i semiliberi, per un totale di 877 unità. Certo non abbiamo potuto creare all'improvviso le strutture necessarie; abbiamo dovuto procedere con gradualità, nonostante gli scarsi mezzi a disposizione, ma già sono in funzione 62 strutture e altre si stanno realizzando.

Affidamento in prova al servizio sociale: sempre fino al 29 settembre ne hanno beneficiato 1.410 soggetti, dei quali 1.340 nel corso di quest'anno; 1.226 sono state le domande respinte dalle sezioni di sorveglianza.

Questi sono dati confortanti sulla validità delle scelte fatte dal Parlamento. Sono stati istituiti 28 centri di servizio sociale, dei qua-

li 21 hanno già trovato una soddisfacente collaborazione di personale tecnico; ma è in corso di espletamento un concorso per 200 posti. Allo stato sono autorizzati complessivamente 701 volontari e 104 cittadini sono stati autorizzati a contribuire all'opera di socializzazione dei detenuti.

Un altro punto toccato dall'ordine del giorno riguarda il lavoro dei detenuti. Posso dire che, nonostante la crisi economica che incide moltissimo specialmente nel settore carcerario, i detenuti che lavorano sono 13.000, pari al 40 per cento dell'intera popolazione carceraria, di cui il 24,8 per cento nei servizi interni, il 9,17 per cento nelle lavorazioni interne, il 3,13 per cento nelle lavorazioni esterne, lo 0,45 per cento presso le imprese esterne e lo 0,7 per cento con lavorazione in proprio, lo 0,82 per cento in regime di semilibertà. Le mercedi sono state commisurate al livello dei salari (non saranno inferiori ai due terzi) e di recente la commissione ha deliberato anche l'aumento conseguente alla contrattazione collettiva.

Infine, per quanto riguarda il codice penale, io ho già detto quello che penso circa la necessità di una riforma, ma qui mi riallaccio al parere espresso dal relatore e preghe- rei i proponenti dell'ordine del giorno di non stabilire sbarramenti di tempi perentori perchè non mi sentirei di assumere un siffatto impegno. Posso concordare se alle parole « entro il 1978 » si sostituiscono le altre « nel più breve tempo possibile ».

Ringrazio il Presidente e gli onorevoli senatori dell'attenzione prestatami scusandomi se ho abusato un po' troppo della loro pazienza.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

Il primo, presentato dai senatori Tedesco Tatò Giglia, Benedetti, Maccarrone, Boldrini Cleto, Petrella e Luberti è il seguente:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

richiamato lo spirito informatore del nuovo diritto penitenziario ed i principi, ri-

BILANCIO DELLO STATO 1978

2^a COMMISSIONE

spettati in tutti i Paesi civili, sulle finalità delle pene che debbono essere volte al recupero sociale di chi ha commesso il reato;

ritenuto che queste finalità possono essere raggiunte soprattutto se verranno concretamente attuati gli istituti nuovi concernenti la semilibertà e l'affidamento in prova al servizio sociale, che consentirebbero, tra l'altro, anche di attenuare il fenomeno negativo dell'affollamento delle carceri più grandi e più pericolose;

ritenuto che il principale dei mezzi concretamente rivolti alla socializzazione del reo ed alla umanizzazione della pena è il lavoro carcerario;

rilevato che problematiche particolari si pongono anche per quello che riguarda gli istituti di osservazione e quelli detentivi per minorenni,

invita il Ministro di grazia e giustizia ad adottare tutte le più opportune iniziative affinché siano applicati il più estesamente possibile gli istituti della semilibertà e dell'affidamento in prova, tenendo presente a proposito di quest'ultimo istituto anche la possibilità di fare ricorso all'assistenzato sociale volontario;

lo impegna altresì a non tralasciare sforzo perchè il lavoro carcerario sia sviluppato massimamente, anche prendendo gli opportuni accordi con altri settori della Pubblica amministrazione che potrebbero giovare di ciò;

auspica infine, che sia potenziata qualitativamente l'opera educativa che si svolge negli istituti minorili, tenute presenti le loro peculiari caratteristiche, nell'interesse preminente del recupero sociale dei minorenni che hanno compiuto i reati.

(0/912/1/2 - Tab. 5)

Questo ordine del giorno è stato già accolto dal Governo.

P E T R E L L A . Come firmatario dell'ordine del giorno, non considero sufficiente l'accoglimento del Governo e ritengo necessa-

rio che il Senato si pronunci nella sua totalità.

P R E S I D E N T E . Come ella sa quando l'ordine del giorno è accolto dal rappresentante del Governo in Commissione non può essere votato dal Senato.

Do ora lettura di un secondo ordine del giorno presentato dai senatori Luberti, Petrella, Tedesco Tatò Giglia, Benedetti e Macarrone. Esso è così formulato:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

cogliendo le istanze avanzate da larghi settori della pubblica opinione, auspica che si pervenga ad una organica riforma dell'ordinamento giudiziario.

Rilevato che le misure sino ad ora adottate, quali quelle concernenti la riduzione dei collegi giudicanti, pur essendo positive, sono insufficienti,

preso atto della volontà più volte espressa dal Ministro della giustizia di razionalizzare le circoscrizioni giudiziarie e l'organizzazione dei servizi,

auspica che nella preparazione del nuovo ordinamento giudiziario si realizzi la partecipazione, oltre che degli operatori della giustizia, delle più rappresentative forze sociali e istanze culturali del Paese, e che il Ministro della giustizia promuova tale partecipazione,

esprime la convinzione che la riforma sarà effettivamente incisiva e produttiva se si prevederà, oltre all'istituzione generalizzata, anche se non esclusiva, del giudice monocratico di primo grado, la più vasta partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, così come prevista dalla Costituzione della Repubblica.

(0/912/2/2/Tab. 5)

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Come ho già detto, accolgo questo ordine del giorno.

BILANCIO DELLO STATO 1978

2ª COMMISSIONE

P R E S I D E N T E . Do lettura di un terzo ordine del giorno presentato dai senatori Scamarcio e Campopiano:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

in considerazione della necessità di dare al Paese una riforma organica della legislazione particolarmente per quanto concerne il settore penale,

impegna il Governo a favorire l'emanazione di un nuovo codice penale entro il 1978, provvedendo così a riparare una lacuna che non può ulteriormente sussistere non essendo tollerabile, a trent'anni dalla Costituzione della Repubblica, che sia ancora applicato il codice Rocco.

(0/912/3/2-Tab. 5)

Ricordo che l'onorevole Ministro ha proposto di sostituire le parole: « entro il 1978 »

con le altre: « nel più breve tempo possibile ».

C A M P O P I A N O . Sono d'accordo.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Con questa modifica accolgo l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . L'esame degli ordini del giorno è esaurito.

Non facendosi obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce al senatore De Carolis l'incarico di trasmettere alla Commissione bilancio rapporto favorevole della 2ª Commissione sulla tabella n. 5.

La seduta termina alle ore 21.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA