

(N. 280-A)
Resoconti V**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1977****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' 17 NOVEMBRE 1976**

PRESIDENTE	Pag. 130, 137, 138 e <i>passim</i>
BUSSETI (DC)	147
COCO (DC)143, 145, 146 e <i>passim</i>
DE CAROLIS (DC), relatore alla Commissione	130
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	149
LUGNANO (PCI), relatore alla Commissione	137, 138 144 e <i>passim</i>
SCAMARCIO (PSI)	140
TEDESCO TATÒ Giglia (PCI)	147

SEDUTA DI GIOVEDI' 18 NOVEMBRE 1976

(antimeridiana)

PRESIDENTE	Pag. 149, 153, 162 e <i>passim</i>
DE CAROLIS (DC), relatore alla Commissione	153
GOZZINI (Sin. Ind.)	157
GUARINO (Sin. Ind.)151, 161, 162
LUBERTI (PCI)151, 153

PETRELLA (PCI)	Pag. 149
RIZZO (DC)	159
TEDESCO TATÒ Giglia (PCI)	153

**SEDUTA DI GIOVEDI' 18 NOVEMBRE 1976
(pomeridiana)**

PRESIDENTE	Pag. 163, 167
DE CAROLIS (DC), relatore alla Commissione	164 166
GOZZINI (Sin. Ind.)	166
PETRELLA (PCI)	164

SEDUTA DI LUNEDI' 29 NOVEMBRE 1976

PRESIDENTE	Pag. 167, 180, 181 e <i>passim</i>
BONIFACIO, ministro di grazia e giustizia	.171, 172 181 e <i>passim</i>
DE CAROLIS (DC), relatore alla Commissione	168 170, 171
LUGNANO (PCI), relatore alla Commissione	.167, 170 171 e <i>passim</i>

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 1976

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

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 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— 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 1977, approvato dalla Camera dei deputati - 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.

D E C A R O L I S , relatore alla Commissione. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli senatori, la favorevole occasione di discutere un bilancio all'inizio della legislatura consente di compiere innanzitutto un sommario consuntivo del lavoro parlamentare della VI legislatura che, nel settore della giustizia, può considerarsi positivo nel suo complesso, e ciò non tanto come constatazione storica, ma perchè, se si vuol formulare un serio ed organico programma legislativo per la VII legislatura, occorre prendere le mosse da quanto è stato già realizzato.

È infatti evidente che vi sono alcune leggi fondamentali ormai in vigore che influenzano direttamente ed indirettamente sia la attività legislativa futura, sia l'attività concreta di Governo e della Pubblica amministrazione.

Non vi è dubbio, ad esempio, che la materia dei diritti civili, con particolare riguar-

do alla futura legislazione sull'aborto, non potrà non tener conto coerentemente della entrata in vigore del nuovo diritto di famiglia e dei principi che lo ispirano, più volte indicati nella realizzata eguaglianza giuridica tra i coniugi, nella concezione della famiglia quale comunità, nella prevalenza degli interessi di questa comunità sugli interessi dei singoli componenti della stessa e così via.

D'altra parte è evidente l'influenza della riforma del processo penale sul lavoro della relativa Commissione di redazione e della Commissione consultiva, mentre la riforma del processo del lavoro non potrà non influire positivamente la generale riforma del processo civile.

In tutta questa materia, pertanto, si può dire che i principi posti a base delle varie riforme dovranno avere una loro logica continuazione di attuazione anche per quanto riguarda le leggi ed i decreti delegati che devono essere ancora emanati.

Infine, a coronamento di un ampio disegno riformativo, l'ordinamento giudiziario dovrà necessariamente tener conto dei problemi posti dalle normative già approvate: la sua riforma infatti dovrà porsi il problema di adeguare l'ordinamento medesimo alle esigenze createsi e la cui soluzione non può essere più dilazionata in seguito alle leggi già in vigore.

In particolare la riforma del diritto di famiglia, dalla quale è stata stralciata la parte riguardante l'istituzione del tribunale della famiglia, contenuta già nel progetto della senatrice Falcucci, pone il problema della creazione o meno di una struttura giudiziaria specializzata cui demandare le funzioni sia di volontaria giurisdizione sia contenziosa, previste nel nuovo diritto di famiglia, tenendo presente come, accanto ad una forma di contenzioso propriamente detto da regolarsi con procedure simili a quelle normali, esista un'altra forma di contenzioso, senza particolari formalità, con facilità ed agilità di intervento da parte del giudice nonchè di accesso delle parti al giudice medesimo, del quale vengono esaltate le funzioni conciliative, che non potrà non essere

adeguatamente previsto nella riforma dell'ordinamento giudiziario.

La tendenza verso la creazione di magistrature con funzioni speciali è accentuata dalla recente legge in materia di stupefacenti con la creazione di sezioni specializzate presso il Tribunale e presso la Corte di appello e con la necessità di una più stretta collaborazione tra il magistrato, il consulente medico-legale e i centri di servizio sociale previsti dalla legge. Purtroppo in questo settore della legislazione degli stupefacenti dobbiamo registrare un ritardo di attuazione del quale sono prevalentemente responsabili le regioni, essendo ormai scaduto il termine assegnato dalla legge del dicembre 1975 mentre soltanto poche regioni hanno varato (e alcune in modo molto sommario) le leggi che erano di loro competenza in materia di prevenzione, cura e riabilitazione. Ed ancora la riforma del processo penale e quella relativa all'ordinamento penitenziario pongono il problema fondamentale di una più precisa determinazione dello *status* e dei poteri del pubblico ministero, dei suoi rapporti con la polizia giudiziaria, delle funzioni particolari del giudice istruttore. Infine, nell'esame della riforma dell'ordinamento giudiziario occorrerà tener presente che la riforma dell'ordinamento penitenziario ha, in concreto, creato un codice dell'esecuzione e, nello stesso tempo, un giudice dell'esecuzione, al quale, per legge, è fatto divieto di svolgere altre funzioni giudiziarie. Tutto ciò conferma la stretta interdipendenza tra gli indirizzi legislativi della VI legislatura e il lavoro che deve essere ancora compiuto.

Sempre con riferimento alla riforma dell'ordinamento giudiziario, resa necessaria, come si è detto, anche dall'entrata in vigore del nuovo diritto di famiglia, è opportuno segnalare la materia della riforma per il Tribunale dei minorenni. Il problema è da lungo tempo allo studio di una Commissione presso il Ministero di grazia e giustizia e fu affrontato anche da una proposta di legge d'iniziativa dei deputati Maria Eletta Martini ed altri, presentata nel corso della VI legislatura. Tale proposta delineava la riorganizzazione dell'istituto, inteso non so-

lo come organo di tutela in sede processuale civile ed organo di amministrazione della giustizia penale nei confronti dei minorenni, ma anche come strumento di promozione del diritto del minore all'educazione, e cioè alla possibilità di realizzare pienamente la propria personalità, nonché ad un completo processo di socializzazione, e cioè alla possibilità di svilupparsi nella vita sociale attraverso liberi ed autentici rapporti intersoggettivi.

Il tentativo di unificare in un unico organo giurisdizionale competente in materia e altamente specializzato è da approvarsi, per ovviare all'attuale distribuzione della competenza tra una pluralità di organi giudiziari non coordinati fra di loro.

Inoltre, con felice intuizione ed opportuna soluzione, quel disegno di legge proponeva l'istituzione di un tribunale per i minorenni e per la famiglia, unificando, quindi, in un solo organo, tutte le funzioni di giurisdizione contenziosa civile, di giurisdizione penale e di assistenza, sia per quanto riguarda i minori, sia per quanto concerne l'istituto familiare in generale.

Poichè la riforma del diritto di famiglia ha accentuato questa esigenza, ritengo opportuno segnalare la necessità di una proposta di legge che, peraltro, dovrà essere integrata e perfezionata, tenendo conto della molteplicità degli interventi del magistrato previsti dal nuovo diritto di famiglia.

Quali ulteriori punti essenziali della riforma dell'ordinamento giudiziario, aventi rilevanza politica notevole, mi limito a ricordare quelli relativi alla ristrutturazione dell'Ufficio del pubblico ministero e ad una migliore definizione della responsabilità del giudice. Questi argomenti sono stati oggetto di ampio dibattito sia dal punto di vista dottrinario sia, e soprattutto, dal punto di vista politico, tanto che su di essi, oltre a manifestarsi una accentuata diversità di opinioni, si è venuta anche approfondendo una frattura tra classe politica e magistratura, con danno delle istituzioni democratiche e di un corretto rapporto tra i poteri dello Stato.

Il problema politico è, quindi, quello di evitare quei toni accesi e passionali che la

cronaca giornalistica e politica talvolta ha registrato e di recuperare, invece, la sostanza dei problemi da risolvere, evitando i palleggiamenti di responsabilità e la reciprocità di attacchi ingiustificati o, comunque, non producenti ed affrontando, invece, in modo corretto il problema.

In sostanza, per quanto riguarda la funzione del pubblico ministero, è necessario definire in modo preciso i rapporti tra questo ufficio ed il Ministro di grazia e giustizia, inteso quale organo politico, responsabile, dinanzi al Parlamento, dell'amministrazione della giustizia nel nostro paese. Inoltre, per quanto riguarda la responsabilità del giudice, la sua definizione nelle ipotesi nelle conseguenze e nelle procedure, lungi dall'essere intesa come tentativo della classe politica di limitare l'autonomia e la libertà di azione della magistratura, deve invece corrispondere all'aumentato spazio di discrezionalità attribuito al giudice anche da recenti leggi, in modo da costituire garanzia, nei confronti del cittadino, del corretto esercizio di un ampio potere discrezionale.

Non vi è dubbio, infatti, che la riforma del codice penale, già in parte attuata con la modifica, ad esempio, delle norme relative al concorso di reati ed al reato continuato nonché alla applicabilità o meno della recidiva, la nuova legislazione sugli stupefacenti, la riforma del processo civile in materia di controversie del lavoro, la stessa riforma del diritto di famiglia, la riforma dell'ordinamento penitenziario, hanno aumentato i casi di intervento del giudice ed hanno ampliato la discrezionalità dell'intervento medesimo, il che dovrebbe dimostrare, al di fuori di inutili polemiche, una effettiva fiducia della classe politica, ed in particolare del legislatore nella magistratura, ponendo al riparo la prima, cioè la classe politica, da qualsiasi sospetto, allorché ci si accinge a meglio definire, appunto, la responsabilità disciplinare, civile e penale del giudice nell'esercizio delle sue funzioni.

E poichè sto parlando del magistrato inteso quale operatore del diritto, mi sia consentito un accenno all'altro operatore della giustizia rappresentato dal difensore, richiamando la vostra attenzione e quella del Go-

verno sulla riforma dell'ordinamento della professione forense, portata già all'esame del Senato ad opera del senatore Viviani, mentre ricordo che nelle VI legislatura era stato presentato un altro organico progetto dal Governo (ministro Gonella) e prendo atto della dichiarata intenzione del Governo di ripresentarlo, seppure rielaborato, in questa legislatura.

Sempre nel settore delle libere professioni, la relazione illustrativa al bilancio segnala anche la revisione degli ordinamenti professionali dei notai, dei giornalisti e dei dottori commercialisti. Per quanto riguarda le società professionali, interessa a questa Commissione, attualmente impegnata nello studio di un disegno di legge di iniziativa parlamentare, conoscere con precisione lo stato degli studi relativi all'organica disciplina in materia, di cui si fa espressa menzione nelle note illustrative al bilancio.

Per quanto concerne la riforma del primo libro del codice penale, è noto che essa, dopo essere stata approvata dal Senato, fu oggetto, nella VI legislatura, di un approfondito esame da parte della Commissione giustizia della Camera dei deputati, con alterne vicende che ne hanno impedito la definitiva approvazione prima del termine della legislatura stessa.

Il ritardo nell'approvazione dell'intero testo giustificò anche l'adozione del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220, che in concreto anticipava alcuni punti della riforma medesima ed in particolare modificava l'articolo 69 del codice penale in materia di concorso delle circostanze aggravanti ed attenuanti, in relazione al giudizio di equivalenza e di prevalenza, l'articolo 81 in materia di concorso di reati e di reato continuato, gli articoli 99 e 100 in materia di recidiva e gli articoli 163, 164 e 168 relativamente alla sospensione condizionale della pena.

Tali punti della riforma del codice penale, accantonati dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, debbono, pertanto, considerarsi oramai acquisiti.

Gli altri punti, sempre accantonati dalla Commissione giustizia della Camera, riguar-

dano soprattutto il sistema delle pene, una serie di norme relative all'imputabilità, gli effetti della dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato, la cooperazione nel delitto colposo, l'ipotesi del reato diverso da quello voluto da taluni dei concorrenti, il concorso di estranei in un reato proprio ed il mutamento del titolo del reato per taluno dei concorrenti, la valutazione delle circostanze aggravanti o attenuanti, la prescrizione, la liberazione condizionale e una serie di norme in materia di misure di sicurezza.

La ragione fondamentale di tale accantonamento è da ricercarsi, come emerge dalla discussione parlamentare ed, in particolare, dagli interventi iniziali dell'allora ministro di grazia e giustizia onorevole Zagari, nella proposta di un riesame di tutto il sistema delle pene oltre i limiti dell'iniziale disegno di legge governativo.

Infatti viene ipotizzata, anche se non formalmente proposta mediante articoli ed emendamenti, l'introduzione di pene alternative, rispetto al tradizionale sistema delle pene detentive e pecuniarie, quali, ad esempio, l'arresto domiciliare, la parziale limitazione della libertà di locomozione, il servizio gratuito prestato a favore di un ente che rappresenti la comunità e così via. Correlativamente vengono poste in discussione anche le pene accessorie, ancorchè il testo approvato dal Senato avesse abolito l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ed avesse reso facoltativa l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, da una professione o da un'arte, abrogando il principio dell'automaticità della stessa, e ciò perchè, come emerge dall'intervento del Ministro di grazia e giustizia dell'epoca, tale normativa delle pene accessorie dovrebbe essere necessariamente coordinata, se non addirittura assorbita dalla istituzione delle pene alternative.

Altra parte della normativa non approvata dalla Camera dei deputati riguarda soprattutto il problema della imputabilità con riferimento al vizio parziale di mente, alla ubriachezza non derivata da caso fortuito o da forza maggiore ed agli effetti della dichiarazione di abitualità o professionalità comportante l'applicazione delle misure di

sicurezza che, peraltro, il Senato aveva subordinato all'accertamento effettivo della pericolosità sociale, rendendo non automatica la dichiarazione medesima: anche per quanto riguarda gli articoli 116, 117, 118 del codice penale, la riforma approvata al Senato tendeva ad escludere qualsiasi forma esplicita o surrettizia di responsabilità obiettiva dando rilievo, ai fini della responsabilità penale, agli stati soggettivi del reo.

Peraltro, prescindendo dalla più limitata materia della prescrizione del reato e della liberazione condizionale, il mancato esame da parte della Camera dei deputati di tali articoli, era dovuto al fatto che essi sono direttamente connessi al sistema delle misure di sicurezza, che veniva posto in discussione come conseguenza logica della sospensione del giudizio sul sistema delle pene principali ed accessorie.

Veniva altresì ipotizzata l'introduzione del sistema del *probation* di tipo anglosassone, realizzato poi in parte, non nel suo carattere preventivo rispetto alla pronuncia della condanna, ma come affidamento in prova del condannato, in sede di riforma dell'ordinamento penitenziario. D'altra parte, l'introduzione dell'affidamento in prova non poteva sommarsi semplicemente con l'avvenuto allargamento dei termini della sospensione condizionale della pena, perchè deve necessariamente essere coordinata con questo istituto.

Per quanto riguarda le misure di sicurezza, emerge il grave e drammatico problema dei manicomi giudiziari, sulla cui necessità e radicale riforma credo che nessuno possa dubitare, e poichè ci è noto che il Governo ha precisi indirizzi in materia, sarebbe opportuno che il Ministro li indicasse almeno nelle sue linee generali.

Le scelte che verranno compiute influiranno necessariamente, almeno in parte, sul progetto di riforma del Libro II del codice penale, presentato dal Governo al Senato nella VI legislatura e mai preso in esame, in attesa dell'approvazione del Libro.

Per quanto concerne le riforme del processo penale che sono indicate come obiettivi del Governo nelle note illustrative di carattere politico-economico al bilancio in

esame, del processo civile e, conseguentemente, dell'ordinamento giudiziario, mi limito a porre in evidenza quali sono i problemi essenziali e le scelte di politica legislativa che si impongono con assoluta urgenza.

È noto che, successivamente alla presentazione al Senato della VI legislatura da parte del ministro Reale, di un disegno di legge recante modifiche alle norme del processo civile, è stato predisposto dal Ministero di grazia e giustizia, su conforme parere del Consiglio superiore della magistratura, uno schema di disegno di legge concernente la istituzione del giudice onorario e del giudice monocratico di prima istanza, sia in sede penale che civile; in tale schema, ed in conseguenza delle soluzioni in esso adottate si propone anche una sostanziale modifica delle circoscrizioni giudiziarie, con delega al Governo per la loro revisione.

Al giudice onorario, la cui forma di scelta dovrebbe essere attentamente vagliata, onde garantirne la preparazione e l'efficienza, salvaguardandone gelosamente l'autonomia e l'indipendenza, verrebbe attribuita la funzione giurisdizionale in materia civile con competenza per valore adeguata ed in una serie di controversie determinate per materia, che ricalca, per la maggior parte, la competenza per materia attribuita attualmente al pretore. Per quanto riguarda la giurisdizione penale, verrebbe attribuita al giudice onorario la funzione di giudicare tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria e quindi anche i delitti, se puniti con la sola multa.

Naturalmente il giudice onorario esercita anche una funzione conciliativa, a richiesta di parte, qualunque sia il valore del rapporto in contestazione.

Soppresso in tal modo il pretore, verrebbe istituito il giudice monocratico in tribunale sia per la giurisdizione civile che per quella penale, con esclusione, per quest'ultima dei delitti di rapina e di estorsione aggravata dall'uso delle armi, di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, di associazione per delinquere se vi siano connessi reati concernenti le armi o gli

esplosivi, di diffamazione a mezzo della stampa nonché dei reati di cui agli articoli 314, 315, 316, 317, 318 e 319 del codice penale. In tali casi e, in materia civile, se si tratta di controversie concernenti il contenzioso elettorale amministrativo ovvero lo stato o la capacità delle persone, il tribunale giudicherebbe con tre componenti.

In seguito all'introduzione del giudice onorario e del giudice monocratico di primo grado, verrebbero soppresses le preture esistenti nel comune ove ha sede il tribunale, mentre le altre preture verrebbero trasformate in sezioni staccate del tribunale medesimo.

La normativa è proposta allo scopo di conseguire una migliore utilizzazione dei magistrati e di rendere più celere l'amministrazione della giustizia.

Comunque è evidente che trattasi di una riforma di tale importanza da richiedere una precisa scelta di politica giudiziaria soprattutto sui due punti essenziali della istituzione del giudice onorario e del giudice monocratico di prima istanza, anche in relazione alla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale cui le Commissioni competenti stanno alacramente lavorando.

Per quanto concerne le riforme in materia di diritto civile non viene segnalata dal Governo e, per la verità, non sussiste, la necessità di una riforma organica del codice civile, ancorchè interventi recenti del legislatore, quali la legge di riforma del diritto di famiglia, abbiano modificato parti consistenti del codice stesso.

Sempre dalle note illustrative al bilancio, apprendiamo che a seguito della legge 7 giugno 1974, n. 216, è sorta la necessità di costituire una Commissione per lo studio dei problemi concernenti la disciplina delle società, delle borse e del mercato mobiliare, ai fini del coordinamento di tale legge con la preesistente disciplina del settore.

Mi permetto, per altro, di segnalare che e ormai urgente e indilazionabile una riforma organica del diritto societario ed in modo particolare delle società per azioni e che su tale materia esiste materiale sufficiente per una rapida predisposizione di una proposta di legge.

Sempre in materia legislativa è stato opportunamente preannunciato un testo di riforma del diritto fallimentare al fine di armonizzare la nostra legislazione con il progetto di convenzione sul fallimento elaborato in sede CEE ed attualmente all'esame del « gruppo di lavoro per le osservazioni dei governi ».

Occorrerà, inoltre, assumere un atteggiamento definitivo in merito all'istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, per il quale venne approvato dal Senato nella passata legislatura un disegno di legge, il cui iter si è arrestato assai probabilmente per la difficoltà di una previsione abbastanza certa di spesa, sulla quale, peraltro, sarebbe opportuno che il Governo compisse una approfondita indagine, anche in relazione all'attuale difficile situazione finanziaria dello Stato.

Per quanto concerne l'ordinamento penitenziario non ripeterò qui quanto ho avuto occasione di dire nella relazione sui disegni di legge di iniziativa del senatore Galante Garrone e del Governo che modificano alcune norme della legge approvata nel 1975. Mi preme, però, ribadire che il vero problema è costituito, e di ciò il Ministro è ben consapevole, dalla carenza delle strutture e dalla scarsità del personale. I settori di immediato intervento sono quelli relativi al reclutamento degli agenti di custodia, al miglioramento del loro trattamento economico, alla necessità di conferire ad essi un più completo addestramento in relazione alle finalità proprie del nuovo ordinamento penitenziario che tende al reinserimento sociale del reo: a tal fine occorre sollecitare la presentazione del disegno di legge relativo al nuovo ordinamento del Corpo degli agenti di custodia, anche per favorire un afflusso più intenso e qualificato di nuovo personale in relazione alla grave situazione che al 1° agosto 1976 segnava la vacanza di 3.636 posti rispetto all'organico previsto dalla legge 2 dicembre 1975, n. 303. Desidereremo, inoltre, che l'onorevole Ministro informasse la Commissione sul ritmo e sull'efficacia dei provvedimenti amministrativi che il Ministero, com'è noto, sta adottando per la copertura di tali organici come pure ap-

pare estremamente urgente, ed in tal senso mi permetto di sollecitare l'onorevole rappresentante del Governo, accelerare il ritmo delle assunzioni del personale direttivo, di quello sanitario e di quello che deve essere addetto ai centri di servizio sociale previsti dalla legge. Per il settore dell'edilizia carceraria, il Ministro ha già segnalato alla Camera dei deputati l'esigenza di uno stanziamento di 400 miliardi per il completamento del programma della legge n. 1133 del 1971 e di ben altri 1.000 miliardi da ripartire in vari esercizi per giungere ad un livello ottimale di circa 200 edifici carcerari adeguati alle nuove esigenze, ivi comprese quelle della sicurezza. In proposito segnalo una ulteriore grave carenza cui occorre ovviare, nell'ambito di una totale ristrutturazione anche dell'organizzazione del Ministero di grazia e giustizia, rappresentata dalla mancanza di organismi tecnici che possano provvedere al rapido e costante controllo nonché alla progettazione di quanto occorre per i miglioramenti e la manutenzione dell'edilizia carceraria e giudiziaria in genere.

Per quanto riguarda il personale degli uffici giudiziari, la relazione illustrativa denuncia purtroppo l'esistenza di migliaia di posti vacanti, preannunciando il completamento dell'assunzione di 2.400 segretari giudiziari entro il 1976 e l'ingresso di 1.331 idonei dei concorsi già espletati in base alla legge 10 maggio 1976, n. 314, che ha aumentato di altri 2.250 posti il ruolo organico di tale personale: si auspica che per la copertura dei rimanenti 919 posti, per i quali si prevede l'indizione di concorsi nel primo semestre del 1977, non si debba attendere addirittura la fine del 1978, come si afferma nelle note illustrative. Anzi a tale proposito mi sia consentito osservare che i concorsi per tutto il personale giudiziario, ed in primo luogo per i magistrati, si svolgono con una lentezza addirittura esasperante, per ovviare alla quale sarebbe opportuno rivedere anche la composizione delle commissioni, per destinarvi persone, sempre capaci, ma che non debbano relegare ai margini del loro tempo libero l'importante occupazione connessa all'espletamento dei concorsi: se per far ciò ci si dovrà priva-

re dell'autorevole apporto di docenti universitari, troppo sovraccarichi di lavoro, ebbene, che lo si faccia, senza detrimento della serietà dei concorsi medesimi: il tempo minimo di due anni per l'espletamento di un concorso di uditore giudiziario è veramente intollerabile. Anche con tali adempimenti si potranno perdisporre i mezzi necessari, in vista dell'ormai imminente riforma del processo penale e di quella auspicabile del processo civile, che fallirebbero il loro obiettivo, in difetto di personale sufficiente e razionalmente utilizzato.

Per quanto riguarda l'edilizia, le attrezzature ed i servizi giudiziari, nel prendere atto delle indicazioni contenute nel bilancio, non si può non rilevare l'inadeguatezza dello stanziamento di soli 7.500 milioni in conto capitale, che conferma lo stanziamento del bilancio 1976, per cui si deve purtroppo notare che alla complessa e in generale soddisfacente attività legislativa ed amministrativa di riforma del nostro ordinamento giuridico in genere e giudiziario e penitenziario in particolare, non corrisponde un adeguato impegno di spesa dello Stato. Ci rendiamo, per altro, contro che le attuali condizioni finanziarie non consentono interventi massicci, ma è auspicabile che sia possibile almeno in parte ovviare a tale carenza.

Tutto ciò peraltro non ha impedito, e desidero darne atto al Governo, di intervenire nel settore dell'edilizia giudiziaria anche nel 1977 in virtù della legge 15 febbraio 1957, n. 26, che consente la concessione di contributi straordinari ai comuni per la costruzione, l'ampliamento ed il restauro di edifici giudiziari. Tale sistema ha dato favorevoli risultati consentendo di finanziare la costruzione di nuovi edifici in 232 comuni, dei quali 6 sedi di corte d'appello, 58 sedi di tribunale e 168 sedi di pretura.

In relazione alla legge 11 maggio 1973 n. 271, lo stanziamento determinato per il 1977 in lire 7 miliardi e mezzo, già richiamato, è stato impegnato per 3.277.229.741, dei quali 1.813.852.530 assegnati ai comuni delle regioni insulari e meridionali. La somma disponibile per il 1977 è pertanto di lire 4.222.770.259, dalla quale dovranno es-

sere detratti gli impegni che saranno assunti nell'anno in corso.

Si pone, infine, in rilievo che è stata incrementata la spesa relativa alle attrezzature degli uffici giudiziari onde adeguarla sia all'importanza degli uffici stessi sia all'entità dell'attività giudiziaria con riguardo a particolari situazioni locali ed ambientali, pur dovendo tener conto che la legge 5 marzo 1973, n. 28, pone ad esclusivo carico dello Stato l'attrezzatura degli uffici dei nuovi palazzi di giustizia.

Queste considerazioni e la vicenda concreta dell'attuazione dell'ordinamento penitenziario è emblematica del fatto che non è vero che le riforme in materia di amministrazione della giustizia non costano: dobbiamo, invece, osservare che esse costano, ma che sono indispensabili ed è nostro dovere sottolineare che tali problemi non si risolvono se nel bilancio dello Stato ad essi viene riservata una percentuale che si aggira costantemente da anni intorno all'1 per cento. D'altra parte il costo sociale ed economico dell'inefficienza dell'amministrazione della giustizia è tale che, se non vi si pone riparo con il finanziamento delle necessarie riforme, noi dovremmo continuare a pagare un elevato prezzo non solo in termini di crescita civile e di sicurezza democratica ma anche in termini di un vero e proprio prezzo socio-economico, costituito dai guasti prodotti dal cattivo funzionamento delle istituzioni giudiziarie e in generale, e più in particolare, di quelle destinate ad attuare la legge civile e penale nonché a realizzare in concreto le decisioni giurisdizionali, mediante la loro esecuzione.

Costituisce peraltro motivo di concreta fiducia sia l'impegno assunto dal Presidente del Consiglio in sede di dichiarazioni programmatiche, avendo egli posto i problemi della giustizia in testa all'elenco delle pressanti e numerose esigenze del nostro Paese, sia l'impegno ribadito dall'onorevole Ministro nell'altro ramo del Parlamento e che ci auguriamo che possa essere ripetuto e, se possibile, specificato con indicazioni ancor più circostanziate al termine del dibattito in questa sede. D'altra parte l'esame dello stato di previsione si colloca nell'ambito di un

processo di riforme oramai iniziato e che verrà senz'altro intensificato dal Parlamento, con la collaborazione del Governo, per cui ciò costituisce anche occasione per sollecitare la prosecuzione di un'azione di rinnovamento che dovrà necessariamente avere conseguenze concrete anche sotto il profilo finanziario.

Per queste motivazioni e con le osservazioni che mi sono permesso di fare, propongo che la Commissione esprima parere favorevole sui due disegni di legge in esame.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole De Carolis per la sua relazione ampia ed attenta. Do quindi la parola al secondo relatore, senatore Lugnano.

LUGNANO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, non credo di dover aggiungere, alla lunga elencazione delle cose che non sono state fatte, ciò che deve essere ancora fatto sia sul piano del rendiconto contabile che sul piano delle speranze per il futuro. Nè credo di dire una novità se affermo che noi spesso avvertiamo disagio, in quanto doppio anni siamo costretti a ripetere cose sulle quali vi è il consenso generale, espresso già nel passato dalle forze politiche democratiche, che pur affrontando questi problemi non sono riuscite a vedere tradurre in fatti positivi impegni e progetti generosamente prospettati.

All'amico De Carolis va non soltanto la mia stima, ormai consolidata, ma anche il mio plauso per lo sforzo che ha compiuto; vorrei comunque precisare un aspetto che è in grado di placare il Paese, perchè, senza usare toni solenni, è al Paese che noi ci rivolgiamo dal Parlamento. Mi riferisco, usando un concetto più antico di questo mondo alla priorità di risolvere i problemi della giustizia, in quanto dove giustizia non c'è, dove l'amministrazione della giustizia fa acqua, innegabilmente non può esistere il rispetto per le esigenze di nessun altro settore, sono infatti convinto, sempre senza usare frasi storiche, che la giustizia deve essere il perno di una convivenza civile in ogni comunità organizzata.

Di fronte a questo obiettivo, che l'amico De Carolis definisce, insieme ad altri colleghi di parte democristiana, prioritario, rileviamo così come ha fatto l'onorevole Sabbatini, vice presidente della Commissione giustizia della Camera, relatore alla Camera su questo stato di previsione, l'assoluta inadeguatezza, in materia di giustizia, degli stanziamenti previsti. Siamo infatti all'1 per cento del bilancio generale dello Stato, e la prima domanda che il Paese si pone, onorevole Sottosegretario, è se sia possibile risolvere i problemi della giustizia con simili stanziamenti, pur tenendo conto della situazione economica e della esigenza di contenere le spese e di eliminare gli sprechi, di fare cioè il « guardiano del convento ».

In questa situazione non è possibile pretendere che certe cose non accadano e mi riferisco al caso clamoroso di un gruppo di magistrati della Procura di Firenze, che hanno emesso un documento nel quale si dice: « Non faremo più mandati di cattura ma ordineremo la scarcerazione, per libertà provvisoria, del maggior numero di detenuti, perchè non possiamo garantire la incolumità di nessuno ». Questo episodio successo a Firenze è un fatto eccezionale, ma vi posso garantire che a Poggio Reale accade di peggio.

Ribadisco quindi la necessità di creare un nuovo rapporto tra Governo e Parlamento, in quanto il Parlamento vara le riforme e le leggi e non corrisponde a questo lavoro una spesa adeguata, pur verificando, signor Presidente e onorevole Sottosegretario, che vi sono fondi inutilizzati, il fenomeno cioè dei cosiddetti residui passivi.

Esempio concreto di questo stato di inadeguatezza nel settore della giustizia può essere rappresentato dal fatto che nelle carceri di Firenze, in una sola sezione, sono « ammuccinati », questo è il termine preciso, 280 detenuti; situazione questa che provoca reazioni del tipo di quella cui sono ricorsi i magistrati della Procura di Firenze.

Lo stato di turbolenza oggi esistente nelle carceri non può più essere imputato all'introduzione di elementi della sinistra extraparlamentare, nè a delinquenti della camorra, mafia o onorata società calabrese, nè

alla « mano nera » di personaggi della delinquenza organizzata.

Lasciando ora da parte il problema della inadeguatezza dei fondi stanziati per la giustizia, più volte lamentati, voglio mettere l'accento sul fenomeno dei residui passivi e sul fenomeno di certi tipi di lavoro svolti da magistrati, i quali a mio parere dovrebbero essere restituiti ai loro compiti istituzionali.

Quello che è certo, signor Presidente, è che qualcosa bisogna fare perchè ripeto che se vogliamo avere un confronto ed instaurare questo tipo di rapporto tra Parlamento e Governo dobbiamo domandarsi, al di là della insufficienza e della inadeguatezza dei fondi e degli stanziamenti, perchè vi sono residui passivi; cioè perchè, in un campo dove tutte le risorse disponibili avrebbero dovuto essere assorbite — e anche dall'assorbimento di tutti gli stanziamenti effettuati sarebbero certamente rimaste inevase tante domande e richieste —, pur tuttavia esistano residui passivi che stanno a documentare una inefficienza, una disfunzione, una frattura. Qualche ragione deve esserci. Ritengo di poter indicare in quella ipotesi che facevo, una delle ragioni: perchè il magistrato per sua struttura, per sua attitudine, per sua qualificazione personale può essere in grado di stabilire a chi tocca una radice di albero secolare, se al figlio di Carlo Alberto o al nipote di Napoleone, però può non essere in grado di rendere dinamico, funzionale ed efficiente il settore al quale è preposto. Quanto dico non significa che esprimo parere negativo o sfavorevole; è la Commissione che deve esprimersi e noi siamo relatori perchè dobbiamo esprimere l'indirizzo e l'orientamento della Commissione, ecco perchè abbiamo sempre sostenuto che si poteva essere relatori senza appartenere alla maggioranza.

PRESIDENTE. I relatori in questo momento sono quelli nominati dal Presidente per riferire alla Commissione. Poi questa, per estendere il parere, potrà nominare i relatori che crederà.

LUGNANO, *relatore alla Commissione.* Non solo, ma se la Commissione riterà di esprimere parere non favorevole perchè la somma è inadeguata e perchè non si può più parlare di risolvere problemi dopo venti anni durante i quali si sono ripetute sempre le stesse cose, stante lo stesso fenomeno di base negativo, il relatore dovrà riferire in un modo conforme all'indirizzo della Commissione. Ma questo è un discorso che per ora possiamo anche non sviluppare fino alle estreme conseguenze.

Passiamo a parlare dei manicomi giudiziari. È vero che le riforme costano e soprattutto le riforme che hanno come costo immediato la soppressione di indirizzi antichi, di vecchi pregiudizi o di consolidate comodità che per sopravvivere hanno bisogno di determinate affermazioni di principio, hanno bisogno di essere sostenute da determinate filosofie e con cezioni di vita, eccetera. Ma nonostante ciò vogliamo vedere, senza fare un processo al passato come intervenire concretamente e decisamente per ovviare a quello che accade nei manicomi giudiziari?? Nel manicomio di Aversa sono morte alcune decine di persone malate di mente. Sosa c'è di più debole, di più fragile ed indifeso di un malato di mente? Queste persone sono tutte decedute, secondo certificazione medica, per collasso cardiocircolatorio! I decessi sono avvenuti durante la gestione di un direttore che ora è sotto processo e per il quale il Sostituto procuratore generale di Napoli aveva richiesto al giudice istruttore non solo il rinvio a giudizio ma anche la sospensione dalle funzioni; ebbene, quest'uomo con quella che possiamo chiamare tecnica ormai sperimentata, sia pure con il dovuto rispetto per la decisione autonoma di un giudice, è riuscito a non essere sospeso dalle sue funzioni a non essere sospeso dalle sue funzioni e a non essere rinviato a giudizio. Vi è ragione di sospettare, secondo me, che si è ricorso al sistema già adottato in altri casi (come abbiamo appreso dai giornali e dalla stampa specializzata), quando cioè si volevano salvare alcune persone da quelli che furono definiti i pretori d'assalto, il sistema cioè di aumentare la dose e la gravità dei reati investendo

in tal modo la competenza della magistratura superiore. Ora, perchè questi metodi non diventino un'altra delle virtù italiane per le quali ci rendiamo nati all'estero, chiariamo cosa può esserci dietro l'ordinanza del giudice istruttore, il quale non ha sospeso e non ha rinviato a giudizio il direttore del manicomio di Aversa perchè ha ritenuto che avrebbe dovuto essere imputato di omicidio plurimo. Qui non c'entra la stampa scandalistica o quella stampa che va alla ricerca di ciò che è eccezionalmente grave nel nostro Paese per trarne motivo di sovversione e di eversione: la denuncia del fatto viene da due periti d'ufficio da due scienziati autentici, da due uomini di coraggio. Se continueremo a dire, onorevole Sottosegretario, come sempre abbiamo fatto nel passato, che vi sono cose che non vanno alle quali, però, il Governo provvederà, che alcune cose che non sono state fatte e che avrebbero potuto esserlo saranno fatte nel futuro, non saremo più creduti; lo dico umanamente con il tono più umile e dimesso di questo mondo. Troppo facilmente l'opinione pubblica può replicare: « Va bene, farete, provvederete, ma per il momento sono i più sventurati che ci rimettono anche la vita ».

Lo stesso discorso vale per il problema degli agenti di custodia, i quali rappresentano il fulcro per la vitalità dell'ordinamento penitenziario, per l'efficienza della rieducazione, per la speranza di una riabilitazione vera ed effettiva. Gli agenti di custodia sono coloro che, trovandosi a contatto quotidiano con i detenuti, possono determinare il successo o il fallimento di un ordinamento penitenziario quale è il nostro, basato sulle novità che abbiamo introdotto nell'ordinamento giudiziario. Anche a questo proposito, vogliamo vedere cosa è possibile fare senza rimandare tutto e sempre a domani? Quando succede un incidente aereo e l'apparecchio viene ritrovato distrutto, frantumato, tuttavia si riesce a sapere il come e il perchè della disgrazia dalla così detta « scatola nera »; ora non dovremmo noi riuscire a capire dove e perchè si inceppano i nosetri meccanismi e chi è mhe li fa inceppare? Molte sono le ipotesi che si fanno, ma non basta; allora ricorriamo, come dice Riccardo Lombardi, ad una punizio-

ne esemplare, scegliamo alcuni fra i responsabili e facciamo in modo che attraverso la loro punizione gli altri ricevano un avviso e, senza comunicazione giudiziaria, ricevano la santa intimidazione a non agire malamente. I comunisti hanno dichiarato, anche attraverso la voce dell'onorevole Coccia, la loro disponibilità per contribuire a tutte le soluzioni possibili; altro contributo dovrebbe venire dalle conclusioni di un convegno di studi sull'ordinamento giudiziario che si sta tenendo in questi giorni.

Senza aprire una polemica vorrei permettermi di aggiungere qualcosa a proposito del tribunale della famiglia, previsto nel progetto della senatrice Falcucci, alla quale va tutta la nostra stima ed ammirazione. Su tale proposta vi sono molte perplessità espresse da tecnici ed operatori del diritto, da sociologi e da psicologi, perchè detto tribunale può diventare strumento di oppressione e di invadenza nei confronti di una famiglia che può trovarsi al centro di intrighi e di malevolenze da parte di altre famiglie non amiche. Riferisco queste perchè appaia, pur essendo personalmente ad esso favorevole, che può esistere anche un'altra interpretazione: comunque tra le due interpretazioni il confronto è aperto e su di esso avverrà la scelta e la decisione.

Aggiungo poche altre considerazioni a proposito delle preture improduttive, la cui eliminazione mi sembra che sarebbe utile e che porterebbe anzi ad una riduzione di costi in quanto consentirebbe di inviare un pretore in un grande centro giudiziario rendendolo utile a se stesso e agli altri; infatti, se lo stesso pretore rimane relegato in una pretura improduttiva diventa inutile e subisce un precoce processo di invecchiamento e, se mi è permesso dirlo, di arteriosclerotizzazione. Allora mi domando perchè questa riforma non è stata fatta. Eppure non è di difficile esecuzione. Vi è forse qualche spinta corporativa, vi è « un fino rosso o non rosso » che unisce i magistrati del Ministero a questi colleghi? Chiedo qualcosa che è nell'interesse di tutti e di cui non so darmi ragione: per questo avanzo talune ipotesi. Ricordiamoci che siamo in periodo di congiuntu-

ra e che richiediamo pesanti sacrifici ai cittadini. Accusiamo di assenteismo dal lavoro qualcuno che una volta tanto vuole godersi una giornata di sole e magari non del tutto correttamente si procura un certificato non proprio conforme al vero e poi non ci preoccupiamo di quello che costa l'apertura di una pretura e la sua gestione. Ebbene, vorrei sapere se questo non è un fenomeno di assenteismo da colpire con energia e decisione; così come ritengo che non si debba spendere molto tempo e non sia necessario, in verità, usare molte parole per decidere che dobbiamo dedicarci all'edilizia penitenziaria, altrimenti è inutile andare a scomodare tutte le filosofie del mondo: « Non basteranno tutti i profumi d'oriente », diceva Shakespeare, ed io affermo che non basteranno tutte le nostre filosofie per evitare non solo quanto avviene attualmente nelle carceri ma anche l'insorgere di fenomeni di reazione come il documento del quale ho parlato. Quest'ultimo potrà infatti suscitare discussioni interminabili circa il fatto che sia lecito o meno al magistrato prendere iniziative del genere, ma comunque rimane la testimonianza certa di una realtà quanto mai ingrata ed amara.

Non so inoltre — ed ho finito — perchè, ad esempio, non si sia fatto niente per dare una risposta a quanto ci veniva chiesto da Firenze, dove i detenuti hanno fatto per un certo periodo lo sciopero della fame per il fatto che era stato messo fuori li dottor Conciani subito dopo l'incursione dimostrativa di un gruppo di radicali. Ora mi rendo conto di tutto, onorevole Sottosegretario; ma non riesco proprio a capire perchè in un Paese che si dice regolato da una Costituzione avanzatissima, un Paese in cui non c'è convegno o incontro, tra studiosi o meno, in cui non si parli della *par condicio* o della parità di trattamento, avrebbe dovuto uscire: la verità è che questo Paese ogni tanto offre qualcosa che può sconvolgere sempre di più gli animi, non esistendo più un punto di riferimento. Non dimentichiamo che, al momento, due terzi dei detenuti, in Italia, sono detenuti in attesa di giudizio! Ora, se vogliamo evitare che tale situazione diventi ir-

rmediabile dobbiamo senza dubbio procedere speditamente alla riforma del codice di procedura penale; ma questo non basta: è necessario anche decifrare i tanti misteri che sono alla base di certe disfunzioni, cercare di colpire le responsabilità là dove esse possano comunque risultare. Non chiedo infatti il Maggio francese, per carità: chiedo solo di mettere un po' d'ordine e razionalizzare alcune situazioni, anche se so che questo potrebbe costare una condanna, più che una censura, da parte di alcuni gruppi.

Razionalizzare. Dicono che lo stato borghese non si razionalizza: si può comunque mettere ordine, e per far questo occorre avere la volontà di colpire in certi settori, là dove, in particolare, si annidano alcune complicità. Per far questo credo che si possa veramente auspicare — anche se io, come relatore, devo essere asettico, nei limiti in cui ciò mi è possibile senza perdere i miei connotati di essere pensante e di parlamentare — un nuovo rapporto tra Governo e Parlamento e la realizzazione di un'unità d'intenti tra le forze democratiche per il superamento di tante difficoltà e, soprattutto, della crisi della giustizia.

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

S C A M A R C I O . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, abbiamo sentito la relazione di maggioranza e dobbiamo dire che essa ci è sembrata esauriente, non solo in una elencazione di disegni di legge non portati a conclusioni legislative, ma anche in un accorato appello rivolto al Governo perchè tutte quelle iniziative siano collocate al passo con la nuova realtà sociale, che da tempo reclama un atteggiamento operativo nuovo. E sulla sincerità di tale appello non ho motivo di dubitare. Debbo però osservare che nella relazione manca un qualsiasi cenno di addebito di responsabilità per questi ritardi, per le insufficienti lamentate dal relatore di maggioranza; e tale responsabilità, a parer mio, non può che essere riscontrata in direzione di quel partito che da oltre trent'anni gestisce

in maniera autonomamente esclusiva non solo la realtà politica del Paese ma soprattutto la giustizia, che è l'attuale nostro campo d'attenzione.

E sarebbe stata, quindi, quella relazione effettivamente più esauriente se vi fosse stato cenno alla carenza di volontà politica del partito di maggioranza, all'intento di nulla muovere nel campo della giustizia, onde evitare di turbare equilibri dai quali — è evidente la mia conclusione — vantaggi pur nel passato sono stati tratti e vantaggi per l'avvenire quel partito crede di poter trarre.

Ecco perchè mi sembra doveroso condividere i rilievi polemici del relatore Lugnano, in merito al bilancio che qui ora si discute; ed ecco perchè, se possiamo prestare credibilità al relatore De Carolis, non altrettanto disponibili siamo ad accreditarla ai buoni propositi di chi è venuto a dirci cosa si farà nell'anno venturo nel campo della giustizia.

Mi sembra doveroso premettere che — stante la grave crisi funzionale che il Paese sta registrando nel settore « giustizia », crisi aggravata dal crescente dilagare di una sempre più incontrollata criminalità civile e politica nonchè da notevoli carenze di ordine propriamente legislativo — sarebbe rientrato nella logica delle cose il pretendere da parte del Ministro proponente una maggiore attenzione ai problemi reali di questo ramo della pubblica Amministrazione che è tra i più sensibili e delicati, in quanto vi è compendiate la tutela di valori essenziali non solo alla sicurezza della collettività ma anche all'andamento democratico dell'intera società italiana.

Le cifre, del resto, parlano chiaro: se infatti per quanto riguarda la parte corrente s' può prendere atto di un aumento delle spese considerate in ragione di milioni 104.037,6, per gli stanziamenti in conto capitale si resta fermi al livello di 7,5 miliardi, cifra che risulta percentualmente ridotta rispetto ad anni finanziari precedenti.

Ora, tenuto conto della deficitaria condizione di questo ramo della pubblica amministrazione, i cui effetti condizionano addirittura il progresso civile della nostra società,

non si comprende come con detta disponibilità possa attuarsi quella serie di riforme a cui si è dato corso, seppure in modo frammentario, nella legislazione precedente, mentre in molte voci si profilano addirittura in modo evidente e — direi — inevitabilmente ingenti residui passivi.

È questa una situazione, del resto, che anche in passato non ha mancato di pesare sensibilmente sull'andamento dell'amministrazione della giustizia perchè, seppure questo ramo non sia tra quelli che più dipendano dall'incidenza finanziaria per un ottimale funzionamento e per una revisione critica del suo ordinamento, purtuttavia è impensabile che qualsivoglia spinta riformistica in ogni campo non comporti a sua volta certi e determinati oneri finanziari.

Non pochi sono, infatti, i problemi collegati ad una maggiore erogazione di fondi, come ad esempio quello relativo ad un nuovo impulso da dare all'edilizia giudiziaria, spesso trascurata quasi del tutto, nonchè all'edilizia carceraria, indispensabile supporto alla mai troppo auspicata applicazione di una efficiente riforma carceraria, o quello concernente una più adeguata remunerazione economica soprattutto a coloro che collaborano a fianco dei magistrati ed al personale carcerario, non solo per consentire a dette categorie un più decoroso tenore di vita ma anche per potenziare la loro disponibilità ad una attività lavorativa condotta con maggiore impegno e diligenza.

Vorrei sottolineare infatti che il presente stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia risulta per molti aspetti nettamente inferiore, in fatto di assegnazione di fondi, rispetto a quello di altre amministrazioni sia statali che parastatali, lasciando così scoperte molte esigenze, non ultima, in ordine di importanza, quella dell'edilizia penitenziaria alla quale abbisognerebbero ben 1.400 miliardi — secondo quanto ha affermato lo stesso ministro Bonifacio — somma che non trova alcun riscontro nella voce relativa del bilancio in esame.

È chiaro, naturalmente, che i problemi della giustizia non possono risolversi tutti in meri fatti di stanziamento di capitali, anche se forse non è inopportuno rilevare al

riguardo una volontà politica non precisamente coerente sul piano pratico con gli sbandieramenti ideologici a livello teorico.

Detti problemi si presentano, infatti, scaglionati su tre diversi ordini di impegno: il lavoro di riforma dei codici, sia sostanziali che di diritto processuale; la riforma dell'ordinamento giudiziario; lo sviluppo e l'innovazione di una politica delle strutture giudiziarie. Come dicevo non a tutti questi livelli deve necessariamente corrispondere un impegno di ordine finanziario bensì in primo luogo una volontà di rinnovamento autentica e soprattutto attenta alle esigenze democratiche di un Paese che vuol essere effettivamente civile.

Del resto anche a livello di magistratura si è evidenziata, per esempio attraverso il recente Congresso nazionale di Bari, la disponibilità della categoria all'apprestamento di strutture più idonee ad un'effettiva produttività sociale della giustizia ed all'attuazione di un nuovo ordinamento che sia in grado di eliminare quel malcostume e quelle carenze di cui i cittadini lamentano in troppe circostanze gli effetti spesso deleteri, come l'incredibile protrarsi degli atti e dei procedimenti istruttori, l'incomprensibile e spesso immotivato meccanismo della detenzione preventiva per alcuni e della libertà provvisoria per altri, il fermento sempre più incontrollato nelle nostre carceri giudiziarie, la troppo frequente impunità concessa a criminali che insanguinano con le loro azioni terroristiche le strade e le piazze del Paese.

Improrogabile è dunque un'adeguata ed aggiornata opera di riforma legislativa che si estenda ad ogni settore, sia civile, per una democratica salvaguardia dei più sacrosanti diritti del cittadino e con un attento riferimento alle maturate esigenze della collettività, che penale, affinché la società venga effettivamente garantita nei confronti della criminalità dilagante senza per questo dover fare ricorso a norme che recano chiaro il marchio di ideologie superate e totalitarie.

Ed è chiaro che questa azione si dovrà svolgere a livello parlamentare, ma di un Parlamento — mi sia consentito sottolinearlo — finalmente svincolato da pressioni ed

interferenze da parte del potere esecutivo e libero di esercitare quelle funzioni essenziali che il diretto suffragio stesso del popolo gli ha specificamente delegato.

Ancora più pressante, forse, è, la necessità di approntare un nuovo ordinamento giudiziario, affiancato da un effettivo potenziamento e rinnovamento degli uffici giudiziari, non solo attraverso una maggiore qualificazione e quantificazione degli organici — da concentrare prevalentemente nei centri dove obiettivamente ne è più sensibile l'esigenza — ma svecchiando radicalmente da tutto il ciarpame burocratico e gerarchizzato che è la penosa eredità di passate impostazioni politiche e sociali.

Non solo occorre infatti introdurre in questo settore un più moderno sistema di partecipazione popolare, proprio a livello di base, nonchè l'adozione di principi più democratici a carattere elettivo e non più strettamente gerarchico, ma soprattutto evitare che la magistratura continui a considerarsi, come in passato una vera e propria casta privilegiata, elusiva delle più elementari forme di controllo e di interrogazione da parte di chi ne è competente.

Sono sicuro, infatti, che tale funzione di controllo — ad esempio su situazioni di assenteismo, di scarso impegno o di impegno quantitativamente limitato da altre attività dispersive o burocratiche — sarebbe fondamentale affinché quello che è attualmente un corpo separato dello Stato, nel quale peraltro coesistono personalità di notevole levatura morale e di grande capacità tecnica, divenga una categoria qualificata in grado di dare al Paese quelle risposte democratiche che esso attende.

A tale proposito si potrebbero anche rivedere talune questioni, a mio parere, negative, come l'impiego di troppa parte della magistratura in funzioni meramente amministrative e burocratiche, ed acquisire, anzi, ad essa personalità di rilievo nel campo del diritto e dell'avvocatura per meglio qualificare l'opera della giustizia.

Altro nodo essenziale è poi quello di gestire in maniera più umana e democratica la realtà carceraria, la cui situazione ha as-

sunto oggi toni a dir poco allarmanti, non solo intervenendo a livello di strutture e di personale, ma accogliendo l'indispensabile apporto delle comunità locali e soprattutto nell'applicazione del nuovo ordinamento carcerario che fino ad oggi è stato perennemente e provocatoriamente eluso.

In una panoramica così deficitaria e deludente si collocano, forse come echi di speranza, le dichiarazioni di buona volontà politica da parte governativa e soprattutto le reiterate asserzioni di disponibilità del Ministro della giustizia ad un utile confronto sia con questa Commissione che con il potere legislativo ed io non intendo dar loro credibilità senza prima aver operato un attento controllo della loro serietà operativa.

Per questo motivo e tenuto conto della situazione precaria che il Paese sta attualmente attraversando, non esprimerò, nonostante i miei personali e ben motivati convincimenti, anche di ordine politico, voto negativo all'attuale bilancio, bensì me ne asterrò augurandomi che, attraverso opportune note di variazione, si possa raggiungere un accordo proficuo in grado di cancellare la confusione e le disfunzioni presenti e restituire alla nostra società una fisionomia moderna e civile.

Tale astensione da me annunciata, comunque, potrebbe convertirsi in una considerazione favorevole del bilancio presentato, qualora, in sede di replica, ci fossero fornite utili indicazioni a chiarimento dei punti interrogativi scaturiti e che verranno fuori nel presente dibattito e dei problemi da noi criticamente trattati.

Prima della chiusura della discussione generale presenterò tre ordini del giorno il cui contenuto spero sia accolto dal Governo.

In caso contrario, sin da ora annuncio che su di essi mi permetterò di chiedere l'intervento dei colleghi della Commissione. Il che, comunque, mi rafforzerà nel convincimento che l'astensione da me annunciata è solo un atto di cortesia che rassegnamo al Governo nella considerazione che la volontà politica del Gruppo socialista è impegnata ad un atto di responsabilità ora più che mai necessario.

C O C O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, i problemi della giustizia sono così complessi (di natura culturale, politica, legislativa), riguardano così ampiamente il tema della struttura, che io certamente non ho la pretesa di esaminarli tutti in questa sede. Accennerò soltanto a quelli che mi sembrano, non dico più importanti, ma più urgenti, anche tenuto conto di una presa di posizione di questa Commissione quando, proprio recentemente, ci siamo tutti impegnati a concentrare i nostri sforzi, nei prossimi mesi, per preparare le strutture adeguate al nuovo codice di procedura penale, affinché questo nuovo codice che dovrebbe rappresentare — e rappresenta certamente — un notevole passo avanti nella democratizzazione sostanziale delle nostre istituzioni e del nostro Paese, non abbia la stessa sorte (sorte difficile, ma non negativa) che hanno avuto il processo del lavoro, l'ordinamento penitenziario e altre leggi che sono state varate prima che vi fossero strutture adeguate. Penso, quindi, che in questa sede di discussione del bilancio si debba rinnovare questo nostro impegno e richiamare (forse neanche ce n'è bisogno) a questo impegno il Parlamento, perchè questo mi sembra sia il compito prioritario, non soltanto perchè prioritaria è la materia, ma perchè alla priorità della materia si aggiunge la priorità e la immediatezza dei tempi.

Ma, ogni problema, anche se specifico, richiama inevitabilmente tutti quelli complessi e drammatici che travagliano oggi la giustizia.

Un problema molto importante è quello del profondo processo di identificazione culturale dei magistrati, la cui evoluzione certamente influisce molto sui contenuti della giustizia e sul modo come la giustizia viene recepita dalla pubblica opinione, sul modo cioè come la giustizia amministrata dallo Stato possa o meno soddisfare il sentimento popolare di giustizia del nostro Paese. Di questo, però, non parlerò, anche per il dovuto rispetto all'indipendenza della magistratura, al ruolo autonomo che l'interpretazione giurisprudenziale e la dottrina debbono svolgere, sia pure entro i loro giusti limiti.

Un altro problema importante che invece qui deve essere trattato e al quale ho già fatto riferimento è quello delle strutture. La espressione « strutture » significa tante cose, perchè essa può indicare il potenziale umano, e quindi i magistrati, cancellieri e ausiliari; perciò il problema delle strutture coinvolge anche quello dell'ordinamento giudiziario, quello delle procedure e quindi finisce per coinvolgere tutto. Io vorrei usare qui la espressione « struttura » nel suo significato più elementare, inteso perciò come somma degli strumenti necessari perchè i magistrati possano adempiere al loro compito e perchè ogni volta non diventi per loro un grave problema quello di trovare un cancelliere o di trovare un ufficiale giudiziario, di trovare anche le altre cose più elementarmente necessarie.

Ora io qui propongo alla vostra attenzione una mia opinione personale (per il resto, invece, parlo anche a nome del mio Gruppo): è opportuno, a mio avviso, fornire gli uffici giudiziari di una sia pur limitata autonomia amministrativa e contabile, in modo che in ciascun ufficio, o quanto meno nelle Corti di appello, possa esservi una Commissione formata da magistrati, da funzionari, da rappresentanti di avvocati e degli enti locali, i quali dovrebbero avere i mezzi e la possibilità di soddisfare ai bisogni più urgenti, alle strutture più elementari, ai piedi — come efficacemente si è detto — perchè la giustizia possa camminare.

Chiusa questa parentesi, vorrei anche affrontare il problema delle piante organiche, che effettivamente ha del sorprendente per chi lo guarda secondo i comuni canoni della logica. Giustamente ha detto il collega relatore: come è possibile che tutti siano d'accordo per una profonda modifica delle piante organiche, perchè vi sono delle preture inutili e — aggiungo — vi sono dei tribunali inutili (fra poco dirò perchè i tribunali inutili sono più dannosi delle preture inutili)? A tale proposito sono stati fatti degli studi e ve n'è uno in particolare, anche molto approfondito, del Consiglio superiore della magistratura; sono state fatte delle relazioni dalle varie Corti di appello; pare che do-

vesse esserci una concordia di tutti, eppure il risultato della modifica delle piante organiche non viene mai! Ci si domanda, allora: per quale motivo questo risultato non viene mai? Ci sono forse degli interessi che si nascondono al Ministero? Non sono legittimato a rispondere, ma non credo che la posizione dei magistrati del Ministero possa essere, in un modo o nell'altro, intaccata da questa revisione delle piante organiche. Si può dire: vi sono interessi dei magistrati che svolgono la loro attività nelle sedi da sopprimere, i quali, approfittando della inamovibilità resterebbero in queste sedi di puro riposo. Ma ho l'impressione — e l'ho già detto l'altra volta, parlando dei vicepretori — che nella realtà questo fenomeno sia molto meno rilevante di quello che si crede. Perchè in Italia (io non ho dati, ma li potrei avere, anzi ce li potrebbe fornire lo stesso Ministro), nella sostanza — posso dirlo con certezza — vi è un grandissimo numero di uffici giudiziari che non sono coperti da magistrati, ma da vicepretori onorari. Ogni anno, quando si debbono attribuire le funzioni giudiziarie agli uditori, si fa una cernita delle sedi non richieste (cioè delle sedi che una volta si dicevano disagiate e che poi il Consiglio ha definito, « sedi abitualmente non richieste », perchè sembrava scortese considerare sedi disagiate quelle di Milano, di Torino). Ove queste sedi abbiano un carico di lavoro che giustifichi la presenza di un magistrato, vi vengono mandati, volenti o nolenti, i giovani uditori; se invece non si giustifica la presenza di un magistrato per lo scarso carico del lavoro giudiziario, vengono lasciate ai vice pretori onorari.

Non mi pare, quindi, che ci sia un qualsiasi interesse da parte dei magistrati nè da parte del Ministero: non c'è alcun interesse da parte dei magistrati che ricoprono queste sedi e che comunque non avrebbero neanche la possibilità di far valere la loro voce. E allora che cosa c'è?

L U G N A N O , *relatore alla Commissione*. Io parlavo non di preture sgradite, ma di preture tanto gradite che ci si invecchia dentro! Ci sono alcuni magistrati che

diventano consiglieri di cassazione, per intenderci, e ve ne posso fare i nomi!

C O C O . Sì, ma via via che si liberano, vengono mandati magistrati solo in quelle sedi che giustificano la presenza del pretore; mentre nelle altre non vengono più mandati. Questo posso dirlo con certezza perchè da quattro o cinque anni, se non da prima, si fa così.

Del resto capisco anche, e lo ammetto, che un magistrato il quale si trovi a fare il pretore in una di queste preture dove si vive senza lavorare, abbia un certo interesse a restarci, ma non credo che questi magistrati siano in grado di far sentire la loro voce al Consiglio o al Ministro o al Parlamento al punto da impedire la revisione delle piante organiche. E allora, che cosa c'è? C'è un po' la tradizione di questi Paesi che è contraria alla soppressione di determinate preture e soprattutto di determinati tribunali. Però, anche per questo motivo, sono convinto che di fronte ad una iniziativa seria, precisa, ad una precisa volontà di portare a termine questo problema, da parte del Governo o del Parlamento, e soprattutto da parte del Parlamento che è competente in materia di piante organiche, noi non troveremo resistenze tali da riuscire ad intralciare il nostro cammino.

In passato infatti queste piccole preture avevano una loro importanza, un loro significato: ora ne hanno molto meno. Pertanto — ripeto — se noi abolissimo un certo numero di preture che non si giustificano più, avremmo soltanto qualche reazione da parte o del singolo magistrato, se c'è, o di alcuni avvocati o di qualche funzionario, ma non avremmo certamente — almeno nella grande maggioranza dei casi — grosse resistenze.

Vorrei però aggiungere che in questo quadro — l'ho già accennato in precedenza — occorrerebbe considerare anche l'opportunità di procedere alla soppressione di qualche tribunale superfluo, in quanto questi presentano indubbiamente un costo molto maggiore delle preture, comportando la presenza di almeno cinque o sei magistrati.

Desidero fare ora alcune osservazioni per quanto riguarda, in generale, il lavoro dei magistrati. Realisticamente, capisco che, in un corpo di 6.000 persone, ve ne possono essere alcune che hanno una vocazione al sacrificio e al lavoro maggiore di altre e sono quindi perfettamente d'accordo sulla necessità di studiare strumenti adeguati affinché quei magistrati che hanno scarsa vocazione al sacrificio e al lavoro siano quanto meno richiamati (per non usare una espressione ancora più grave); però dobbiamo anche riconoscere — e questo è un problema molto più complesso — che, paragonando la quantità di lavoro svolta da ciascun magistrato con i risultati di giustizia sostanziale ottenuti, esiste una grandissima sproporzione. Io ritengo che in nessun Paese del mondo ad una certa quantità di lavoro svolta da ciascun magistrato corrisponda una quantità di giustizia essenziale tanto piccola come avviene in Italia. E questo è la conseguenza di un complesso di fattori, tra cui: l'estrema macchinosità delle nostre procedure, la deficienza delle strutture e la tendenza dei magistrati a dedicare troppo tempo e troppa attenzione alle motivazioni. Come è noto, nella prassi giudiziaria si perviene prima alla decisione, il magistrato penale legge cioè il dispositivo; poi porta a casa gli incartamenti relativi a quel processo e comincia spesso a ristudiarli o, comunque, a riesaminarli per la motivazione. Ora, la motivazione veniva considerata, in passato, come un compito che successivamente doveva essere giudicato per la promozione in appello e in cassazione, anche se nella pratica non veniva esaminata a quel fine se non in minima parte. Questa comunque era la tendenza. Infatti, se leggessimo le motivazioni dei nostri magistrati, ci renderemmo conto come la narrazione del fatto qualche volta sia veramente eccessiva e spesso neppure serva all'economia dei passaggi logici che portano al giudicato. Il tempo ed il lavoro del magistrato sono quindi notevolmente impegnati in una parte della sua attività certamente importante, ma non la più importante: la più importante infatti è quella

relativa al momento del giudicato, anzi ritengo — anche se molti la pensano diversamente da me in questo campo —, per un principio di logica, per un principio di democrazia, per un principio di rispetto nei confronti dell'imputato e delle parti, che la motivazione, almeno nei suoi punti essenziali, dovrebbe essere contestuale al dispositivo. Non è ammissibile, infatti, a mio avviso, che il magistrato prima emetta il dispositivo, prima cioè condanni o assolva, e poi riveda il processo per fare quella che spesso ed esattamente è stata definita una specie di comparsa a difesa del precedente dispositivo.

Concludendo, quindi, se è vero che la quantità di giustizia sostanziale resa non è soddisfacente, se è vero che esistono alcuni casi di assenteismo, è anche vero che la stragrande maggioranza dei magistrati — per il modo in cui si lavora, specialmente per i motivi ai quali ho testè accennato — lavora oltre ogni media nazionale.

L U G N A N O , *relatore alla Commissione*. Meno di noi, però: vorrei che l'onorevole collega mi desse almeno questa consolazione! Ed anche meno di tanti tessili e di tanti metalmeccanici!

C O C O . Ho parlato di vocazione al lavoro, mentre avrei dovuto parlare, più opportunamente, di dedizione al lavoro. Ad ogni modo, intendevo dire che spesso, anziché mettere in risalto con una certa animosità i casi di scarso rendimento, insieme a questo ci si dovrebbe dare carico del fatto che questo lavoro non rende e che, se venissero modificati certi aspetti delle nostre procedure, se venissero meglio forniti gli uffici del materiale necessario, se soprattutto si trovassero gli strumenti per attribuire alla motivazione il giusto significato di esplicitazione dei passaggi logici che hanno portato al dispositivo e non di un compito ben fatto, molte volte elegante, ma qualche volta anche inelegante, comunque sempre lungo, si avrebbero dei risultati sostanziali, intesi come quantità di prodotto finito di giustizia, indubbiamente superiori.

L U G N A N O , *relatore alla Commissione*. Per quanto mi riguarda, più che l'accento sull'atteggiamento e sulla responsabilità del singolo, io avrei posto l'accento sul fatto oggettivo che esistono delle preture che dovrebbero essere smobilitate.

C O C O . Su questo siamo d'accordo: anzi, ho già detto che, a mio avviso, se si prendesse una iniziativa seria in tal senso, non si incontrerebbero resistenze notevoli: almeno come previsione. Impegnamoci tutti, quindi, a questo scopo.

Vorrei infine fare un'ultima serie di osservazioni in ordine alla riforma dell'ordinamento giudiziario. La riforma dell'ordinamento giudiziario rappresenta, direi, un preciso dovere da parte del Governo e del Parlamento: se mal non ricordo, infatti, la VII disposizione transitoria della Costituzione definisce l'attuale ordinamento giudiziario contrario, almeno nello spirito, alla Costituzione stessa, e impegna quindi il Parlamento alla emanazione di un nuovo ordinamento giudiziario che sia conforme ai valori ed ai principi della Costituzione. Ora, a quanto mi risulta, il Ministero ha predisposto a tal fine uno schema di disegno di legge che prevede tra l'altro l'istituzione del giudice monocratico di primo grado, la riduzione dei collegi in appello e in cassazione, l'attribuzione di determinati compiti a un giudice di pace, che dovrebbe sostituire gli attuali vice pretori ed i conciliatori, così risolvendo una annosa questione. Debbo anche aggiungere che in tal senso l'Associazione nazionale magistrati, che non può considerarsi un ordinamento corporativo anche perchè è molto ideologizzata ed accoglie correnti di varia e di contrastante ispirazione, aveva presentato a sua volta proposte, convergenti con quelle governative.

Ad ogni modo, pur considerando accettabile ed apprezzabile il fatto che il Governo si sia dato carico di procedere ad un primo programma di riforma dell'ordinamento giudiziario, ritengo che sia necessario non accantonare gli altri temi, molto più importanti e molto più qualificanti dal punto di vista politico, di tale riforma. A tale propo-

sito, è opportuno, a mio parere, riprendere lo spirito migliore — c'era in esse infatti anche uno spirito deteriore, di carriera — delle leggi a suo tempo approvate dal Parlamento sulla progressione della carriera dei magistrati, secondo il quale — per l'essenza stessa della giurisdizione — in un Paese democratico fra i magistrati non debbono esistere nè subordinati nè sovraordinati, nè dipendenti nè comandanti; in altri termini, si dovrebbe arrivare, pur con il necessario rispetto per le esigenze di organizzazione degli uffici, all'attuazione del principio costituzionale per il quale i giudici sono tutti uguali fra di loro e si distinguono soltanto per le funzioni. Questo non nel senso che vi sono funzioni più importanti e quindi giudici più importanti ma nel senso che esistono funzioni diverse tra giudici che debbono avere la stessa posizione, la stessa dignità ed anche, per quello che è stato fatto, gli stessi sviluppi di carriera. Mi sembra quindi che anche questo dovrebbe essere un punto qualificante della nostra prossima attività per quanto concerne l'ordinamento giudiziario.

P R E S I D E N T E . A puro titolo informativo comunico ai colleghi i quali non lo sapessero che il Comitato redigente del nuovo codice di procedura penale ha stabilito che la motivazione delle sentenze penali deve essere immediata. La Commissione consultiva, invece, nonostante questa tesi fosse stata difesa da alcuni — tra i quali il sottoscritto — ha pensato diversamente stabilendo che il giudice deve avere il tempo di ponderare la motivazione per fare quella che, forse non a torto, il senatore Coco ha definito la comparsa in difesa della sentenza.

C O C O . È l'opinione di alcuni avvocati, che ho parzialmente fatta mia.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Sarò telegrafica, poichè altri colleghi del mio Gruppo interverranno. Vorrei chiedere che la discussione venga aggiornata rappresentando l'esame del bilancio un'occasione

abbastanza unica, nell'anno, per approfondire i problemi della giustizia, e quindi la esigenza di approfondimento ritengo debba contemperarsi, se non prevalere, sulla necessità di mantenere i termini di tempo complessivi che ci siamo dati.

Voglio altresì annunciare che, insieme ai colleghi Petrella ed altri, intendiamo presentare un ordine del giorno sulla specifica materia dell'abolizione dei manicomi giudiziari. Sono confortata, in questa iniziativa, dal fatto che sia nella relazione del senatore De Carolis sia in quella del senatore Lugnano sono stati fatti precisi riferimenti in materia: credo che la discussione del presente bilancio, dopo una serie di drammatiche vicende che hanno portato alla ribalta dell'opinione pubblica la situazione, non più sostenibile, dei manicomi giudiziari, potrà essere l'occasione con la quale si inizia, a livello parlamentare, un discorso in merito al quale ci sia l'impegno di noi tutti a dare risposta in tempi ravvicinati, e che questo possa contrassegnare come nota positiva e concreta la discussione stessa.

Sottoporremo quanto prima alla Commissione e al Governo il testo dell'ordine del giorno, in modo che vi sia il tempo di una meditazione; e ci auguriamo che vi possa essere, in questo senso, un pronunciamento concreto della Commissione.

P R E S I D E N T E . Come lei sa, gli ordini del giorno dovrebbero essere depositati presso la Segreteria della Commissione prima della discussione generale. Siamo comunque d'accordo che la presentazione potrà avvenire fino alla fine della discussione generale.

B U S S E T I . Onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, desidero innanzitutto esprimere un vivo apprezzamento nei confronti del presidente, senatore Viviani, per aver designato due relatori per l'esposizione del bilancio in esame, il che ha consentito di avere un quadro ampio ed articolato dei problemi della giustizia.

Il senatore De Carolis ci ha fatto una panoramica ampia e dettagliata della situa-

zione della giustizia in Italia con interessanti raccordi, sia storici che di prospettiva, tra le gestioni pregresse e quelle che ci si augura di attuare in futuro.

Il senatore Lugnano, a sua volta, ha individuato un gruppo di problemi che ha trattato con la vivacità che gli è abituale e che, peraltro, è utile alla discussione. Egli ha svolto questi temi sia emblematicamente, cioè mettendo in luce la necessità di un cambiamento in taluni settori, sia sotto il profilo della urgenza di un intervento da parte dello Stato.

Ebbene, la novità di questa doppia relazione, attesi i risultati soddisfacenti che si sono avuti, ritengo che vada perseguita anche perchè in tal modo si facilita il compito di quanti intendono intervenire nel dibattito senza che si sentano troppo vincolati rispetto ad una esposizione introduttiva fatta sulla falsariga dell'orientamento generale di Governo.

Nel mio intervento mi soffermerò su un problema, che potrebbe forse apparire meno importante di altri, ma che ritengo vada particolarmente sottolineato e proposto all'attenzione del Governo, affinché, anche in questo settore, venga ristabilita la giustizia. Mi riferisco agli agenti di custodia.

Nel mese di luglio ho presentato un'interrogazione sia al Ministro di grazia e giustizia che a quello della difesa e del lavoro, nonchè una proposta di legge.

Perchè l'interrogazione a questi tre Ministri? Perchè la condizione degli agenti di custodia, dal punto di vista giuridico, rappresenta un fatto ibrido e forse proprio per questo gli agenti di custodia risentono di tante ingiustizie e di tante limitazioni.

Si tratta di un corpo militarizzato con un decreto luogotenenziale che risale al 1946. Però, come si può constatare da tutta la normativa vigente in proposito, esso non ha mai beneficiato di tutte le provvidenze e della legislazione promulgata a favore degli altri corpi militari.

Per essere più precisi, in alcuni settori particolari questo corpo ha forse ricevuto benefici maggiori o, quanto meno, ha visto accelerati i tempi per il conseguimento di

tali benefici, ma in altri campi è sempre rimasto alla retroguardia. Cito, ad esempio, il problema delle promozioni; noi sappiamo che esiste una legge che consente la promozione per i sottufficiali e gli ufficiali dell'esercito e degli altri corpi militari per meriti conseguiti nell'esercizio delle loro funzioni.

Ebbene, per il Corpo degli agenti di custodia, sottufficiali ed ufficiali, ciò non è consentito tanto è vero che io ho chiesto che fosse sospeso un concorso bandito dal Ministero proprio perchè, innanzitutto, si dirimesse questa controversia. In tali sensi fu da me proposto un disegno di legge nell'agosto scorso.

Ho indicato emblematicamente questa situazione ma ce ne sarebbero da citare tante altre simili, sia in ordine alla carriera che al trattamento giuridico ed economico, che pongono il corpo degli agenti di custodia in una condizione di inferiorità ingiustificata.

Voglio informare il Sottosegretario presente che gli agenti di custodia effettuano dalle 12 alle 14 ore di lavoro al giorno, non percependo indennità alcuna di straordinario, quando — si badi bene — questo trattamento non viene riservato neppure ai detenuti, i quali se svolgono lavori straordinari percepiscono una remunerazione.

Quando sono andato ad accertare le cause di questo trattamento mi è stata data una risposta non accettabile nella sostanza: essendo gli agenti di custodia un corpo militare, devono ritenersi sempre a disposizione; facendosi in questo modo una macroscopica confusione tra l'essere a disposizione e l'essere in servizio.

Che l'agente di custodia in servizio sia e debba ritenersi sempre a disposizione è un fatto pacifico; ma nel momento in cui questo servizio viene espletato fuori dell'orario ordinario di lavoro, questo supplemento di lavoro deve essere remunerato; inoltre gli agenti di custodia non fruiscono del riposo settimanale se non proprio quando vi sia una gravissima esigenza familiare, che costringa il direttore dell'Istituto a concedere il permesso. Gli agenti di custodia godono del diritto alle ferie, ma non riescono

a realizzare le loro ferie continuativamente nel periodo stabilito dalla legge e accade che accumulino giorni su giorni di ferie non godute senza che peraltro venga loro concesso un indennizzo, che sappiamo non essere costituzionalmente consentito.

Gli agenti di custodia, è stato ricordato in Commissione, svolgono una funzione importantissima e delicatissima. Le carceri italiane non son più abitate come fino a qualche anno fa da comuni delinquenti; vi sono sanguinari che non considerano troppo attentamente il valore della vita; sappiamo quali episodi di lutto e di sangue la cronaca ha registrato in questi ultimi anni.

Gli agenti di custodia, è stato ricordato in Commissione, svolgono una funzione importantissima e delicatissima. Le carceri italiane non sono più abitate come fino a qualche anno fa da comuni delinquenti; vi sono sanguinari che non considerano troppo attentamente il valore della vita; sappiamo quali episodi di lutto e di sangue la cronaca ha registrato in questi ultimi anni.

Nell'ambito quindi del problema penitenziario in genere intendiamo sollevare il problema degli agenti di custodia: semplici e graduati. Non presenterò nessun ordine del giorno su questo problema perchè sarebbe pleonastico, avendo presentato un'interrogazione e una proposta di legge nel mese di luglio; voglio comunque ricordare all'onorevole Sottosegretario di voler considerare questo problema, pur riconoscendo che il Ministero ne sta affrontando molti con criteri giusti di priorità.

Invito il Governo ad esaminare questa situazione, perchè sia consentito agli agenti di custodia di svolgere questo duro lavoro con funzioni nuove e con un minimo di tranquillità.

D E L L ' A N D R O, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il Ministro le risponderà; lo stato giuridico a questo proposito è già completo.

P R E S I D E N T E. Se nessuno domanda di parlare, propongo che l'esame della tabella continui nella seduta di doma-

ni mattina alle ore 10, dopo la discussione del disegno di legge n. 297.

Così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 19,40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 NOVEMBRE 1976
(antimeridiana)

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 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— **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 il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Riprendiamo i nostri lavori ascoltando il senatore Petrella, che illustrerà un ordine del giorno sui manicomi giudiziari.

P E T R E L L A. L'ordine del giorno che presento insieme con i colleghi Luberti e Guarino, nonostante l'oggetto riguarda sia pure indirettamente il bilancio, perchè attiene ad istituti che fanno capo all'Amministrazione della giustizia; più specificamente parla dei manicomi giudiziari e delle case di cura e custodia.

I colleghi sanno che da tempo parecchi torbidi e gravi episodi hanno turbato la pubblica opinione, episodi accompagnati da denunce di violenza contro i detenuti e gli in-

ternati Una denuncia pende anche dinanzi alla Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, alla quale ho l'onore di partecipare, contro i ministri *pro tempore* della giustizia, dell'interno e della sanità; denuncia che, quale che sia il suo fondamento, ha sottolineato il grave problema dei manicomi giudiziari e delle case di cura e custodia, un problema che sussiste, che è grave e che deve essere risolto dal Parlamento e dal Governo.

Non sto a parlare degli episodi concernenti specificamente i manicomi di Aversa o Reggio Emilia, ma richiamo l'attenzione della Commissione sul fatto che nella passata legislatura, allorchè discutemmo della riforma del primo libro del codice penale, venne in discussione (e ricordo ancora le tesi del senatore Bettiol) il trattamento dell'infermità mentale nei manicomi giudiziari e nelle case di cura e custodia. Furono avanzate delle ipotesi di lavoro e fu generalmente ammesso che nel trattamento dell'infermo di mente che delinque debba prevalere il momento della cura su quello della custodia e della repressione, ovvia essendo la sostanza umanitaria ed il fondamento logico di tale riforma. Colui, che delinque perchè infermo di mente deve essere curato. È un malato verso il quale la società ha dei doveri.

L'ordine del giorno che sommariamente illustro, dopo una premessa che fa riferimento allo stato di preoccupazione della pubblica opinione e alla vicenda che riguarda la Commissione inquirente (a proposito della quale faccio presente che la denuncia alla Commissione è stata presentata da quattro avvocati e che i fatti sono esposti con molta esattezza e che dunque sarà bene che il Governo rifletta), contiene una parte conclusiva in cui, da un lato s'invita il Governo a fornire le informazioni che a nostro avviso potrebbero essere importanti anche al fine di indirizzare una possibile riforma delle istituzioni di cui parliamo, nel senso che, se privilegiato deve essere il momento della cura su quello della custodia, ferme restando le ragioni di cautela ovviamente presenti in una materia del genere, tanto vale vedere se si possono trasferire alle normali strut-

ture sanitarie le funzioni di cura e di recupero degli infermi di mente che delinquantano; dall'altro s'impegnano i Ministri interessati (che sono tre: il Ministro della giustizia che ha una competenza ispettiva e di organizzazione, il Ministro della giustizia che ha una competenza ispettiva per la parte di sua competenza e il Ministro dell'interno che in questa materia ha delle responsabilità specifiche tramite le prefetture) ad intensificare l'opera di vigilanza sui manicomi giudiziari e sulle case di cura e custodia, adottando sin d'ora gli interventi che siano conformi a criteri di umanità (e anche di pietà) verso coloro che sono ricoverati in queste tristi istituzioni.

L'ordine del giorno, pertanto, è il seguente:

La Commissione giustizia del Senato,

cogliendo la viva preoccupazione diffusa nella pubblica opinione sulla situazione in cui versano i manicomi giudiziari e le case di cura e custodia; tenute presenti le denunce di abusi, sulle quali l'autorità giudiziaria sarà chiamata a pronunciarsi, i tragici fatti dei quali la stampa ha dato larga eco, le proteste, sul cui fondamento è necessario indagare, che coinvolgono gli organi di sorveglianza a tutti i livelli, da quelli ministeriali a quelli giurisdizionali, tanto che la stessa Commissione inquirente per i procedimenti di accusa è stata investita dalle indagini relative a fatti esposti da alcuni legali concernenti presunte omissioni di atti di ufficio addebitate ai Ministri *pro tempore* della giustizia, dell'interno e della sanità, in relazione a suicidi di internati o violenze patite da persone ricoverate nei menzionati istituti; rilevato che già nella passata legislatura, durante la discussione relativa alla riforma del primo libro del codice penale, fu generalmente auspicata una completa ristrutturazione del trattamento dell'infermità e della seminfermità mentale e delle misure di sicurezza ad esse riconnesse, nel quadro della tendenza, pur essa generalmente condivisa, a privilegiare il momento della cura a quello più propiziamente detentivo nel trattamento dei condannati o dei prosciolti malati di men-

te; ritenuto che nelle linee di un'auspicabile riforma deve valutarsi l'opportunità di sopprimere i manicomi giudiziari e le case di cura e di custodia per trasferire le funzioni di cura e di recupero ai normali presidi sanitari o a sezioni speciali di essi, nei casi di accertate necessità e per ovviare a situazioni di acclarata pericolosità,

invita il Governo a fornire esaurienti informazioni circa lo stato dei manicomi giudiziari e delle case di cura e di custodia, anche in relazione alle possibilità di trasferirne in tutto o in parte le mansioni ai comuni presidi sanitari,

impegna i Ministri competenti ad intensificare l'opera di vigilanza e di controllo sui manicomi giudiziari e sulle case di cura e di custodia, operando gli interventi che sin da ora si palesano possibili per migliorare le condizioni in cui versano le persone ricoverate nelle menzionate istituzioni detentive.

G U A R I N O. Desidero chiarire che mi sono associato a nome del Gruppo della sinistra indipendente a questo ordine del giorno, il quale, a prescindere dalle manchevolezze che denuncia, rinnova un'istanza che proviene al Governo non solo dalla sinistra, ma anche dalla destra, dal centro e da tutte le parti di una nazione civile, perchè non è assolutamente pensabile che si continui nel duro sistema dei manicomi giudiziari.

Mi rendo conto della difficoltà a cui evidentemente il Governo va incontro nel dover riformare questa impostazione: la difficoltà, oltre quella della custodia, è una difficoltà di carattere amministrativo, perchè i manicomi giudiziari sono enti statali, mentre i manicomi ordinari sono enti locali, provinciali, interprovinciali, consorziali e via dicendo. Questa è indubbiamente una difficoltà, ma non mi sembra tanto grave da non poter essere superata con un sistema di delega, di affidamento ai manicomi civili dei delinquenti e sospetti delinquenti: i quali o sono malati oppure bisogna decidere che malati non sono.

Perciò non vedo perchè il Governo non possa aderire alla nostra istanza, la quale

non è nuova e neppure originale. È un'istanza talmente vecchia e finora inascoltata, che addirittura ci fa pensare che forse vi sia una tendenza nazionale a non liberarsi di certe aderenze storiche che fanno capo agli antichi Borboni.

L U B E R T I. Sovrasta su questo dibattito, indubbiamente, l'usura di talune argomentazioni. Da una parte ci troviamo di fronte a problemi non nuovi, molte volte ripetuti e non solo nelle aule del dibattito parlamentare, ma in convegni specializzati e non, in molte sedi, insomma, dove si è colta l'occasione per avvicinarci a questa grande malata che è la giustizia, cercando di individuare dei rimedi; dall'altro ci troviamo a dover fare una constatazione che credo sia molto positiva, perchè si è via via delineato il programma dei rimedi e si è arrivati ad una essenzialità che ha realizzato nel modo migliore una certa convergenza su alcuni obiettivi che ci sembrano necessari.

La scala delle priorità sui problemi della giustizia direi che è venuta fuori da un grosso dibattito nel paese. Le cose non sono nuove, tuttavia non perdono nulla della loro attualità. Dobbiamo tornarci sopra convinti che si possono fare passi avanti. Il tema della giustizia in Italia è un tema di prima grandezza; credo che tutti i colleghi lo sappiano, tanto che in questa atmosfera di austerità, di crisi economica, le prime battute del presidente del Consiglio, sia qui che alla Camera, hanno dato la precedenza su tutti ai problemi della giustizia, dal cui inceppamento derivano giudizi spesso anche affrettati, ma spesso anche puntuali, momenti di scontro, di frizione che occorre superare, certo anche per altra strada, ma meglio ancora per la strada più propria che è quella di dare una risposta al cittadino che vuole giustizia.

Ma dietro queste enunciazioni di principio, dietro questa scala di priorità per cui i problemi della giustizia appaiono tra i primi, mi sia consentito di notare un certo contrasto tra le enunciazioni e il bilancio di quest'anno. Dirò che certamente non tutti i problemi della giustizia si possono ridurre al problema finanziario — anche se non scar-

tere l'aspetto di avarizia che si dimostra in questa direzione —, perchè c'è chi sostiene che si possono dare risposte che vanno al di là dell'aspetto puramente finanziario. Ciò, tuttavia, lascia intravedere come all'origine di tali parole altisonanti, in concreto, si tenda a far rimanere tutto come prima.

Il bilancio è un momento di verifica attuale, perchè dalle enunciazioni si passa alle cose concrete che in quest'anno finanziario si possono fare o non fare. Quindi, quello che non c'è e quello che c'è e poi sparisce perchè non viene attuato e poi finisce nei residui passivi, danno la misura reale della volontà di attuare le riforme avviate e di avviare a soluzione il drammatico problema della giustizia.

Il bilancio è il documento attraverso il quale il Governo esprime tutto quello che pensa sulle misure da prendere per la giustizia. Credo pertanto che le note di variazione annunciate dal ministro Bonifacio nell'altro ramo del Parlamento dovrebbero essere più esplicite individuando in quale direzione specifica possa esserci un investimento di questo tipo. In nessun altro settore del bilancio la mia parte politica ha avanzato una tale richiesta; pur rendendosi conto delle gravi difficoltà in cui ci troviamo e che certe altre giuste proposte finiscono per essere massimalistiche laddove la situazione economica e sociale non lo consente, si è fatta un'eccezione molto significativa. Esiste uno scarto, onorevoli colleghi, tra il bilancio e le realizzazioni che si potrebbero ottenere. Ritengo che occorra pertanto stabilire uno scalo di valori; se compilassimo, infatti, lo elenco completo di tutto quello che occorrerebbe per avviare a soluzione il problema della giustizia, è evidente che parleremmo per molto tempo e finiremmo col non individuare il fulcro della discussione. Se ha veramente un senso il discorso di un nuovo rapporto tra Governo e Parlamento, è necessario evitare un aspetto abbastanza tradizionale di questo tipo di discussione: quello cioè che l'Esecutivo ascolti gli interventi più o meno esperti e pieni di passione, sapendo in precedenza che bisognerà fare la tara di quello che dicono le opposizioni per-

chè, anche se sono considerazioni giuste, vi sono ferree esigenze di bilancio. In tal modo si passa all'attuazione di quel poco che si ha in mente di ottenere in maniera stanca, e le richieste avanzate con fermezza dalle opposizioni vengono realizzate in minima parte. Pertanto, il vero problema del rapporto politico tra Governo e Parlamento è quello di concordare un modo nuovo di lavorare individuando l'esigenza di stabilire una gerarchia. Occorre evitare le leggine e la miriade di modificazioni e aggiustamenti che solamente qualche volta sono necessarie. Certo non se ne può fare quindi una questione di principio. Bisogna arrivare in sostanza ad un metodo diverso di procedere nell'ambito della discussione sul bilancio che consenta, nonostante la severità delle previsioni finanziarie, la realizzazione di un programma tale da segnare un momento di svolta negli indirizzi governativi.

È necessario, onorevole Sottosegretario, individuare il momento attuativo che completa le riforme messe in atto; ne abbiamo dato dimostrazione ieri per quanto riguarda il diritto penitenziario. Il diritto di famiglia, ad esempio, non può essere lasciato come una creatura in fasce; occorre preoccuparsi delle strutture giudiziarie necessarie. Vi sono uffici che non hanno ancora neppure i registri previsti; esistono ausiliari di giustizia, esperti che, di fronte a richieste proceduralmente corrette, finiscono per sgranare gli occhi come se si parlasse di mostruosità. Questo discorso vale anche per il divorzio, per alcune normative speciali che hanno una certa influenza come la legge sulle armi, per le disposizioni sulla droga. Abbiamo licenziato normative valide che ci danno un certo lustro anche a livello europeo perchè raggiungono momenti di puntualità, rigore ed umanità molto significativi. La società però ha una sua mobilità, un suo modo d'essere che non ci consente di essere rigorosamente rispettosi della divisione dei compiti. Dovremmo pertanto, anche da legislatori, esaminare meglio il cammino di queste leggi, gli inceppi che incontrano anche di carattere burocratico. Ci troviamo infatti spesso di fronte a dirigenti che non mandano avanti le riforme.

La migliore riforma penitenziaria del mondo sarà inutile di fronte ad un direttore del carcere che ha concezioni di un certo tipo; occorre agire attraverso indagini conoscitive e strumenti nuovi che la nostra fantasia deve creare. È necessaria la presenza di parlamentari nelle carceri che però possibilmente non restino dentro perchè mi pare che ciò serva poco.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Non abbiamo potuto regolamentare tutto questo nell'ordinamento penitenziario.

LUBERTI. Gli effetti della legge sull'ordine pubblico cesseranno quando sarà approvata la riforma del codice di procedura penale; dovremmo però preoccuparci del modo in cui attualmente viene applicata. Ritengo infatti che il momento attuativo delle disposizioni normative rientri nei compiti del legislatore.

C'è ancora una riforma da approvare: stiamo tutti attendendo il nuovo codice di procedura penale. Ne conosciamo le vicende; sappiamo benissimo che, quando lo si varerà, qualche ramo sarà già secco per effetto di produzioni novellistiche e di introduzioni di sistemi giudiziari che in parte rendono vetusto un codice nuovo. Dovremo certamente prevedere, onorevole Presidente, una data per la sua entrata in vigore; sta pensando a tutti quello che comporterà l'applicazione da un punto di vista fisico. Nei nostri tribunali infatti accanto alle belle aule vi sono cellette in cui giovani giudici fanno i verbali. Quando ciserà l'istruttoria preliminare pubblica cosa faremo? Si tratta di problemi di logistica giudiziaria. È necessaria pertanto una *vacatio legis* non inferiore ad un anno.

PRESIDENTE. Le sue affermazioni sono giuste; occorre però riformare la legge-delega.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. È necessario provvedere subito.

LUBERTI. Vorrei collegare questo discorso a quello fatto dal Ministro per la gra-

zia e la giustizia in ordine ad un'iniziativa lodevole: quella della nomina di una commissione sulle strutture, che mi pare sia già in funzione e che finalmente faccia camminare in maniera quasi contestuale due problemi che altri non hanno visto; sto pensando a certe leggende di esodo dagli uffici approvate senza prevedere il bando di concorso per rimpiazzare il personale.

Per quanto riguarda il codice penale, in questa legislatura potremmo occuparci anche del secondo libro. Vorrei però sollevare nell'ambito di questa discussione alcune perplessità e riserve. Quale strumento utilizzeremo? Si tratta di problemi notevoli. Nella legislatura passata si è lavorato molto: non solo la mole ma anche la qualità degli interventi rendono evidente lo sforzo compiuto. L'impressione di chi parla però è che si sia rimasti nel solco tradizionale di una legislazione vetusta, sulla quale occorre fare dei ritocchi nell'ambito dei nuovi valori della Costituzione. Vorrei far notare a tale riguardo che la scienza criminologica è andata avanti, sono nate nuove figure giuridiche, si parla di interessi diffusi, di valori e disvalori che non sono più quelli di un tempo. Non vi è soltanto l'esigenza di un aumento della pena per i reati contro la persona e quella della diminuzione per i furti perchè i beni materiali debbono avere meno valore della persona umana. Sono presenti anche nuove realtà che è necessario valutare bene. Peccheremmo, quindi, di ingenuità e di spocchia se pensassimo di potere, attraverso un intervento del Ministero, esaurire questa tematica che deve affondare nel Paese. Si devono ascoltare non solo professori universitari ed avvocati ma anche i nuovi utenti che certamente non hanno le finezze curiali e il linguaggio giuridico: mi sto riferendo a certi segretari delle camere del lavoro che hanno condotto lotte, a persone che si sono legate alla società in un modo talmente profondo da esprimere, tramite mediazioni diverse, valori nuovi che hanno il carattere di suggerimenti alle proposte politiche. Pertanto, quando discuteremo su tali problemi dovremo agire con questa convinzione: si tratta di eseguire un'operazione che non può es-

sere compiuta in fretta e senza guardare al Paese nella sua interezza.

Per quanto riguarda il codice di procedura civile, non ritengo sia il caso di approvare leggine stralcio. C'è un'evidente discrasia tra il rito del lavoro ed il vecchio codice con i suoi rinvii; si tratta addirittura di tempi biblici.

Ognuno può fare i suoi esempi in proposito. Addirittura, per le riserve, occorrono sino a due anni per essere sciolte. Chi si azzarda a fare reclamo al collegio in sede civile corre il rischio di non avere quasi più la risposta. Non è, io credo, soltanto un problema di magistrati più solerti rispetto ad altri che lo sono meno. Esiste anche questo problema, ma esiste evidentemente una strumentazione giuridica processuale che corrisponde alla vecchia Italia rurale e contadina, all'Italia degli inizi del secolo, che non aveva la mobilità sociale di oggi, non aveva gli utenti della giustizia che ha oggi, non aveva realtà industriali, non aveva la necessità che ha oggi di dare risposte immediate. Quindi, effettivamente, il codice di procedura civile costituisce un punto dolente.

Altri problemi sono quelli che riguardano la giustizia militare, giustizia che non possiamo lasciare al punto in cui si trova. A rendere attuale questa giustizia militare, a ricordarcela, ci sono episodi come quelli di Margherito. E ultimamente (inserirlo qui non mi pare improprio) vi è stata una decisione giurisdizionale molto discutibile e che noi avvertiamo profondamente, quella della scarcerazione di Kappler, un fatto che rivela che gli uomini si modellano sui vecchi strumenti che hanno in mano.

Dobbiamo guardare all'ordinamento forense e dobbiamo fare un discorso molto serio a questo proposito; certo un passo sarà fatto con la riforma, che stiamo esaminando con grande attenzione, delle associazioni professionali. C'è la questione dell'assistenza e previdenza degli avvocati. Abbiamo visto come il sistema attuale non sia valido, e si tratta, in Italia, di migliaia di persone interessate. È un sistema che, a detta degli specialisti, deve essere assolutamente modificato, perchè si abbiano trattamenti pensionistici adeguati al-

le capacità contributive perchè non diventi, tale assistenza e previdenza, un campo di azione, di speculazione di centri di potere. E così non solo non si realizza chiarezza e trasparenza di amministrazione, ma vi è il danno grave per gli avvocati sessantacinquenni (certamente sono pochi gli avvocati che riescono con fortuna nella vita professionale), i quali hanno una pensione miserabile a petto di un pagamento spesso a danno dei clienti, a volte su certificati richiesti senza neppure il ministero del procuratore, che ci rendono soltanto impopolari agli occhi della gente.

Questo è soltanto un momento. C'è per l'ordinamento forense il problema della restituzione, come dicono alcuni, di un ruolo di identità che si è perduto, la riabilitazione di un certo tipo di avvocatura. Ci sono infatti valori della vecchia avvocatura, il galantuo-mismo professionale la puntualità il rigore dell'informazione, la competenza specifica, che vanno recuperati, anche se nuovi utenti della giustizia a modificazione della società propongono un nuovo tipo di avvocato, di professionista.

Il discorso degli ordinamenti forensi è certamente un discorso interessante, perchè oggi si sente che anche qui qualcosa scricchiola.

La questione che su tutto campeggia, io credo, è quella dell'ordinamento giudiziario. Prima di questo dovremmo occuparci, anche se non è proprio materia che interessa il Ministero della giustizia, della riforma della pubblica sicurezza. Qui bisognerebbe ricordare che l'86 per cento degli addetti non svolgono servizio di ordine pubblico; solo una piccola parte svolge questa funzione, gli altri sono addetti alle più diverse mansioni. Non c'è scuola di polizia in Italia in cui si finisce il corso di diciotto mesi. Dopo quattro mesi si va dalla zappa alla pistola si prendono dei ragazzi che vengono dalle campagne, spesso del Meridione, e si portano in servizio di ordine pubblico, con tutte le conseguenze disastrose che conosciamo, non ultimo il modo con il quale costoro affrontano situazioni sociali di cui non conoscono nulla, se non attraverso certe circolari, non proprio capolavori di costituzionalità, dove la massa in tumulto viene presentata in un certo modo,

la folla viene gratificata con certi epiteti, e via dicendo. È un corpo, quello della pubblica sicurezza, insieme agli altri corpi dai carabinieri alla guardia di finanza, il più popoloso d'Europa per abitante, con una presenza scarsissima, ancora, delle donne e con una utilizzazione da parte della polizia giudiziaria a dir poco sconveniente. Sembra quasi che il pubblico ministero debba pregare per avere una disponibilità in questa direzione. Il discorso è molto lungo e non voglio farlo ora. Lo indico semplicemente come uno degli anelli di una catena, sia pure attraverso una gerarchia, una scala di valori, che non può essere dimenticata, pena la stasi o la non completa attuazione, di altri momenti.

Anche il codice della navigazione è cosa da guardare. Ma io credo che su tutto, come ho accennato, stia il problema della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Qui bisogna parlarci senza diplomazia. Che cosa dobbiamo fare? Dobbiamo andare ad uno stralcio, ad una prima attuazione? Io credo che questa sia la strada. Chi si è occupato, infatti, di questi problemi, sa quanto siano complessi, ma sa anche come siano diverse le voci. Noi dobbiamo andare al giudice onorario, che deve essere elettivo; dobbiamo andare al giudice monocratico di prima istanza, ad eliminare praticamente la corte d'appello, almeno nella accezione che conosciamo, introducendo il giudizio di appello formato sulla base del tribunale di oggi. Vedete come questo sia importante, anche come sottrazione di alcune funzioni specifiche di competenze primarie che non si sa perchè siano in corte d'appello.

Bisogna occuparsi della responsabilità civile, penale e disciplinare del giudice. Ci sono studi in questo senso, e molto ponderosi, della stessa associazione di magistrati, dei magistrati singoli, perchè è evidente che non si può più andare avanti come si è andati finora, in uno Stato che ha combattuto e combatte la sua battaglia per l'indipendenza della magistratura, per la divisione dei poteri. Non si può, però, neppure creare una zona di responsabilità garantita, sotto il cui ombrello c'è di tutto.

In questa direzione, allora, nessuna mortificazione alla funzione del magistrato, del quale si esalta la figura se egli, al pari di altri funzionari, è soggetto al controllo e all'esame dei suoi atti, rispendendone non più soltanto per la comoda via del gravame. In passato abbiamo sentito di certi magistrati che venivano investiti dalla critica alle loro sentenze, i quali non volevano neppure questa critica giornalistica.

In un mondo come il nostro mi pare che questo stia per finire. Non solo, quindi, si tratta di un diritto di informazione diverso; e qui bisogna rivedere tutta una serie di meccanismi anche di carattere giudiziario molto arretrati ma bisogna soprattutto creare un costume diverso anche per quanto riguarda la mentalità del giudice. E questo tanto più avverrà rapidamente quanto più introdurremo elementi costituzionali di responsabilità civile, penale e disciplinare, che naturalmente valorizzino l'opera del giudice, non tenendolo più in una specie di sacrario nei confronti del quale, poi, la gente mugugna, ma rendendolo uomo fra gli uomini, testimone del suo tempo; perchè tutto quello che c'è oggi nei confronti del magistrato è solo la possibilità della scoperta di una collusione con l'altra parte, un meccanismo normativo che non richiamo perchè non so quante volte abbia avuto, nella storia d'Italia, applicazione.

Penso al grave problema della partecipazione popolare alla giustizia realmente tale, se dobbiamo ancora accettare il sistema dello scabinato, della corte di assise, e ritornare alla vecchia giuria popolare. Penso alla corte di cassazione e anche lì alla partecipazione, attraverso l'applicazione del resto di una norma costituzionale, di professori di chiara fama, di avvocati con un certo numero di anni di servizio; penso se non sia il caso di finirla con questo sistema di gerarchia ripetitiva, che fa sempre più acqua da tutte le parti, ritenendo invece la funzione del magistrato come tale capace di sopportare la rotazione delle attribuzioni, e quindi la Corte di cassazione non un modo per arrivare all'apice della carriera, ma un modo per esercitare il controllo di legittimità per poi ritornare nel-

la funzione di merito. Pertanto, penso anche a questa rotazione tra magistrati di primissima nomina, che però mostrano, sul piano della preparazione, una freschezza maggiore e una capacità di indirizzare la giurisprudenza diversamente da certe forme sclerotiche che si verificano a certi livelli.

Vi è un problema gravissimo sul quale ci dobbiamo soffermare: che tipo di impatto avremo? A questo problema si collega quello dei dirigenti di ufficio, se questi debbono essere quelli di oggi con l'assegnazione dei processi a questo e quel magistrato ad uso e consumo dei dirigenti di ufficio, con gravi dissensi della pubblica opinione. Quando si scoprono certi meccanismi segreti e si vede che in un ufficio il tale magistrato viene investito di un processo, il tale altro no, e certi processi vengono tolti e altri vengono avvocati, la gente reagisce male.

Ricordo molto bene l'espressione di Gramsci il cui senso era il seguente: « Se c'è una cosa che fa male alla pubblica opinione è pensare male dei giudici. Quando si arriva a sospettare che i giudici non siano imparziali, al di sopra delle parti e capaci di non destare critiche di questo genere, significa che la società sta prendendo una brutta piega. Se oggi ci può essere una certa libertà democratica nell'esprimersi, dall'altra parte mi pare che ci sia un abuso che legittima questo intervento della pubblica opinione. Quindi dobbiamo chiederci se la dirigenza di ufficio debba essere affidata al magistrato o a personale esterno del Ministero, cioè a personale che faccia solo quello e debba non partecipare ai collegi giudicanti.

Ho posto queste questioni perchè credo che dobbiamo trovare il modo per decidere che cosa fare in questa legislatura; e io credo che se riusciremo ad introdurre il discorso della esigenza del giudice onorario e del giudice monocratico di prima istanza avremo fatto gran parte del nostro dovere; perchè sulle altre questioni sono aperte le discussioni e dovremo far maturare nel Paese una certa mentalità favorendo i dibattiti, la informativa, i seminari, gli incontri delle diverse parti, dalla magistratura agli avvocati, dal Governo agli esperti e a noi parlamentari,

perchè si possano confrontare le opinioni e creare ulteriori centri in direzione della riforma dello Stato.

È evidente che non si può discutere di crisi della giustizia parlando solo di contenuti normativi. Occorre agire contemporaneamente sull'organizzazione dell'apparato giudiziario perchè possiamo pure licenziare sette od otto leggi perfette, ma se non ci occupiamo dell'organizzazione dell'apparato giudiziario probabilmente restiamo nel terreno delle buone intenzioni.

Certo un dato è preoccupante: siamo passati dall'1,82 per cento della spesa del bilancio della giustizia del 1957 all'1 per cento secco del 1977. Stiamo scendendo. Mi si dirà che vi sono risorse all'interno anche di questo 1 per cento che forse non sono utilizzate e che occorre fare risparmi. In questo senso siamo aperti a qualsiasi collaborazione per individuare quali sono i rami secchi, i tribunali da sopprimere, le preture da eliminare, e per mandare questo maggior numero di pretori nei grandi agglomerati urbani come Roma dove la situazione è al limite sta scoppiando e i nemici della riforma del diritto del lavoro sono presenti per dirci che in fondo questo tipo di riforme non va bene. Non credo che noi dobbiamo essere troppo proclivi a raccogliere le voci di chi afferma che esistono due tempi netti e ben distinti, quelli delle strutture e quelli della riforma e che prima bisogna pensare alle strutture e poi alla riforma; tuttavia non dobbiamo neanche eccedere nel senso contrario, preoccupandoci soltanto delle riforme e non delle strutture.

Quando si fa una riforma non basta che essa sia il frutto di una convergenza; occorre che essa abbia l'autorevolezza, il consenso, la credibilità, da parte di chi l'ha proposta, di andarla ad attuare sostenendola nei momenti più delicati della sua attuazione. Ecco il senso del nuovo rapporto tra il Governo e il Parlamento, che deve consistere in questa individuazione delle tematiche, dei bisogni reali sia sul piano dell'attuazione e del completamento, sia sul piano delle riforme nuove. Questo è un aspetto che migliora la qualità del rapporto e quindi noi chiediamo che il Ministro di grazia e giustizia ci dia delle

indicazioni precise, fissi delle scadenze, ci dia delle indicazioni di lavoro, perchè dobbiamo anche dare la certezza che qualcosa di nuovo si muove. E questo nuovo consiste esattamente nella capacità del Governo e del Parlamento di avere rapporti che diano sostanza e forza al modo di lavorare, per cui nel momento stesso in cui si fanno delle affermazioni si precisano le possibili scadenze e le possibili attuazioni.

Non chiudiamo, quindi, con nessuna nota pessimistica l'esame di questo bilancio; ho voluto fare alcune sottolineature e dico anche che non ci stancheremo di mettere il nostro lavoro individuale e collettivo a disposizione del Governo per uscire da alcuni *empasses* più gravi, ma che nello stesso tempo siamo molto sensibili agli impegni concreti e al rispetto delle scadenze fissate. Oltre i quali il nostro atteggiamento non può che diventare ulteriormente critico. Non intendiamo con questo manifestare la volontà di non collaborare; però il nostro modo di essere esigenti deve forse essere ancora scoperto bene. Ascoltiamo volentieri gli interventi del Sottosegretario quando risponde alle nostre interrogazioni in Aula ed abbiamo molta fiducia nel Guardasigilli attuale. Ma siamo anche abbastanza sinceri per dire che alle parole devono seguire i fatti; taluni sono stati di segno positivo, se ne dovranno però verificare altri.

GOZZINI. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, vorrei inizialmente soffermarmi sulla nota illustrativa che accompagna il bilancio. Mi sembra presenti numerosi elementi positivi; c'è infatti un panorama di tutti i problemi senza dubbio corretto (penso sia stato trasmesso al Ministro il documento dell'Ufficio di presidenza della nostra Commissione; mi auguro pertanto che il Ministro stesso ne tenga conto nella sua replica). Emergono, nella nota illustrativa, una consapevolezza critica del cronico stato di disfunzione della giustizia; e l'esigenza di un programma ispirato a logica unitaria e coerente. Vi è sottolineata, inoltre, l'alta produttività sociale delle spese per la giustizia: tali spese pos-

sono contribuire, infatti, a risolvere tensioni e conflitti che non riguardano soltanto il mondo direttamente interessato, ma si ripercuotono in forme anche pericolose su tutta la società. Vi è poi riconosciuto che non bastano le riforme legislative per cambiare le strutture mentali; sono necessarie nuove prospettive culturali per un mutamento reale. Ciò vuol dire che molte categorie sociali con determinati condizionamenti psicologici e culturali dovrebbero, in termini un po' drastici, tornare a scuola; non semplicemente per un aggiornamento conoscitivo, per un'acquisizione di notizie. Oggi si parla molto di educazione permanente: anche quando avremo ottant'anni (è un'età in cui si è di solito fuori servizio) dovremo essere pronti ad imparare, senza mai pretendere di possedere un comportamento già acquisito, non modificabile.

È giusto prospettare e proporsi un più razionale impiego delle risorse esistenti. Penso però che costituisca un elemento negativo il tono un po' trionfalistico, in un certo senso volutamente rassicurante, che ha spinto il senatore Lugnano ad affermare, col suo accento napoletano, che si predica bene ma si razzola male. Le buone intenzioni restano tali, deludendo le attese, contribuendo ad approfondire ulteriormente la disgregazione sociale e mantenendo non risolti i dubbi. Considero soprattutto un fattore molto negativo, onorevole Presidente, la rassegnazione all'esiguità degli stanziamenti; il collega Luberti ricordava che la spesa per la giustizia è diminuita in questi ultimi vent'anni dall'1,8 all'1 per cento del bilancio complessivo dello Stato. A tale riguardo, vorrei rilevare che vi è un contrasto tra l'affermazione dell'alta produttività sociale degli stanziamenti per la giustizia, da una parte, e la difesa della percentuale minima, dall'altra. Anche il Presidente del Consiglio, nel discorso di presentazione del Governo al Parlamento, assegnò la priorità ai problemi sui quali stiamo oggi discutendo. Il contrasto poi appare ancora più evidente se si considerano, in particolare, le spese previste per la difesa che sono quasi dieci volte superiori; una proporzione davvero inaccettabile, se si tiene conto di quanto incida, nella si-

tuazione attuale, l'amministrazione della giustizia nella sicurezza e la difesa interna. Vorrei riferirmi agli interventi del collega Pasti a proposito degli aerei MRCA che hanno caratteristiche offensive e non difensive e destano perciò moltissimi dubbi. Vi è poi la prospettiva addirittura di ulteriori stanziamenti straordinari per migliaia di miliardi a favore delle forze armate. Credo, onorevole Sottosegretario, sia necessario dire che queste spese non hanno nessuna produttività sociale: la ripartizione delle risorse generali non è corretta. La diversità enorme esistente tra i bilanci dei due dicasteri costituisce una contraddizione che non possiamo condividere; ci riuscirà difficile, pertanto, andare oltre un voto di astensione.

È stato analizzato ampiamente il problema della connessione tra il nuovo codice di procedura penale e la riforma dell'ordinamento giudiziario. Vorrei soltanto richiamare l'attenzione sulla questione dei tempi: l'11 maggio 1977 il codice sarà terminato, e quattro mesi dopo dovrebbe entrare in vigore. Poiché il nuovo ordinamento giudiziario non potrà essere approvato in tempo — spero di sbagliare, ma si tratta di una ipotesi più che fondata — penso sia opportuno prevedere fin d'ora uno slittamento.

Vorrei soffermarmi sulla prospettiva dell'introduzione del giudice onorario, che rappresenta un'innovazione profonda del nostro ordinamento in attuazione all'ultimo comma dell'articolo 102 della Costituzione circa la partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia. I problemi inerenti a tale figura sono gravi e complessi; non si ha, inoltre, un orientamento risolutivo unitario. Vi è, oltre a quella dei modi di designazione, la questione attinente alla competenza del giudice onorario; condivido l'orientamento rivolto a dargli competenze anche penali, non solo civili. Ma, all'interno di tale orientamento c'è la tendenza a riservare al giudice onorario la competenza dei reati puniti con l'ammenda ed un'altra tendenza più ampia a dargli competenza anche per alcuni delitti, in particolare gli assegni a vuoto e le lesioni colpose da incidenti stradali, che mi pare siano l'oggetto del maggior numero di processi.

C'è un altro problema che mi permetto di segnalare. Come evitare che il giudice onorario sia un modo surrettizio per entrare in magistratura senza concorso, così come è avvenuto un po' nella scuola: temporaneità dell'incarico, eventuale non rielegibilità, e via di seguito.

È chiaro che il nuovo ordinamento giudiziario non implica solo problemi di struttura, ma anche problemi (vi accennava in particolare il collega Luberti) di riequilibrio di lavoro tra i diversi magistrati. Mi pare che nel documento dell'Ufficio di Presidenza uno dei punti toccati sia proprio quello dello squilibrio che in questo senso oggi si deve registrare: tipico esempio di risorse da impiegare meglio, più razionalmente.

Non c'è dubbio che il fine da raggiungere è quello della accelerazione della giustizia, in modo che da pachidermica com'è ora diventi per lo meno un cavallo da tiro.

Un terzo punto sul quale vorrei soffermarmi è quello del patrocinio dei non abbienti a spese dello Stato di cui si fa parola nella relazione illustrativa, ricordando il disegno approvato dal Senato nella passata legislatura. È un problema che assume particolare gravità nel nuovo processo penale, che implica una molto maggiore capacità professionale, rischiando, in questo senso, di diventare un processo per ricchi. È un timore che sento affacciare da diverse parti. Se noi ci limitiamo a impostare il problema in termini esclusivi di spesa che non si può affrontare data la situazione economica generale, veramente ci mettiamo in un circolo vizioso; non risolviamo certo il problema e ci rassegnamo, a più o meno breve scadenza, tra il 1977 e il 1978, a mettere in piedi un processo per ricchi, accrescendo, anziché rimuovere, le cause di diseguaglianza sociale. Penso che nell'ambito delle nuove prospettive culturali, intese come rivoluzioni di mentalità (sono queste le vere, autentiche rivoluzioni che si possono fare nei nostri Paesi sviluppati, non quelle sulle barricate, o con le bombe, con l'ora X, eccetera), il problema dovrebbe essere impostato come una acquisizione generale di coscienza quanto al servizio sociale da attribuire alle professioni (non certo sol-

tanto alle professioni dell'avvocato): il fatto che professori di università prestino la loro opera gratuita, o a tariffe minime, per difendere un non abbiente, in tribunale, potrebbe essere doverosa una razionalizzazione del problema. Io credo che a una prospettiva di questo genere si possa e si debba educare l'opinione pubblica, cambiando, appunto, la mentalità generale, oggi troppo arroccata, di fatto, sugli interessi individuali. Non mi riferisco soltanto ai cattedratici affermati, ma anche ai giovani borsisti o contrattisti, che potrebbero avere domani nell'aula del tribunale una grinta tale da non essere in posizione di inferiorità nei confronti di quelli che un tempo si dicevano i principi del foro. È una ipotesi di lavoro che mi pare suggestiva ai fini di costruire una società diversa, più partecipata e più giusta.

Quanto alle strutture tecniche da adeguare al nuovo processo penale, spero che il lavoro della relativa commissione ministeriale che non affronta aspetti legislativi ma solo amministrativi, possa concludersi rapidamente. Un processo come quello previsto dal nuovo codice di procedura viene completamente vanificato da una verbalizzazione a dettatura. C'è la questione dell'uso degli strumenti tecnici (stenografia, stenotipia, registratori). È una piccola rivoluzione culturale di scarso rilievo, ma non meno importante di altre; l'uso del registratore non è da rigettare semplicemente perché non si distinguono chiaramente le voci. Quelle che si deve evitare è che si stabilisca una cosa e poi tutti si arrangino come possono, e in molte aule si seguiti a dettare il verbale. Anche qui la rassegnazione non è tollerabile.

L'ultimo punto sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi (ieri mi ero proposto di presentare un ordine del giorno sull'argomento) è questo: la riforma dell'ordinamento penitenziario, che abbiamo approvato ieri in sede redigente (positiva, sia pure nelle limitazioni non gradite dalla nostra parte), porterà alle sezioni di sorveglianza un enorme carico di lavoro, con un aumento che si può valutare, credo, da uno a dieci. Evidentemente qualcosa bi-

sognerà fare, altrimenti, per questo puro fattore materiale, quello che abbiamo ieri approvato e che ci auguriamo diventi presto esecutivo, rischia di essere vanificato, proprio per il collo di bottiglia, come si dice la strozzatura che verrà a crearsi nelle sezioni di sorveglianza nel dare evasione alle domande di ammissione ai benefici previsti. Si tratta del numero dei magistrati addetti alle sezioni (mi risulta che a Torino e a Genova, c'è un solo magistrato per tutta la sezione) e, ovviamente, del personale d'ordine, certo insufficientissimo.

R I Z Z O. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, ho letto con attenzione la completa ed esauriente relazione fatta ieri davanti a questa Commissione dal collega De Carolis sul bilancio del Ministro di grazia e giustizia e ho ascoltato l'acuta e intelligente disamina dei problemi della giustizia fatta dal relatore senatore Lugnano. Non c'è dubbio che l'una e l'altra sono per grandi linee da condividersi, perché se è vero, come è vero, che molte cose sono state fatte durante la sesta legislatura (e il collega De Carolis le ha diligentemente elencate evidenziandone i riflessi sulla futura attività legislativa e governativa), è anche vero però che molte cose restano da fare (è stato rilevato dal senatore Lugnano) per soddisfare l'esigenza vivamente sentita da tutta la collettività di un migliore e più efficace funzionamento della giustizia.

Non bisogna infatti dimenticare che da più tempo ormai si viene sollevando una critica di fondo, sia qualitativamente che quantitativamente, all'amministrazione della giustizia, critica che ha finito per suscitare nel cittadino sfiducia nello Stato, ritenuto incapace di affrontare e risolvere i problemi connessi a questo importante settore.

A fronte di tale crisi di credibilità ritengo motivo di particolare apprezzamento e fiduciosa speranza l'aver il Presidente del Consiglio Andreotti, in sede di dichiarazione programmatica, posto i problemi della giustizia in testa ad altri altrettanto gravi

problemi, che pur travagliano la vita del nostro Paese, specie in questo momento.

La serietà degli intendimenti trova puntuale e preciso riscontro nella nota illustrativa di carattere politico-economico che accompagna il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1977, là dove si annuncia che nel settore in esame si va elaborando, con sempre maggiore precisione, un vero e proprio programma tendente a realizzare le due finalità. Da un lato la riforma dell'ordinamento giudiziario in senso sempre più aderente ai principi costituzionali e ai valori emergenti dalla realtà sociale, dall'altro la riorganizzazione delle strutture giudiziarie da tempo ormai ritenute insufficienti e inefficienti.

Ora è su quest'ultimo tema che intendo spendere qualche parola non già perchè lo stesso non sia stato considerato dai relatori e dai colleghi intervenuti nel dibattito — che ha visto la partecipazione attiva ed appassionata di numerosi parlamentari operatori del diritto e quindi profondi conoscitori della problematica giudiziaria — quanto perchè è risaputo che l'apparato provvede male a rispondere alla domanda di giustizia essendo la sua risposta intempestiva e inadeguata alle esigenze della giustizia contemporanea.

Nella prospettiva di condurre l'apparato a condizioni che promuovono una risposta che sia più tempestiva, più sostanzialmente giusta, più estesa, si inquadra di certo la iniziativa del ministro Bonifacio; dell'avvenuta costituzione con suo decreto del 28 aprile 1976 presso il Ministero della giustizia di una commissione di studio con il compito di effettuare ricerche e formulare proposte in ordine alla redazione di un programma organico degli interventi necessari per migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari.

Tendenzialmente portato per pregresse esperienze a diffidare delle commissioni che in tema di amministrazione pubblica puntualmente si costituiscono nel nostro Paese per appagare determinate esigenze di modificazioni e che tuttavia talora finiscono col nulla modificare o migliorare per le inevitabili remore conservatrici e setto-

riali frapposte da chi dovrebbe collaborare con le stesse quanto meno a livello informativo, ritengo nella fattispecie invece che vuoi perchè una vera e propria riforma delle strutture è stata profilata e sollecitata nel recente convegno di Bari dell'ANM, vuoi perchè nello stesso problema si era ampiamente discusso nel novembre 1975 da Capi di Corte nell'incontro di Grottaferrata, i tempi ormai sono maturi per un decisivo sviluppo in seno all'Amministrazione della giustizia di una vera e propria politica delle strutture quale indispensabile presupposto di un migliore e più efficace funzionamento della giustizia.

Vero è che una politica delle strutture richiede un impiego di mezzi finanziari in molti casi ingenti e spesso più cospicui di quelli che si sono potuti utilizzare finora ma è anche vero che vi sono delle cose che non richiedono alcun maggiore impegno finanziario e che tuttavia se attuate potrebbero di certo contribuire alla soluzione di molti aspetti della permanente crisi della giustizia di cui da troppo tempo si sente parlare.

La riforma delle circoscrizioni giudiziarie in modo da adattare l'impegno organizzativo della giustizia alla realtà sociale delle singole zone è di certo un problema che non richiede maggiori oneri finanziari ma solo ed assolutamente una precisa volontà politica volta a superare ogni resistenza ed ogni remora di natura elettorale che se poteva trovare una giustificazione in passato non ne trova almeno al presente.

Nè è di certo problema con riflessi finanziari una maggiore celerità nello espletamento dei concorsi e per i magistrati e per ogni altra categoria di personale adottando per il personale di cancelleria e segreteria, per i coadiutori ed i commessi lo stesso criterio già in uso presso altre Amministrazioni della assunzione degli idonei per un certo numero di anni in relazione alle vacanze sopravvenute.

Nè infine è problema di maggiori rilevanti oneri finanziari la standardizzazione dei registri e moduli in ogni caso in cui sia possibile, la revisione dei sistemi di registrazione dei processi civili e penali con la elimi-

nazione di registri e annotazioni di poca o nessuna utilità, la riscossione forfettaria delle tasse di bollo e delle spese di cancelleria.

E se a queste cose che possono ai non addetti ai lavori apparire di poco conto — mentre invece sono di rilevante importanza per un apparato giudiziario moderno ed efficiente — si aggiunge in generale la opportunità della riduzione del numero dei giudici componenti i collegi giudicanti in particolare per il processo civile con la semplificazione delle procedure in materia civile (in modo da evitare che la decisione del merito sia inutilmente impedita per motivi attinenti ad eccessivo formalismo) e per il processo penale la estensione dell'ambito della depenalizzazione in modo da contenere la previsione dei comportamenti penalmente rilevanti entro confini in cui è effettivamente sentito come necessario l'intervento della sanzione penale, si avrà un quadro incompleto — ma certamente importante e decisivo — di riforme strutturali urgenti e necessarie, prive di riflessi finanziari, che ben possono avere rapida attuazione nell'interesse di tutta la nostra collettività.

G U A R I N O. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, sono ben conscio del fatto che stiamo un po' esagerando negli interventi, tanto più che io intervengo a sostegno di quanto ha detto il mio collega senatore Gozzini a nome del Gruppo. Tuttavia vorrei permettermi, proprio per non essere il primo attore, diciamo, in materia di bilancio, di esprimere francamente qualche impressione.

A me sembra che il Ministro di grazia e giustizia, con la intelligenza che notoriamente lo distingue ed anche con il buon gusto di cui è ampiamente dotato, abbia con il suo bilancio, in particolare con la sua relazione, offerto alla Commissione giustizia un grosso mazzo di fiori. E mi sembra che i due relatori abbiano collaborato in questo senso: il collega De Carolis nel cogliere le rose di questo grosso mazzo di fiori, il collega Lugnano, ovviamente, nell'indicare le spine.

Ora, io ritengo che porgere un mazzo di fiori alla Commissione giustizia sia indubbiamente una cosa gradevole, e per chi compie l'opera e per chi riceve una così cortese attenzione, ma tuttavia non sia funzionale dal punto di vista di una effettiva discussione in tema di bilancio. Sarebbe stato più opportuno che il Ministro avesse svolto le funzioni di un giardiniere, il quale coltiva il suo giardino ed espone i criteri per lo sviluppo del medesimo.

Infatti, non vi sono nella relazione idee generali sulle quali si possa discutere e trarre spunto per ulteriori discussioni e realizzazioni. Per esempio, per quanto riguarda l'alta funzione della giustizia, io sento lodare il giudice monocratico, il che significa concentrare la giustizia di prima istanza essenzialmente nel pretore, cosa che mi trova d'accordo; vedo lodare il tribunale dei minorenni, perchè è quello che ha avuto nuova linfa di competenze dalla recente riforma del diritto di famiglia; sento parlare del tribunale della famiglia da istituirsi, e via dicendo. Ma per esempio, quando si parla di tribunale della famiglia, se per questo s'intende un organo giudiziario inserito in un capoluogo di circondario, si creano problemi molto complessi per il funzionamento della famiglia, per i suoi momenti contestativi, perchè due coniugi che litigano, poniamo il caso, a Bisaccia, debbono recarsi ad Avellino per dare una certa soluzione al loro litigio.

Non solo. Quando si parla di tribunali, troppo facilmente si dimentica che se ne deve diminuire il numero perchè sono troppi; e ancora, se non si pensa alla differenza esistente dal punto di vista della circoscrizione tra il tribunale ordinario e quello per i minorenni, si perde di vista un lato pratico molto importante per il funzionamento della giustizia. Siamo poi tutti d'accordo per quanto riguarda l'eliminazione dei rami secchi e l'organizzazione delle circoscrizioni in maniera più razionale; occorrerebbe però approfondire i problemi per poter dire in che modo si intende finalmente organizzare la giustizia. Il principale ostacolo di fronte al quale ci troviamo è praticamente quello dell'affetto verso la sede di pretura o di

tribunale da parte di determinate comunità cittadine.

Per quanto riguarda questi problemi, bisogna avere idee più precise di quelle che sono le osservazioni generiche che possono essere fatte. Come ha cercato di dire con molta cautela il collega Luberti, il supporto di queste idee è costituito dal denaro; infatti, ognuno di noi è convinto che l'economia sia la base di tutto. Considerando la svalutazione, gli stanziamenti previsti non arrivano all'1 per cento del bilancio generale dello Stato; da un punto di vista reale ci troviamo di fronte ad una contrazione delle spese. A prescindere dal fatto che bisogna scopare le aule e pagare adeguatamente coloro che compiono questa importante operazione, esiste il problema dei testimoni. Siamo infatti ancorati ad una legge del 1931, modificata nel 1956, la quale stabilisce che ai testimoni spettano 2.500 lire al giorno se si recano in altra sede, il che significa che non possono andare a dormire neanche in una locanda di periferia. In qualche modo, comunque, costringiamo i testimoni a testimoniare, ma è certo che non potremo affrontare altre spese senza pagare il giusto prezzo, perchè altrimenti, ad esempio, il signor Buffetti non ci venderà la carta.

Onorevole Presidente, rilevo che non si è accennato a tali questioni, neppure per dire che non si possono risolvere a causa della mancanza di fondi, nella relazione del Ministro. Questi ci ha solo annunciato che le spese si sono un po' ridotte dal punto di vista proporzionale. Ora i problemi devono essere sempre presenti anche se si ritiene di non poterli risolvere al momento attuale. Non per citare me stesso, cosa del resto gradevole, vorrei ricordare alla Commissione che ho presentato un modestissimo disegno di legge per la rivalutazione delle sanzioni pecuniarie. Se questo provvedimento sarà approvato dal Parlamento importerà una triplicazione dell'importo relativo, la voce del bilancio arriverà a 140 miliardi e questo denaro potrebbe essere utilizzato per la costruzione di stabilimenti carcerari o per il gratuito patrocinio. Si potrebbe anche dire che questi soldi non servono o che sono po-

chi, ma il problema deve essere esaminato. Mi permetto di fare tale affermazione anche perchè, come mio primo atto di ingresso nel Senato nel lontano luglio, ho sottoposto la questione al Ministro per la grazia e la giustizia attraverso un'elaborata interrogazione, non ottenendo però finora una risposta. Il problema degli adeguamenti pecuniari, onorevoli colleghi, riguarda anche tutta la miriade di sanzioni amministrative esistenti, che dovrebbero essere sotto il controllo del Ministero.

Ho svolto queste considerazioni per portare un esempio concreto di quello che dico. Avere delle idee significa praticamente stabilire a priori come si deve lavorare. Noi parlamentari, al di fuori di iniziative singole, qualche volta avanziamo delle proposte: studiamo ad esempio il nuovo ordinamento della professione di procuratore legale e la riforma del codice penale. Si compie tutto questo però con la spada di Damocle di un progetto ministeriale che all'ultimo momento ci impedisca di proseguire i nostri lavori facendoci istituire un discorso nuovo dopo aver faticato tanto precedentemente. È evidente pertanto la necessità di stabilire un *modus vivendi*. Su determinate questioni, naturalmente con il debito controllo da parte del Ministero, può pronunciarsi il Parlamento? Il disegno di legge sulla professione di avvocato lo vuole presentare il Governo o lo possiamo elaborare noi sotto la sorveglianza dell'Esecutivo?

P R E S I D E N T E . Il Parlamento non subisce la sorveglianza del Governo.

G U A R I N O . Occorre sapere come dobbiamo avviare a soluzione i problemi, non solo individuare i problemi. Per fare un altro esempio, c'è il problema delle carceri, la cui soluzione è urgentissima, poichè le carceri sono quelle che sono, i detenuti sono agitati, il nostro Sottosegretario lo sa bene, dato che si sposta in tutte le parti d'Italia per andare a sconfessare i detenuti che si lamentano. Come vogliamo risolvere questo problema? I giudici di sorveglianza che conosciamo in tutta Italia ci dicono di essere pochi. A Na

poli, per esempio, che è una circoscrizione piuttosto vasta, abbiamo un giudice e mezzo, perchè uno dei due giudici è impegnato anche in un altro lavoro giudiziario. Allora, un'idea, poniamo, potrebbe essere questa: dato che la attività del giudice di sorveglianza, o per lo meno una parte della sua attività, in quanto deve controllare l'esecuzione delle leggi, non raggiunge l'importanza intellettuale e culturale, del magistrato impegnato nel suo lavoro ordinario, potrebbe essere adottato almeno per il giudice di sorveglianza senza attendere oltre, solo per quella particolare competenza, il sistema del giudice elettivo (da non rieleggere dopo un primo periodo, altrimenti ci si abitua ad essere eletti o si tende alla rielezione). Non sto facendo una proposta, ma può essere un sistema. Un altro potrebbe essere quello del difensore civico. I liberali hanno presentato un progetto di legge sul difensore civico, che almeno a mio parere non è accoglibile, poichè rimane nell'astratto; però l'istituto potrebbe essere portato nel concreto se per difensore civico intendessimo un certo numero di persone addette agli uffici di sorveglianza e così via.

È solo su questo punto che volevo richiamare l'attenzione della Commissione e del Sottosegretario, vale a dire sul fatto che noi siamo tanto convinti della onestà e diligenza del Governo, per cui non occorre nemmeno che si stia a discutere sulle relazioni che il Governo ci presenta. Noi vorremmo invece che il Governo individuasse i problemi e le possibili soluzioni, liberi noi del Parlamento, libero altrettanto pienamente il Governo, stesso, di adottare la soluzione migliore. Ma dobbiamo deciderci ad individuare questi benedetti problemi, o altrimenti l'anno venturo ci troveremo di nuovo qui, con un nuovo mazzo di fiori presentato dal Ministro, che mi auguro sia l'attuale se non farà passi in avanti nella sua luminosa carriera, e nomineremo dei nuovi relatori che coglieranno felici le rose e indicheranno garbatamente le spine.

P R E S I D E N T E. Se nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la di-

scussione generale rinviando il seguito dell'esame alla seduta pomeridiana.

Così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 12,10.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 NOVEMBRE 1976
(pomeridiana)

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 16,35.

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 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— **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 il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Do lettura del seguente ordine del giorno presentato dal senatore De Carolis:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

in sede di esame del bilancio preventivo dello Stato per l'anno finanziario 1977; al termine dell'approvazione, in sede redigente, delle modifiche all'ordinamento penitenziario; rilevato il grave disagio in cui versano gli agenti di custodia, in relazione ai gravosissimi orari di lavoro praticati, alle notorie e rilevanti carenze di personale disponibile ed al modesto trattamento economico riservato agli agenti medesimi; constatato che al 1º agosto 1976 sussisteva una carenza di ben 3.336 unità rispetto all'orga-

nico di 16.292 unità fissato dalla legge 2 dicembre 1975, n. 603; preso atto che è in fase di avanzata redazione il progetto di riforma dell'ordinamento giuridico del Corpo degli agenti di custodia,

invita il Governo a predisporre quanto opportuno ed utile per ovviare ai lamentati inconvenienti, sottolineando i seguenti aspetti fondamentali del problema e le relative indicazioni per la sua soluzione: *a)* rapida presentazione al Parlamento del disegno di legge sul nuovo ordinamento e sullo stato giuridico del Corpo; *b)* contemporanea rapidità negli adempimenti necessari per il reclutamento del personale mancante; *c)* soluzione immediata del problema della remunerazione per il lavoro straordinario effettivamente prestato in eccedenza alle 48 ore settimanali, nonché del pagamento di adeguato compenso per il lavoro festivo eventualmente prestato e tassativo riconoscimento del diritto di fruire del riposo settimanale; *d)* opportuna previsione, nella redazione del nuovo ordinamento, di quanto necessario ed utile per una preparazione adeguata ai compiti che la riforma dell'ordinamento penitenziario prevede in ordine alla rieducazione ed al reinserimento sociale del reo.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Ritengo che l'ordine del giorno si illustri da sè e, comunque, mi sembra sia stato illustrato anche da quanto ho detto sia nel corso della relazione sulle modifiche all'ordinamento penitenziario, sia nel corso della relazione sul bilancio di previsione.

PETRELLA. Esprimo la mia completa adesione all'ordine del giorno del senatore De Carolis; ritengo però di dover, nel contempo, trattare, come è già avvenuto nelle precedenti discussioni sul bilancio del Ministero della giustizia, la questione della qualità del lavoro delle guardie carcerarie, questione che riguarda uno dei più rilevanti aspetti della vita che nelle carceri si svolge. Lo stato del Corpo delle guardie di custodia andrebbe individuato fissando alcuni principi ai quali dovremmo adeguare tutta l'organizzazione della vita penitenziaria.

Quali sono i compiti degli appartenenti a questo Corpo? Indubbiamente alcuni di questi compiti sono di vigilanza, cioè di vigilanza contro l'evasione, di sorveglianza delle mura di cinta (così come si intendono attraverso uno strano regolamento che continua a sussistere); ma parlare dello stato del Corpo delle guardie di vigilanza significa parlare della diversa e varia strutturazione delle qualificazioni. Il motto di questo Corpo, scritto in ogni carcere, è: «custodire per redimere». Ma non basta un motto per fare effettivamente svolgere certi compiti. L'acquisizione del personale lavorativo in questo settore è diventata difficile; basta vedere quante diserzioni sono avvenute nelle partecipazioni ai concorsi, in uno Stato che lamenta un altissimo grado di disoccupazione. Bisogna indagare sulle cause di questo fenomeno e sul perchè. Nonostante la quasi generale acquisizione della licenza di scuola media inferiore occorrente per partecipare al concorso, i concorsi vengono disertati. Incominciamo a discutere su ciò con molta franchezza e cerchiamo di individuare le diversificazioni che debbono essere fatte tra lo stesso personale penitenziario. Nel varare l'ultima legge di riforma penitenziaria, dopo un'ampia indagine conoscitiva che ci ha portato anche all'estero a verificare alcuni ordinamenti stranieri, siamo arrivati nella scorsa legislatura a determinate conclusioni: il personale carcerario, così come la popolazione carceraria, non può che essere variamente strutturato ed occorre pretendere un'univoca ed onnivalente conoscenza del trattamento penitenziario da parte delle guardie di custodia. L'ordine del giorno va, pertanto, accolto, ma rappresenta soltanto la prima fase di un'operazione molto più complessa alla quale dovremmo accingerci e della quale dovremmo discutere approfonditamente ai vari livelli organizzativi che in Italia sarebbero interessati. Purtroppo, noi non abbiamo la possibilità di incidere direttamente sulle questioni collegate alla genesi del fenomeno criminoso; al massimo alla nostra cultura è rimesso il vedere che cosa dalla conoscenza delle conseguenze possiamo dedurre di proposte politiche generali sulla struttura dello Stato,

sulla vita della società civile nel senso hegeliano del termine. Vorrei soffermarmi su questo punto. Nell'altra legislatura furono approvati tre ordini del giorno che riguardavano la preparazione degli strumenti culturali adeguati per affrontare il fenomeno della devianza; la nostra è la Commissione giustizia del Senato e deve occuparsi anche dei fenomeni della devianza e della mancanza di cultura che vi è al riguardo. Studi sociologici sono stati condotti all'estero, in America soprattutto dove la questione si è molto sviluppata. Noi siamo arrivati all'unica conclusione possibile e cioè che il fenomeno della criminalità, il trattamento del deviante, la definizione stessa del deviante sono concetti politici, non di altro tipo, e che lo stabilire cosa vuol dire intervento in queste condizioni significa scegliere una linea politica, un'alternativa politica, scegliere in coerenza con quelle che sono le aspirazioni popolari, anzi, per noi rappresentanti degli elettori, l'interpretazione delle valutazioni popolari, perchè altrimenti mi dovrei in un certo qual senso contraddire, o contraddire la mia ispirazione politica. Coloro che vogliono linciare il rapinatore che ha sparato al poliziotto in una piazza di Milano non possono avere la mia ammirazione, sicuramente, ma tutta quanta la mia più profonda considerazione sì. Quando un collega stamattina rimproverava il fatto che il Partito socialista fosse stato tenuto assente da un dialogo culturale che impegna eminentemente anche il Partito socialista, per carità, in prima persona trovava in me delle profonde ragioni di coerente adesione. Le riforme più incisive, così come quelle che implicano la trasformazione della struttura economica della società, richiedono il consenso della stragrande maggioranza dei cittadini.

L'ordine del giorno De Carolis va approvato nella sua totalità, ma va superato. È soltanto il principio di una riflessione che è molto più complessa. Noi dobbiamo considerare che l'uomo è distinto ed è uguale. È uguale perchè deve avere un trattamento che possa essere conformato alla sua personalità di uomo. Ed è distinto perchè differentemente si esplica la sua condotta

e anche la sua individualità. Se trasferiamo queste riflessioni nell'ambito dei devianti incoerenti, è facile dedurne l'insufficienza degli strumenti ora disponibili. A questo non bastano agenti di custodia, fatti per sorvegliare le mura di cinta delle carceri. C'è bisogno di qualcosa di più. Ha bisogno, cioè, il trattamento di essere commisurato all'uomo, alle deficienze della società che creano l'uomo deviante. Quando citavo poc'anzi il più attuale ed accreditato esito della cultura sociologica americana, che non sa più andare avanti — e potrei citare diverse esperienze dello stesso tenore — non stavo dicendo delle cose che non interessano componamente la nostra società.

Se avete notato, dalle statistiche, mentre diminuiscono gli omicidi — non c'è bisogno della morte fisica dell'uomo per dire che una persona non è più uomo — si verifica una grossa *escalation* delle rapine, dei sequestri, delle estorsioni, dei reati contro il patrimonio. I reati contro il patrimonio, poi, offendono beni che sono radicati nella massa. Contrariamente a certe radicali affermazioni, bisogna riconoscere che il furto dell'automobile a danno di un artigiano o di un pendolare, è un fatto che crea grave allarme sociale, e conflitti in seno al popolo.

Ed ecco, quindi, che dobbiamo fare delle riflessioni. Non si tratta più, nel valutare la criminalità odierna, del « rastrellamento », dello « spigolamento » o del furto nei campi. Si tratta di fregare la macchina a colui il quale l'indomani deve andare in fabbrica con il proprio mezzo. Dobbiamo, perciò, riconsiderare le nostre cognizioni e mi dispiace prendere lo spunto da un ordine del giorno giusto per dire queste cose. Dobbiamo superare l'ordine del giorno del relatore De Carolis.

Occorre che le riflessioni sulla custodia in carcere, sulla effettività della sanzione penale e sull'insieme dei rapporti sociali che riguardano anche la persona detenuta, queste riflessioni siano le nostre, del Senato della Repubblica italiana, cioè dell'organo che le leggi della Repubblica deve fare, deve strutturare.

G O Z Z I N I . Dichiarando la nostra piena adesione all'ordine del giorno De Carolis, penso tuttavia che sarebbe il caso di inserire dopo la lettera *d*) un'altra lettera che si riferisca alla destinazione degli agenti di custodia. A questo scopo, vale a dire, per richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità che gli agenti di custodia non vengano impiegati in compiti diversi da quelli per cui sono chiamati, propongo di aggiungere la seguente lettera *e*) così formulata:

« *e*) attenta vigilanza perchè gli agenti di custodia non vengano impiegati in compiti diversi da quelli istituzionali ».

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* Sono d'accordo.

P R E S I D E N T E . Do ora lettura di un ordine del giorno presentato dai senatori Luberti, Petrella e Guarino:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

cogliendo la viva preoccupazione diffusa nella pubblica opinione sulla situazione in cui versano i manicomi giudiziari e le case di cura e custodia;

tenute presenti le denunce di abusi, sulle quali l'autorità giudiziaria sarà chiamata a pronunciarsi, i tragici fatti dei quali la stampa ha dato larga eco, le proteste, sul cui fondamento è necessario indagare, che coinvolgono gli organi di sorveglianza a tutti i livelli, da quelli ministeriali a quelli giurisdizionali, tanto che la stessa "Commissione inquirente per i procedimenti di accusa" è stata investita delle indagini relative a fatti esposti da alcuni legali concernenti presunte omissioni d'atti di ufficio addebitate ai ministri *pro tempore* della giustizia, dell'interno e della sanità, in relazione a suicidi di internati o violenze patite da persone ricoverate nei menzionati istituti;

rilevato che già nella passata legislatura, durante la discussione relativa alla riforma del primo libro del codice penale, fu generalmente auspicata una completa ri-

strutturazione del trattamento della infermità e della seminfermità mentale e delle misure di sicurezza ad esse riconnesse, nel quadro della tendenza, pur essa generalmente condivisa, a privilegiare il momento della cura a quello più propiziamente detentivo nel trattamento dei condannati o dei prosciolti malati di mente;

ritenuto che nelle linee di una auspicabile riforma deve valutarsi l'opportunità di sopprimere i manicomi giudiziari e le case di cura e di custodia per trasferire le funzioni di cura e di recupero ai normali presidi sanitari o a sezioni speciali di essi, nei casi di accertate necessità e per ovviare a situazioni di acclarata pericolosità,

invita il Governo a fornire esaurienti informazioni circa lo stato dei manicomi giudiziari e delle case di cura e di custodia, anche in relazione alle possibilità di trasferirne in tutto o in parte le mansioni ai comuni presidi sanitari,

impegna i Ministri competenti ad intensificare l'opera di vigilanza e di controllo sui manicomi giudiziari e sulle case di cura e di custodia, operando gli interventi che sin da ora si palesano possibili per migliorare le condizioni in cui versano le persone ricoverate nelle menzionate istituzioni detentive.

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* A questo ordine del giorno cui mi dichiaro favorevole, propongo i seguenti due emendamenti:

al quarto comma sostituire le parole:
« ai normali presidi sanitari o a sezioni speciali di essi, nei casi di accertata necessità e per ovviare a situazioni di acclarata pericolosità » *con le altre:* « a idonee strutture da individuarsi anche nell'ambito della riforma sanitaria, onde contemperare l'esigenza di una seria ed efficace azione di terapia e di reinserimento sociale con quella di prevenzione di eventuali, accertate situazioni di pericolosità »;

al quinto comma sostituire le parole:
« ai comuni presidi sanitari », *con le altre:*
« alle strutture sopra indicate ».

BILANCIO DELLO STATO 1977

2^a COMMISSIONE

P R E S I D E N T E . Nulla obiettando i proponenti dell'ordine del giorno e nessun altro chiedendo di parlare, metto ai voti i due emendamenti testè presentati dal senatore De Carolis.

Sono approvati.

Do ora lettura di tre ordini del giorno presentati dal senatore Scamarcio:

La Commissione Giustizia, considerato che l'importante strumento del "concerto" per l'affidamento delle funzioni dirigenziali in seno alla Magistratura viene usato dal Ministro quasi fosse una mera formalità, tanto da suscitare lamentele da parte della stessa Magistratura,

impegna il Ministro a un più penetrante uso di detto strumento in modo da garantire che alla dirigenza degli uffici giudiziari siano assegnati magistrati che dimostrino particolare sensibilità alla vasta problematica presente alla organizzazione all'adempimento delle funzioni giurisdizionali.

La Commissione Giustizia del Senato, considerato:

1) che molti magistrati sono distolti dalle loro funzioni di istituto prestando servizio a tempo pieno o a tempo limitato presso Ministeri, Commissioni, Corte costituzionale ed Enti pubblici in genere;

2) che ciò aumenta la disfunzione della Amministrazione della giustizia, crea ulteriori disagi per l'utente e aumenta il già imponente arretrato di lavoro che si traduce in una denegata giustizia,

impegna il Governo a promuovere, entro breve termine, apposita legge che non consenta ai magistrati di svolgere funzioni diverse da quelle loro proprie

La Commissione Giustizia, considerato che nella Magistratura non tutti osservano gli obblighi inerenti alla alta funzione affidata agli appartenenti all'ordine giudiziario e ciò anche da parte di chi esercita funzione dirigenziale (si pensi alla diffusa violazione dell'obbligo di residenza),

impegna il Ministro a un esercizio più attento e più efficace della iniziativa disciplinare, troppo spesso trascurata e che, non a caso, gli spetta.

Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato alla prossima seduta, nella quale avranno luogo le repliche dei relatori e del rappresentante del Governo.

Così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 17,05.

SEDUTA DI LUNEDI' 29 NOVEMBRE 1976

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 18,20.

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 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati

— 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 il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 18 novembre.

L U G N A N O, relatore alla Commissione. Signor Presidente, posso solo dire sinteticamente che la replica avrebbe una sua ragione di essere se vi fossero stati motivi di dissenso, ma credo di poter affermare, senza presunzione da parte dei relatori, che su alcune preoccupazioni critiche, sulla

denuncia di alcune lacune e carenze abbiamo trovato concorde la Commissione. Credo anche di non esagerare dicendo che su questa linea di critica a quello che avrebbe potuto essere fatto e non è stato fatto, sarà d'accordo anche l'onorevole Ministro. Noi qui non ripetiamo il classico lamento e la denuncia tipica, rituale del fatto che sempre più si va assottigliando la fetta della spesa riservata al nostro Dicastero, ma apprezziamo una felice espressione di un onorevole mio compagno di partito, il quale ha detto che dobbiamo augurarci che il Ministro di grazia e giustizia non sia più un invitato di pietra nell'ambito del Consiglio dei ministri. Ritengo che con questa espressione colui che l'ha pronunciata abbia voluto dire che occorre creare un nuovo rapporto tra Governo e Parlamento, affinché sia possibile rompere vecchie mentalità e scuotere alcune strutture che sono un po' lente e che spesso non rispondono a tutti i richiami delle esigenze che, soprattutto in questo settore, si fanno sempre più forti e improcrastinabili nella loro soluzione e nel loro soddisfacimento. Con quella espressione si voleva arrivare alla affermazione di un nuovo modo di affrontare i problemi in questo campo — e credo di poter parlare anche a nome del senatore De Carolis — scuotendo alcuni torpori nelle strutture del Ministero, facendo in modo che alle immediate esigenze o più urgenti necessità del settore si arrivi con una più puntuale strategia, per esempio, come ho già detto, con lo spostamento nei grandi centri di giudici che sono in sedi caratterizzate da scarsi incarichi di lavoro, realizzando così un'economia di spesa e un maggior rendimento. Facendo ciò daremmo un contributo all'esigenza, che tutto il Paese ritiene debba essere rispettata, della eliminazione degli sprechi, del contenimento delle spese, del massimo rendimento secondo quanto ognuno è in grado di fare. Ora, senza scendere nei dettagli o ripetere quello che già è stato detto, questa è la linea sulla quale noi relatori ci siamo mossi perchè sentivamo e sentiamo l'esigenza di fare in modo che veramente si realizzi un rapporto nuovo tra Parlamento e Governo con il quale affrontare e rispondere alle esigenze del Paese.

Non ho altro da aggiungere: potrei ovviamente parlare degli stanziamenti in conto capitale, del fatto che sono rimasti al livello di 7 miliardi e 500 milioni come negli anni passati; potrei dire che finalmente ci siamo assestati su una cifra pari; dal 1957, anno in cui siamo partiti dalla percentuale dell'1,8 per cento, oggi siamo scesi alla percentuale dell'1 per cento. In seguito all'esame di comparazione con altri enti statali e parastatali potremmo lamentarci del fatto che, per esempio, il bilancio della RAI-TV è addirittura favoloso di fronte al nostro, anche se ci rendiamo conto, signor Presidente, della contingenza della situazione economica del Paese e ci rendiamo conto di tante altre cose; chiediamo, però, che ci si renda conto tutti assieme che la Giustizia deve assumere un ruolo primario nella gerarchia delle cose da realizzare, dal momento che nessuno può negare che siamo in una fase in cui dobbiamo dare la massima attenzione al problema della difesa del nostro Stato democratico e siamo di fronte a tanti altri problemi che hanno travagliato e travagliano la coscienza nazionale di tutti i cittadini onesti.

Non ho altro da aggiungere ed esprimo non solo l'auspicio ma la richiesta al Governo che fissi e puntualizzi meglio il ritmo delle scadenze di quello che c'è da fare, affinché possiamo avere dinanzi a noi un quadro preciso anche dei tempi entro i quali si intende operare. Con questa prospettiva, con questo auspicio, ritengo di poter esprimere parere favorevole allo stato di previsione per il 1977 del Ministero di grazia e giustizia.

DE CAROLIS, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ho poche cose da aggiungere a quelle già dette dal senatore Lugnano. In effetti, chi ha seguito il dibattito in queste sedute ha potuto constatare che esso si è incentrato su alcuni aspetti che sono quelli sostanzialmente indicati dal senatore Lugnano. Innanzitutto è emersa la necessità di una visione più organica di complessi problemi della Giustizia perchè

non siano affrontati in modo episodico, ma con un disegno riformatore più ampio, che, peraltro ha le sue radici anche nell'attività svolta dal Parlamento nella scorsa legislatura. Si tratta di continuare a sviluppare questo disegno riformatore sul piano legislativo, naturalmente fornendo i necessari mezzi per quelle riforme che erano state già varate in sede parlamentare ma che ancora devono trovare compimento sul piano amministrativo. Particolarmente su questo aspetto si è incentrata tutta la discussione, cioè sulla necessità di una maggiore considerazione degli aspetti finanziari, considerazione indispensabile per attuare le riforme nella consapevolezza che la carenza di strutture, di mezzi e di uomini o anche solo la loro irrazionale utilizzazione si può risolvere nel fallimento di riforme già avviate, anche su proposta del Governo, nella passata legislatura, con ripercussioni gravi per quanto riguarda non solo l'opinione pubblica ma la coscienza democratica del Paese. Ormai sembra diventato un luogo comune, ma è chiaro che il conseguente ulteriore scadimento dell'efficienza dell'amministrazione della Giustizia non può non far scadere di credibilità presso l'opinione pubblica lo stato democratico. Ecco quindi che c'è una stretta connessione fra efficienza non solo preventiva nei confronti di certe manifestazioni gravi di criminalità comune, politica o cosiddetta politica, ed un'efficienza nell'amministrazione quotidiana della giustizia; il cittadino deve effettivamente sentire che rivolgersi alla giustizia non solo è un suo diritto, ma è un diritto che viene soddisfatto con la dovuta adeguatezza.

Sono state condivise anche molte affermazioni contenute nella relazione introduttiva al bilancio. Senza voler scendere in particolari, ma soltanto per tratteggiare alcune linee molto generali, da una lettura attenta dei resoconti degli interventi è emersa come indispensabile, in sede legislativa e in questa legislatura, una priorità nella riforma dell'ordinamento giudiziario, perchè la soluzione del problema delle strutture passa anche attraverso la soluzione, se non di tutto, almeno di alcuni aspetti fondamentali dell'ordinamento giudiziario; quindi il giu-

dice onorario, il giudice monocratico, il problema della posizione del procuratore della Repubblica, nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, in relazione alla particolare qualifica che, proprio per la legge delega che si sta attuando attraverso la predisposizione delle modifiche al codice di procedura penale, acquista il pubblico ministero e che pone quindi il problema di una collocazione più esatta nell'ambito dell'ordinamento giudiziario. Si è anche parlato da varie parti della responsabilità del giudice; vorrei ritornare su questo punto già toccato nella relazione e che è stato oggetto di interventi, oltrechè di cenni nella relazione del senatore Lugnano. L'esigenza che nella riforma dell'ordinamento giudiziario si giunga ad una più concreta definizione dei limiti e degli strumenti di attuazione della responsabilità del giudice non deve essere assolutamente vista come l'effetto di motivi di contrasto fra il potere legislativo e il potere giudiziario e, più in generale, tra la classe politica e il potere giudiziario; ma anzi, dalla constatazione che sono aumentati gli spazi di discrezionalità del potere giurisdizionale in tante leggi che noi abbiamo varato nella VI legislatura e che ci accingiamo a varare nella presente (perchè anche la parziale riforma del codice penale ha chiaramente ampliato i poteri discrezionali del giudice) è giusto trarre la conseguenza che, accanto a questo ampliamento, si determinino in modo più concreto i limiti e i mezzi per attuare una maggiore responsabilizzazione del magistrato, sia sotto il profilo civile, sia sotto il profilo penale, sia sotto quello disciplinare.

È stata sottolineata come ormai indilazionabile la riforma del codice penale e molti interveruti si sono soffermati sul grave problema della concreta attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario, con quelle carenze che ormai è forse superfluo sottolineare di nuovo e cioè il personale, soprattutto agenti di custodia e personale del servizio sociale, l'edilizia carceraria e i mezzi in genere. È stato anche sottolineato lo stretto collegamento tra la soluzione dei problemi posti dalla riforma dell'ordinamento penitenziario e l'esigenza di agire contem-

poraneamente sulla rapidità del processo penale.

Il senatore Lugnano — e molti colleghi lo hanno ribadito — ha detto che quando larga parte (circa i due terzi) di coloro che occupano gli stabilimenti giudiziari sono in attesa di giudizio, è evidente che la soluzione dei problemi dell'attuazione dell'ordinamento penitenziario è strettamente legata alla soluzione di un più rapido processo penale.

Si è discusso della riforma della procedura civile, anch'essa collegata alla riforma dell'ordinamento giudiziario e del tribunale dei minorenni; si è sottolineata la necessità di approfondire questo aspetto del rapporto tra il giudice e la famiglia nell'ambito delle funzioni che sono state attribuite dal nuovo diritto di famiglia alle varie figure di magistrato, dal pretore al tribunale dei minorenni e al tribunale ordinario in sede di contenzioso.

Si è ribadita — ed è necessario farlo presente all'onorevole Ministro — l'esigenza di una rapida soluzione del problema dei manicomi giudiziari e, accanto a questo, la necessità che per lo meno si concretizzi nel miglior modo possibile quello che può essere la spesa per l'attuazione del patrocinio a carico dello Stato per i non abbienti.

Fra i vari intervenuti (senatori Coco, Petrella, Giglia Tedesco, Rizzo, Gozzini, Luberti, Guarino, Busseti) tutti hanno sottolineato aspetti di queste linee generali che mi sono permesso di indicare in sede di replica; anche il senatore Scamarcio ha giustamente sottolineato le gravi carenze dell'amministrazione della giustizia, indicando alcune linee d'azione generale e specifica per alcuni problemi da risolvere e dichiarandosi anche fiducioso, al termine del suo intervento di una risposta positiva, in questa sede, da parte dell'onorevole Ministro.

Senza intenzioni di polemica, però, vorrei osservare al senatore Scamarcio, il quale ha esordito dicendo che la relazione De Carolis era, sì, esauriente, ma priva di qualsiasi indicazione di responsabilità per la grave situazione dell'amministrazione della giustizia, mentre invece responsabilità sussistono

e dovrebbero essere addebitate al partito che da 30 anni gestisce il governo del Paese e non ha saputo esprimere la volontà politica di un adeguato intervento nel settore della giustizia, che il relatore non ha il compito di ricercare responsabilità trentennali di tali carenze, ma che se volessimo fare un processo retrospettivo (forse non utile ai fini che ci proponiamo) coinvolgeremmo non solo alcune forze politiche, ma anche altre, sia come responsabilità collegiale, per quanto riguarda la direzione politica del Paese, sia per quanto attiene alle responsabilità dirette nell'amministrazione della giustizia. Non possiamo dimenticare, infatti, che per vario tempo il Partito repubblicano, con l'onorevole Reale, e il Partito socialista, con l'onorevole Mario Zagari, hanno partecipato direttamente alla gestione dell'amministrazione della giustizia. Ma io ripeto che non è compito del relatore ricercare queste responsabilità, ma, al di fuori di qualsiasi polemica, sottolineare, invece, la necessità, come è stato detto anche dal senatore Lugnano, di uno sforzo convergente, sincero, leale di tutte le forze politiche nelle rispettive posizioni, anche senza confusione di ruoli, il che può costituire un'utile indicazione della via da percorrere e anche un giusto stimolo al Governo perchè dia una risposta concreta e soddisfacente a tutte le esigenze emerse dal dibattito.

Passo ora ad esprimere il parere sui vari ordini del giorno. Sul primo, (0/280/1/2-Tab. 5) presentato dai senatori Luberti, Petrella e Guarino, mi dichiaro favorevole.

LUGNANO, relatore alla Commissione. Ovviamente, anche io mi dichiaro favorevole.

DE CAROLIS, relatore alla Commissione. Per quanto concerne il secondo ordine del giorno (0/280/2/2 - Tab. 5) che reca la mia firma, esprimo, naturalmente, parere favorevole, pur accettando l'osservazione dell'onorevole Ministro che quello del lavoro straordinario è un problema che riflette tutte le forze armate.

LUGNANO, *relatore alla Commissione*. Esprimo anch'io parere favorevole su questo ordine del giorno.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda il terzo ordine del giorno presentato dal senatore Scamarcio (0/280/3/2 - Tab. 5) ritengo che si possa esprimere parere favorevole: in fondo, esso è nella linea dell'esigenza che la magistratura non sia assolutamente un corpo separato; se ne garantisca l'indipendenza e l'autonomia senza che, naturalmente, questo significhi che quelle funzioni che sono attribuite al Ministro, soprattutto in questo settore delicato, non debbano essere compiutamente e completamente esercitate.

Concludendo, quindi, come ho già detto, esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno.

LUGNANO, *relatore alla Commissione*. Esprimo anch'io parere favorevole.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda il quarto ordine del giorno (0/280/4/2 - Tab. 5), sempre a firma del senatore Scamarcio, mi pare che nella relazione del senatore Lugnano, come in una parte della mia relazione, si era fatto cenno a questa esigenza di una ristrutturazione del Ministero di grazia e giustizia, che è un problema a parte.

Sarei favorevole, quindi, nel senso che gran parte di quei magistrati che sono ora assegnati a funzioni di carattere amministrativo siano riportati alle funzioni giurisdizionali proprie del magistrato; però questo compatibilmente con quelle che possono essere anche le esigenze degli uffici legislativi dei ministeri e di varie commissioni, della Corte costituzionale e di altri enti pubblici. Forse qui sarà bene chiarire, ad esempio, che la partecipazione dei magistrati all'attività delle commissioni, sia redigente, sia consultiva, per la riforma del codice di procedura penale non solo non è da condannare, ma è indispensabile e necessaria. Così presso la Corte costituzionale e presso gli enti pubblici in genere potreb-

bero manifestarsi delle esigenze di carattere particolare.

Quindi, in via generale, sulla determinazione di una linea di tendenza che riporti i magistrati all'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, collegando tale linea di tendenza anche con la necessità di una ristrutturazione del Ministero di grazia e giustizia, il mio parere è favorevole, facendo peraltro rilevare che vi possono essere delle eccezioni necessarie, che sono strettamente legate anche alla funzione del magistrato ed alla peculiarità di alcune specifiche attività di organi dello Stato.

LUGNANO, *relatore alla Commissione*. Con questa definizione precisa dei confini della richiesta contenuta nell'ordine del giorno, dichiaro di essere favorevole al suo accoglimento. Immancabilmente, ad esempio, non si può disconoscere che presso la Corte costituzionale vi siano delle esigenze per la presenza dei magistrati.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Per quanto concerne il quinto ordine del giorno (0/280/5/2 - Tab. 5), l'ultimo di quelli che recano la firma del senatore Scamarcio, mi rimetto alla risposta che vorrà dare l'onorevole Ministro.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Siamo favorevolissimi.

LUGNANO, *relatore alla Commissione*. Io posso aggiungere soltanto questo: che il Consiglio superiore della magistratura ripetutamente ha scritto e ha dichiarato che questo è un obbligo al quale non si dovrebbero e non si potrebbero sottrarre, dalla cui violazione deriverebbe un procedimento disciplinare.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Naturalmente, anch'io esprimo parere favorevole circa la necessità che si osservino gli obblighi inerenti all'alta funzione e in modo particolare l'obbligo della residenza; esprimo parere favorevole ad impegnare il Ministro all'esercizio efficace del-

l'iniziativa disciplinare. Non ho elementi di giudizio per poter dire che il Ministro troppo spesso abbia trascurato l'esercizio che gli è proprio del promuovimento dell'iniziativa disciplinare.

LUGNANO, *relatore alla Commissione*. Anche il mio parere è favorevole.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, anzitutto desidero presentarvi le mie scuse per non avere assistito di persona allo svolgimento delle relazioni ed al successivo dibattito; ma, sia attraverso la lettura dei resoconti, sia attraverso l'illustrazione che dei vostri lavori mi ha fatto l'onorevole Sottosegretario, io sono in grado di apprezzare pienamente il contributo che da tutti i Gruppi è venuto nella discussione dei problemi della giustizia.

Quello che mi pare di poter cogliere, nel fondo, è la disponibilità di tutti i Gruppi politici a favorire una coraggiosa politica di rinnovamento.

C'è stato il fatto nuovo in questa legislatura costituito dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente Andreotti: per la prima volta i problemi della giustizia nel loro insieme sono stati considerati problemi prioritari della nostra società. E dalle discussioni sul bilancio, sulle mozioni che si stanno svolgendo nei due rami del Parlamento si può evincere che il problema della giustizia è maturato anche nella coscienza del Paese, e quindi degli organi rappresentativi.

Io stesso, di recente, ho avuto un interessante incontro con i Presidenti delle due Commissioni giustizia della Camera e del Senato e abbiamo insieme convenuto su una metodologia che ci consenta anche di individuare, nell'ambito della ricchissima problematica della giustizia, gli aspetti che sono prioritari, essendo chiaro che non è possibile risolvere tutti i suoi problemi né immediatamente, né in un unico contesto, ma bisogna che il nostro approccio sia graduale e secondo una precisa scala di priorità.

La problematica della giustizia, a mio avviso, non può essere analizzata se non sotto un duplice profilo: sotto il profilo della crisi dell'intero ordinamento e sotto il profilo della crisi delle strutture.

Ora, per quanto riguarda specialmente il primo aspetto, noi dobbiamo pur rilevare che l'inadeguatezza dell'ordinamento ai problemi attuali della nostra società deriva soprattutto dalle profonde trasformazioni che la nostra società ha subito; profonde trasformazioni per quanto riguarda i principi di fondo che devono informare l'ordinamento e il vivere della società, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione; profonda trasformazione di quella problematica sociale che oggi sembra esplodere e che è un aspetto di una crisi che può essere però anche una crisi di crescita — come vedremo — sotto certi aspetti, in una certa direzione. E allora vorrei dire, con parole assai semplici, su un tema che pur meriterebbe un maggiore approfondimento, che a mio avviso si è trasformato lo stesso ruolo del diritto. Voglio dire, con ciò, che mentre in una società che non presenta una problematica ricca e vivace, il diritto assume ad un ruolo di conservazione, le cose diventano ben diverse di fronte ad una società che si sta profondamente rinnovando. In questo quadro generale, il diritto, pur mantenendo il fondamentale carattere garantistico, vuole esso stesso essere una forza di rinnovamento di certe cose, vuole essere un diritto che io uso chiamare dinamico e promozionale.

Quando ci troviamo di fronte alla legge fondamentale dello Stato, che non recepisce un determinato assetto sociale preesistente, ma anzi lo condanna e vuole un assetto nuovo, è indubbio che anche il diritto deve assolvere ad una funzione di profondo rinnovamento e, modificandosi il ruolo del diritto, si modifica in fondo il ruolo di tutti gli operatori del diritto, a cominciare proprio dal ruolo dei giudici.

Vorrei cogliere solo un aspetto particolare sul quale molto acutamente arrivava l'attenzione del senatore De Carolis: l'aumentato spazio di discrezionalità del giudi-

ce. Questo spazio di discrezionalità del giudice si è accresciuto per forza delle cose. Anzitutto mi sia consentito rilevare che abbiamo un ordinamento che risulta nel suo complesso costituito dalla confluenza di fonti di diritto risalenti nel tempo: leggi prefasciste, leggi fasciste, leggi della democrazia. Quanto più aumenta la complessità di un ordinamento anche nella sua formazione storica, tanto più inevitabilmente si allarga la discrezionalità del giudice. Poi c'è il profondo e rilevantissimo fenomeno del modificarsi anche del quadro delle fonti del diritto. Qui il discorso potrebbe essere molto lungo. Ma se pensate che nuove fonti del diritto, un tempo addirittura ignorate, sono emerse nella nuova realtà, come per esempio le leggi regionali, i regolamenti comunitari autoapplicativi, che cioè devono essere applicati dal giudice anche constatando il contrasto con preesistenti leggi statali, già tutto questo dà la misura di un diritto completamente nuovo. E poi c'è una ulteriore riflessione: per quanto il giudice sia stretto dal vincolo della legge, consacrato tra i principi costituzionali, è anche vero che il sistema della giustizia costituzionale ha comportato questa conseguenza: che il giudice prima di applicare la legge al caso concreto deve chiedersi se si tratta di una legge costituzionalmente valida. E quindi, in certa guisa, sia pure ai soli fini del promuovere dell'iniziativa del processo incidentale di legittimità costituzionale, il giudice diventa in certa misura il giudice della stessa legge. Tutto questo non può che avere una incidenza notevolissima.

Infine, gli spazi della discrezionalità del giudice si accrescono anche perchè, in una legislazione che voglia essere rispettosa del principio di eguaglianza, bisogna necessariamente dare al giudice dei poteri così ampi da consentire di realizzare i principi di eguaglianza nel momento dell'applicazione della legge. Se guardiamo, difatti, le più significative riforme fatte in questi anni, vediamo quali vasti spazi di discrezionalità si è ritenuto di affidare al giudice. Lo statuto dei lavoratori, ad esempio, quali spazi di discrezionalità ha dato al giudice nell'ap-

prezzamento della giusta causa, del giustificato motivo! E così il processo del lavoro, il diritto di famiglia, lo stesso ordinamento penitenziario con i nuovi rilevanti istituti dell'affidamento in prova, della semilibertà, della liberazione anticipata; così pure le significative riforme del regime della recidiva, ormai tutta facoltativa, ed il più ampio potere inerente al gioco della valutazione di prevalenza tra attenuanti ed aggravanti. Vedete pure come, nel campo proprio del diritto penale che è dominato da un più rigido principio di legalità, si è ritenuto, e giustamente si è ritenuto, di affidare al giudice più vasti spazi di discrezionalità. Quindi, dobbiamo prendere atto di questa realtà nuova che in certa misura esalta la responsabilità dei magistrati. Ma, venendo a parlare della responsabilità dei magistrati, che è un grossissimo tema, vi dirò che si potranno studiare gli strumenti più affinati per verificare se le attuali norme sulla responsabilità dei magistrati siano adeguate a questa nuova realtà. Però bisogna stare attenti a non immettere nell'ordinamento degli strumenti che potrebbero essere pericolosi per l'indipendenza dei magistrati, che resta sempre un bene affermato nella nostra Costituzione. Naturalmente ho parlato dei magistrati e dei giudici solo a titolo esemplificativo, infatti il giudice è sempre, fra gli operatori del diritto, il protagonista più rilevante, ma tutte queste modificazioni sulle quali mi sono brevemente soffermato investono tutti gli operatori del diritto: devono investire, per esempio, anche la classe forense. L'ordinamento forense deve tenere conto anche di questi profondi mutamenti sociali e giuridici di questo nostro difficile tempo.

Desidero appunto cercare di dividere il mio intervento secondo una linea che riguarda le riforme dell'ordinamento e una linea che, più particolarmente invece, attiene — come dicevo — alle strutture. Io direi che noi partiamo da alcuni presupposti favorevoli nell'identificare le linee di possibili riforme della legislazione. Punto fermissimo è il riferimento ai principi costituzionali, da nessuna parte politica ormai messi in discus-

sione. Questo, a mio avviso, è proprio, ormai, un dato assai prezioso perchè nei principi costituzionali possiamo trovare la direttiva precisa per tante riforme da attuare. Un secondo aspetto estremamente positivo lo colgo in questo: per me che sono entrato da poco nel mondo della politica potrebbe essere anche facile dire che non si è fatto niente finora! Invece questo è un giudizio che devo correggere perchè il Governo e il Parlamento insieme hanno potuto varare in questi anni grossissime riforme giuridiche! Mi riferisco, tanto per citare le ultime più grosse riforme, al processo del lavoro, al diritto di famiglia, allo stesso ordinamento penitenziario. Quello che devo sottolineare — dicevo — sono queste grandi leggi che hanno ottenuto una notevole larghezza di consensi in Parlamento. Quindi mi pare che esista il presupposto perchè questa volontà politica di rinnovare certe cose si traduca nelle riforme di ampi settori della nostra legislazione. Naturalmente anche qui devo ripetere quello che dicevo poc'anzi: non dobbiamo avere il proposito velleitario di volere mettere tutte insieme in cantiere tutte le riforme possibili, ma dobbiamo concentrare la nostra attenzione su quelle che ci sembrano di particolare urgenza, pure se viste in un quadro generale di programmazione e di coerenza, perchè senza questo quadro generale le riforme settoriali rischiano di provocare più danni che benefici.

Per quanto riguarda il codice penale, a mio avviso, ci imbattiamo in un campo in cui quanto meno alcuni settori devono essere presi in considerazione per una possibilmente rapida revisione. Anzitutto mi sembra ovvio che il codice penale (io mi riferisco soprattutto alla parte speciale del codice penale, e questo, a mio avviso, dovrebbe essere l'angolo di aggressione della legislazione penale) rispecchi una gerarchia di valori, di beni da proteggere secondo una certa ideologia, in un certo momento storico. Ora, si è dato il caso che, mentre altri settori dell'ordinamento sono stati rinnovati e profondamente rinnovati attraverso la giurisprudenza costituzionale, le inno-

vazioni per quanto riguarda le leggi penali in genere sono state estremamente limitate, perchè, in fondo, la Corte si è un po' fermata di fronte a quell'ampio spazio di discrezionalità che è riservato al legislatore. Quindi, abbiamo molto da fare e molto da riformare.

Noi ci accorgiamo, ad esempio, che la logica di quel codice è una logica che sottintende una più immediata protezione di quelli che sono gli interessi collettivi. Di modo che non ci dobbiamo meravigliare se ad un certo punto di fronte all'esplosione violenta di certi problemi ci si trova a dover ricorrere anche in materia penale al decreto-legge, come è capitato ad esempio a proposito delle esportazioni illegittime dei capitali, attività che certamente e gravemente comprometteva gli interessi dell'intera collettività, che pure era considerata — come voi sapete — illecito puramente amministrativo. Ma il discorso si potrebbe allargare a tanti altri aspetti, ed assumiamo questo solo come un esempio.

Certo è che, in base alla Costituzione, i valori ed i beni da proteggere si collocano in una gerarchia diversa e vorrei dire che, a parte la considerazione di nuovi principi costituzionali, c'è proprio questa realtà talmente complessa della nostra società che ha fatto emergere nuovi rilevanti interessi che sono meritevoli di tutela. Dovremmo però anche avere la forza, la capacità di restringere la legge penale a quei comportamenti che veramente esigono una tutela penale. Cioè, dovremmo avere il coraggio, insieme, di portare molto più innanzi il discorso sulla depenalizzazione, perchè ho l'impressione che il ricorso, ormai generalizzato, alle previsioni penali indebolisca la giustizia, che deve avere la possibilità di concentrarsi sui veri crimini che offendono interessi fondamentali della società. Quindi il secondo indirizzo, a proposito del codice penale, mi pare debba essere questo.

E certo dobbiamo fare molta attenzione al sistema delle pene, per studiare le possibilità di quelle alternative delle quali anche qui si è discusso in questi giorni, in modo da restringere l'area di applicazione della car-

cerazione. La nostra comune impressione è che tale area oggi copra molto più del necessario, con le conseguenze che poi si riveriranno anche nel problema della situazione carceraria italiana.

Per il Codice civile, direi che si debba affrontare il problema della riforma del diritto societario, essendosi determinate alcune modificazioni nel modo di essere della nostra società; modificazioni le quali riguardano soprattutto l'economia e la presenza di certi strumenti giuridici ed economici. Ora è impensabile che la struttura del diritto societario possa rimanere immutata, dopo i grandissimi capovolgimenti che si sono verificati in questi decenni; ed infatti già sta lavorando presso il Ministero una Commissione *ad hoc*, tanto più che esiste anche il grossissimo problema — che dobbiamo pure affrontare e risolvere — del coordinamento di questa parte del nostro diritto col diritto comunitario.

Venendo al Codice di procedura civile, è evidente che dobbiamo affrontarne la riforma, e siamo tutti d'accordo nell'indicare come modello del futuro processo civile il processo del lavoro, secondo quelle linee.

E veniamo a parlare del Codice di procedura penale. Il Presidente, poc'anzi, faceva riferimento al mio costante impegno perchè i termini siano rispettati, ed io desidero anche in questa sede esprimere la mia gratitudine alle due Commissioni che alacramente stanno lavorando: la Commissione ministeriale, presieduta dal professor Pisapia, e quella parlamentare presieduta dal senatore Valiante.

Vorrei dire, a proposito del Codice di procedura penale, che l'esigenza di rispettare i termini nasce anche da una considerazione di fondo: molte novità abbiamo avuto, nel campo della procedura penale, attraverso l'opera della Corte costituzionale e gli interventi legislativi; però a me pare che questi interventi, sia giurisdizionali della Corte, sia legislativi, pur avendo fatto scomparire dal Codice le disposizioni più in contrasto con i fondamentali principi della nostra Costituzione, si siano però inseriti su una logica di fondo incoerente rispetto ai nuovi principi. Da qui nascono tutte le difficoltà in se-

de applicativa e, vorrei dire, anche difficoltà che comportano enormi lungaggini. Certo, esiste anche qui una interconnessione con i problemi propri della riforma carceraria.

Quello che ci preoccupa non è tanto il numero, in assoluto, degli ospiti delle nostre carceri quanto la proporzione dei detenuti in attesa di giudizio, che può veramente essere assunta a sintomo eloquentissimo della crisi della giustizia. Ora, visto che mi è stata rivolta qualche domanda dal Presidente, a nome della Commissione, sulla libertà provvisoria e, in genere, sulla carcerazione preventiva, è ovvio che a me non spetta assolutamente di sindacare il comportamento dei magistrati nella interpretazione ed applicazione della legge, perchè il sistema costituzionale me lo vieta; ma certo vorrei dire, anche basandomi su un'interpretazione che della detenzione preventiva anni fa diede la Corte costituzionale, che la misura della detenzione preventiva non può che essere una misura eccezionale, la quale deve cessare o quando ne son venuti meno i presupposti o quando la carcerazione ha raggiunto già quegli scopi per i quali era stata disposta. Questa è l'unica cosa che posso dire; non senza ricordare, per altro, che nel nuovo Codice di procedura penale l'istituto sarà considerato notevolmente, nell'osservanza di principi direttivi che si trovano, se non ricordo male, nell'articolo 54 della legge di delega.

Il Codice di procedura penale richiama subito alla mente il problema delle strutture, perchè oramai credo che tutti conveniamo su un'esigenza di fondo di pari passo, cioè, devono andare le riforme con l'apprestamento di quelle strutture che sono necessarie a renderle pienamente applicabili. A tale proposito, ad esempio, io penso anche alla tutela dei nostri agenti, perchè è chiaro che nella misura in cui noi costruiamo un processo ispirato, nelle linee, al processo accusatorio, e che in sostanza riduce i poteri dello stesso giudice ponendo in primo piano il duello delle parti, dobbiamo assicurarci che queste parti siano in una situazione di uguaglianza. Ora se non provvedessimo alla difesa dei nostri agenti davvero noi faremmo un processo che, in una materia così delicata, in cui si discute della libertà dell'individuo, trascura

rebbe un elementare principio d'eguaglianza e credo diverrebbe il processo di tutti.

Proprio in questo spirito, signor Presidente e onorevoli senatori, posso garantire, a nome del Governo, che si troverà una ragionevole copertura finanziaria per una ragionevole legge volta alla difesa dei nostri agenti, da far entrare in vigore in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale.

Passando ai problemi organizzativi e strutturali di nuovo ci imbattiamo nel primo protagonista di questa nostra problematica: la magistratura. Ed allora vorrei dare anche qualche risposta ai quesiti particolari rivoltimi in merito dal Presidente.

Mi si è chiesta anzitutto un'informazione sul numero dei magistrati che si dice siano distolti dalle loro funzioni giurisdizionali per prestare servizio, a tempo pieno o limitato, presso ministeri, commissioni, Corte costituzionale e così via. Una notizia che debbo dare è quella che i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura e in servizio presso altra amministrazione sono — a parte i due giudici costituzionali — cinquantadue, dei quali dieci al Ministero dell'agricoltura, Commissariato per gli usi civici; due al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica; cinque alla Presidenza del Consiglio; sette al Ministero degli affari esteri; quattordici addetti alla Corte costituzionale; uno al Ministero delle finanze; due al Ministero del turismo e dello spettacolo; uno alla Marina mercantile; uno al Ministero della ricerca scientifica; otto al Consiglio superiore della magistratura.

Non sono invece in grado, in questo momento, di dare risposta alla seconda parte dell'interrogativo, cioè a quella relativa agli incarichi espletati, pur conservando i magistrati l'esercizio delle funzioni giurisdizionali; ma devo dire che, con circolare del 15 settembre 1976, rivolta a tutti gli uffici giudiziari ho iniziato una procedura per la rilevazione di questi fenomeni, anche perchè questo possa costituire la base di eventuali iniziative legislative.

Per quanto riguarda più specificamente il Ministero di grazia e giustizia, l'organico del personale della magistratura è di 117 unità,

di cui: un magistrato di cassazione con ufficio direttivo; cinque magistrati di cassazione con uffici direttivi o magistrati di cassazione; tre magistrati di corte di cassazione; 108 magistrati di corte d'appello, tribunale e aggiunti di tribunale. Ora quest'organismo è rimasto numericamente invariato, dal 1963, mentre il ruolo dei magistrati addetti ad uffici giudiziari è passato nello stesso periodo da 6.882 a 7.202. Attualmente al Ministero vi sono 19 vacanze. Il ruolo organico è appena sufficiente — io lo posso constatare quotidianamente — alle esigenze del Ministero di grazia e giustizia, il quale, oltre ai compiti propriamente amministrativi, ha anche competenze particolari, che possono interferire direttamente o indirettamente con la stessa attività giudiziaria, o almeno richiedono un'altissima qualificazione. Pensiamo alla vigilanza sugli uffici giudiziari, sull'esercizio dell'azione disciplinare; in materia penale all'estradizione e, in generale, ai rapporti con autorità giurisdizionali straniere, alle autorizzazioni a procedere, a proposte di grazia estremamente delicate; in materia civile alla vigilanza su tutte le libere professioni, e così via.

Si parlava di studiare, in avvenire, la possibilità di ridurre il numero dei magistrati in riferimento a certe funzioni; ma ritengo che di essi il Ministero di grazia e giustizia, proprio per i suoi rapporti con queste materie, non possa fare a meno.

Quanto alla sorveglianza sui magistrati e soprattutto sul loro lavoro, anche qui ho preso qualche iniziativa. Anzitutto abbiamo attivizzato tutto il servizio inerente alla rilevazione dei risultati delle ispezioni periodiche; un'attività che sta dando i suoi frutti sul piano dell'informazione e delle conseguenti iniziative del Ministro. Ho inoltre diretto ai capi degli uffici giudiziari precetti e istruzioni per essere informato di tutti i ritardi che riguardano soprattutto i processi penali. Dovevamo creare questo strumento d'informazione proprio per rendere effettiva quella sorveglianza che istituzionalmente credo spetti al Ministro di grazia e giustizia.

Il problema della residenza si pone in questi termini. Io devo richiamare una interpretazione che della questione ha dato il Con-

siglio superiore della magistratura, perchè sull'iniziativa del procedimento disciplinare è poi la sezione del Consiglio superiore a pronunciarsi. Ora vorrei fornirvi qualche dato illustrativo sul numero delle azioni disciplinari d'iniziativa sia del Procuratore generale sia del Ministro di grazia e giustizia.

Vi dirò rapidamente, prendendo in esame l'ultimo decennio, che nel 1967 vi furono ventidue procedimenti (tenete presente che parlo del numero dei procedimenti, non dei magistrati coinvolti) dei quali sei promossi dal Ministro; nel 1968, ventuno procedimenti, di cui sei promossi dal Ministro; nel 1969, sessantanove di cui undici promossi dal Ministro; nel 1970, sei, di cui uno promosso dal Ministro; nel 1971, tre, di cui due promossi dal Ministro; nel 1972, diciotto, di cui quattro promossi dal Ministro; nel 1973, quarantadue, di cui tre promossi dal Ministro; nel 1974, tredici, di cui uno promosso dal Ministro; nel 1975, ventisette, di cui sei promossi dal Ministro; nel 1976 fino ad oggi, ventiquattro, di cui 5 promossi dal Ministro.

Ora, per quanto riguarda specificamente la questione della residenza, debbo richiamare una decisione (non lontana nel tempo per la verità, ma per quanto io sappia l'unica) del marzo 1969, della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, la quale ha affermato che il principio dell'obbligo della residenza, sancito nell'articolo 12 dell'ordinamento, non va inteso in senso rigoristico e formale, ma al contrario in senso teleologico e funzionale, in armonia con i principi fondamentali di libertà sanciti nella Costituzione e in particolare con quello di cui all'articolo 16.

Questa è la decisione della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. A me sembra, comunque, che ciò che si afferma nell'ordine del giorno, in riferimento alla funzione dirigenziale, sia una di rettiva che io mi propongo senz'altro di seguire, non essendo ipotizzabile che i titolari degli uffici direttivi non risiedano sul posto. E mi riservo ovviamente di esercitare anche per gli alti magistrati l'azione disciplinare, almeno quando la mancata osservanza dell'obbligo della residenza abbia comportato

degli effetti sull'amministrazione della giustizia. Vedremo, poi, di prendere in considerazione il problema più generale del rispetto dell'obbligo della residenza. Quindi accetto l'ordine del giorno come raccomandazione.

Quando si parla della magistratura, bisogna parlare anche dei rapporti col Consiglio superiore della magistratura, a proposito del quale debbo auspicare in questa sede una pronta costituzione del nuovo Consiglio, esprimendo l'augurio che le Camere riunite giovedì prossimo possano eleggere il decimo componente, perchè ci troviamo in una situazione assai difficile con un Consiglio superiore prorogato e che non può attendere se non all'ordinaria amministrazione mentre i problemi urgono.

Sui rapporti del Consiglio superiore della magistratura vorrei fare una dichiarazione di principio onde evitare che le mie parole fuori di questa sede, come mi è capitato l'altra volta parlando alla Commissione giustizia della Camera, possano essere non intese nel loro vero significato. Credo fermamente che bisogna accentuare il momento del coordinamento tra i poteri dello Stato, ma nel fare tale affermazione non intendo dire altro che questo: il Ministro di grazia e giustizia ha il dovere di utilizzare quei canali di collegamento che sono stabiliti implicitamente ed espressamente dalla Costituzione e che trovano poi la loro articolazione nella legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura del 1958.

Voi sapete quali sono questi canali. Ho accennato all'azione disciplinare; c'è il potere concorrente di iniziativa (un tempo potere esclusivo; dopo la nota pronuncia della Corte costituzionale, potere concorrente); c'è il potere di sottoporre al Consiglio superiore della magistratura delle osservazioni, potere che io mi propongo di esercitare largamente affinché l'organo supremo della magistratura possa essere in condizione di tener conto del punto di vista del Governo, e c'è infine un potere più rilevante che è quello del concerto. Ora, è noto che quando la legge del 1958 istituì per gli uffici direttivi il concerto tra una commissione del Consiglio superiore della magistratura e il

Ministro di grazia e giustizia vi furono molti dibattiti intorno alla legittimità costituzionale di questo istituto, sembrando alla maggioranza che il concerto contraddicesse con le competenze che direttamente al Consiglio superiore della magistratura attribuisce la Costituzione.

La Corte costituzionale non ha mai avuto occasione di pronunciarsi su questo istituto. Io per la verità (ed in questo sono coerente con quello che sostenni anche quando ero componente del primo Consiglio superiore della magistratura, allorchè questi problemi vennero avanti in forma drammatica) non ho dubbi sulla legittimità costituzionale del concerto, soprattutto in considerazione della fondamentale circostanza che il magistrato investito degli uffici direttivi risponde anche per quei servizi che fanno capo al Ministro di grazia e giustizia. Ed una esatta interpretazione dell'articolo 110 della Costituzione deve condurre, a mio parere, al risultato che questa forma in fondo di coordinamento tra il Consiglio superiore della magistratura ed il Ministro di grazia e giustizia è necessaria proprio perchè è il Ministro che risponde di fronte al Parlamento per i servizi della giustizia.

Tuttavia bisogna stare bene attenti a non esercitare attraverso il concerto un sindacato sul Consiglio superiore della magistratura e a rispettarne l'autonomia. Voglio dire con ciò che indubbiamente il Ministro nella sua valutazione deve tener conto degli elementi ai quali l'ordine del giorno presentato dal senatore Scammarcio fa riferimento. D'altronde non è esatto che lo stesso Ministro abbia dato sempre il suo assenso, essendosi verificato proprio in occasione della copertura di un altissimo posto della magistratura il diniego del concerto.

A mio avviso il concerto è uno strumento di coordinamento che deve esistere tra i due poteri e in particolare in riferimento all'articolo 110 della Costituzione; ma è strumento che va esercitato con la necessaria prudenza.

Parlando della magistratura e del Consiglio superiore, viene naturalmente avanti in maniera immediata il problema della riforma

ma dell'ordinamento giudiziario. Anche qui io vorrei evitare di imboccare immediatamente la via di una riforma totale. A mio avviso vi sono delle riforme che hanno un carattere prioritario, anche se la riforma totale dell'ordinamento giudiziario non deve essere ignorata. Parlando di riforme prioritarie mi riferisco innanzitutto al problema della titolarità stessa dell'azione disciplinare che, in base alla legge del 1958, è stata attribuita anche al procuratore generale presso la Corte di cassazione. E dobbiamo chiederci se questa norma sia davvero compatibile con la norma costituzionale che attribuisce la facoltà dell'azione disciplinare al Ministro guardasigilli e che ha una sua *ratio*, atteso che lo stesso Ministro risponde di fronte al Parlamento, mentre il procuratore generale non ha responsabilità verso il massimo organo rappresentativo della nostra democrazia. Questo è certamente un punto da approfondire e da verificare, ma incontestabili mi sembrano altri due elementi in materia disciplinare.

Innanzitutto ritengo che si debba procedere con rapidità ad una riforma della materia disciplinare per evitare che attraverso le formule elastiche oggi presenti nell'ordinamento si possa talvolta colpire l'indipendenza del magistrato; ed analoga urgente riconsiderazione ritengo che bisogna fare della norma che prevede i trasferimenti d'ufficio, per accentuare il carattere garantista della disciplina.

Infine vi è il grande problema del giudice monocratico, del giudice onorario e della riduzione dei collegi giudicanti. Su questo punto mi sento di assumere un impegno nel senso che al massimo entro gennaio possa essere presentato già in avanzata fase di elaborazione il progetto che prevede, almeno in via di principio, l'introduzione del giudice monocratico, ristrutturazione del giudice onorario e gli dà un maggior spazio, e riduce i collegi di appello e di cassazione. Una volta creata questa nuova struttura sarà possibile anche attuare ragionevolmente la riforma totale delle circoscrizioni.

Solo la ristrutturazione generale degli uffici giudiziari ci consentirà di tenere pre-

senti esclusivamente gli interessi della collettività. Quindi, quello sarà un grande momento che consentirà di mettere in moto tante cose e di accelerare il corso della giustizia. Naturalmente, qui è il caso di chiedersi: è sufficiente per tutto questo che si crei il giudice monocratico, che si dia spazio al giudice onorario e che si riducano i collegi giudicanti? La nostra attenzione deve essere rivolta anche al personale ausiliario della giustizia. La mia motivata convinzione è che non abbiamo bisogno certo di aumentare i ruoli dei magistrati né i ruoli dei cancellieri (specialmente dopo le recenti riforme che hanno riguardato proprio la funzione dei cancellieri), ma estremamente bisogno di molto altro personale ausiliario della giustizia. Il problema, anche se comporterà delle spese, è all'attenzione vigile del Governo e spero tra non molto di potere avviare le cose anche per quanto riguarda questi aspetti.

E passiamo alla riforma carceraria, a proposito della quale vorrei fare alcune considerazioni di fondo. Vi sono problemi sui quali avremo occasione di intrattenerci più particolarmente perchè, come sapete, stiamo predisponendo una relazione generale sullo stato di attuazione della riforma carceraria e quando sarà portata a conoscenza del Parlamento potremo continuare i nostri incontri in uno spirito nuovo anche per una verifica di certe cose. Però, fin da questo momento vorrei dire che a mio parere non è giusto parlare di riforma inattuata. In primo luogo il Governo ha dato prova di credere nei principi di fondo della riforma, non solo attuando tutto quello che di essa era possibile attuare, ma anche presentando al vostro esame, conclusosi pochi giorni fa, un disegno di legge di modifica di particolare significato. So che non tutti sono stati soddisfatti della misura della riforma del secondo comma dell'articolo 47 della legge sull'ordinamento penitenziario, ma la proposta dell'abolizione della recidiva come causa ostativa della liberazione anticipata, dell'affidamento in prova e della riduzione di pena è segno sicuro che il Governo vuole muoversi nello spirito della riforma e vuole

anche che siano rimossi quegli ostacoli di ordine giuridico che si trovano sulla strada della piena attuazione della riforma stessa. Dobbiamo constatare che oggi la posizione dei detenuti è profondamente diversa da quella antecedente alla riforma del 1975. Alcuni detenuti non sono più soggetti alle gravi limitazioni imposte dal vecchio regolamento e fruiscono dei diritti e delle facoltà previsti dalla nuova legge; in particolare sono ammessi al colloquio con più larghe e civili modalità e possono usare il telefono. Chi avrebbe pensato un tempo che tutto questo sarebbe potuto avvenire? I detenuti oggi ottengono speciali permessi per raggiungere la famiglia e, rilevante fatto di civiltà, hanno potuto esercitare il diritto di voto nelle recenti elezioni; per il loro lavoro percepiscono mercedi che, anche se non sono proprio uguali a quelle risultanti dalla contrattazione collettiva, sono notevoli rispetto alla misura inisoria delle vecchie retribuzioni. Posso comunicarvi che ieri l'altro ho firmato un decreto con il quale, secondo il disposto della legge, le mercedi vengono periodicamente riviste ed accresciute. I familiari: ricevono gli assegni dovuti, la corrispondenza non è più soggetta a censura, i detenuti ricevono i sussidi, i premi di rendimento, il mantenimento, sono soggetti alle garanzie giurisdizionali offerte da un'attiva presenza dei giudici di sorveglianza e fruiscono delle innovazioni, che sono diventate operanti, dell'affidamento in prova. Cito i provvedimenti che hanno riguardato 349 casi per il regime di semilibertà e 599 per la liberazione anticipata. Se si pensa al periodo relativamente ristretto nel quale il giudice di sorveglianza è entrato in funzione, non si può negare che questi effetti sono estremamente positivi. Chiediamoci francamente che cosa è rimasto inattuato della riforma. Solo quello che non si poteva pensare che sarebbe stato immediatamente realizzato. La riforma carceraria esprime un principio sul quale non possiamo non essere d'accordo, e cioè che le carceri siano ragionevolmente limitate nelle loro dimensioni. In effetti, i grandi problemi sorgono nelle grandi carceri. La legge descrive puntualmente come deve essere la cella del dete-

nuto, ed è questo un traguardo al quale dovremmo arrivare, ma è chiarissimo che si tratta di norme di carattere direttivo, per le quali è necessario che noi abbiamo la forza di muoverci nella direzione indicata. Qui ci imbattiamo nelle gravi difficoltà di ordine finanziario, che dobbiamo affrontare nella ragionevole prospettiva di avviarle a soluzione. È noto il programma di edilizia carceraria della legge del 1971, nella quale si prevedeva una disponibilità di 100 miliardi; oggi la somma necessaria va quintuplicata. In riferimento al programma di edilizia carceraria, posso dire che nel corso dell'anno sono state apportate opportune variazioni al bilancio e che con una iniziativa legislativa si farà in modo che detto programma non abbia a subire interruzioni. Frattanto metto a disposizione una prima informativa sullo stato dell'edilizia carceraria, dicendo che abbiamo colto lo spirito nuovo della riforma attivizzandoci per una collaborazione con le istituzioni sociali e in particolare con le regioni; a questo proposito, ancor prima che fosse nato il regolamento o in concomitanza con la sua emanazione, lessi una circolare ai presidenti delle Regioni perchè utilizzassero l'articolo 67 della legge creando commissioni consiliai che potessero effettuare visite periodiche alle carceri, rilevarne la problematica e collaborare con l'Amministrazione centrale.

A prescindere da ciò, vi sono materie nelle quali esistono competenze delle Regioni, come per gli aspetti sanitari, ed io mi propongo di perseguire con costanza l'indirizzo volto a sollecitare una vasta collaborazione. In questo quadro si colloca anche il problema dei manicomi giudiziari. Accetto come raccomandazione l'ordine del giorno relativo, perchè sono profondamente convinto della validità del presupposto dal quale esso si muove, e cioè che il folle deve essere considerato come un malato e che occorre dare prevalenza a questo dato di fondo che lo parifica a tutti gli ammalati siano o meno criminali. In questa linea, per la verità, qualcosa è già stato fatto: abbiamo tentato, in attesa anche della revisione della normativa penale, di attivizzare i rapporti con le isti-

tuzioni ospedaliere e psichiatriche. Abbiamo già instaurato qualche rapporto e cerchiamo di realizzare questa attivizzazione anche con il concorso delle Regioni, pur incontrando difficoltà che però non ci devono scoraggiare, in modo da poter creare un regime transitorio che sia un regime-ponte verso una realtà diversa, nella quale i manicomi giudiziari abbiano a scomparire.

C'è, certo, quando parliamo del problema carcerario, non soltanto il problema dell'edilizia carceraria, ma anche il gravissimo problema del personale. Sono stati banditi tutti i concorsi che era possibile fare in base alla legge del 1975 e anche a questo proposito lascio alla Commissione una articolazione puntuale.

C'è il grosso problema soprattutto della preparazione del personale su cui abbiamo portato concretamente la nostra attenzione, come ci stiamo adoperando perchè i ruoli degli agenti di custodia non presentino, in un ragionevole futuro, quei vuoti che oggi esistono, e che sono a monte della situazione veramente difficile nella quale questi preziosi collaboratori si trovano. Vorrei dire che, in fondo, anche in questa materia abbiamo fatto molti passi avanti; sarebbe veramente ingiusto parlare della riforma carceraria come di una riforma inattuata. Io stesso credo di aver dato prova di un notevole e doveroso impegno a favorire la traduzione dei principi della legge del 1975 in realtà concreta. Si capisce, comunque, che la situazione è assai difficile, situazione che abbiamo ereditato da decenni nei quali era stata scarsa l'attenzione su tali problemi; dobbiamo risalire la china e vorrei dire, a proposito della riforma carceraria, quello che ho detto a proposito del problema della giustizia: è necessario cogliere, in questo momento, la comune volontà politica di una inversione di rotta. Sono certo che in un rapporto nuovo tra Governo e Parlamento avremo larghissima possibilità di affrontare con decisione quello che è un lunghissimo cammino che ci sta dinanzi.

P R E S I D E N T E. Credo di interpretare il pensiero di tutti i colleghi della Com-

missione rivolgendo al Ministro un caldo ringraziamento per il suo intervento ampio, documentato e stimolante.

Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno, tutti comunicati alla Commissione nella seduta del 18 novembre e sui quali i relatori hanno già espresso il proprio parere.

Come i colleghi sanno, i senatori Luberti, Petrella e Guarino hanno presentato il seguente ordine del giorno, che risulta integrato da due emendamenti del relatore De Carolis:

La 2^a Commissione permanente del Senato,

cogliendo la viva preoccupazione diffusa nella pubblica opinione sulla situazione in cui versano i manicomi giudiziari e le case di cura e custodia; tenute presenti le denunce di abusi, sulle quali l'autorità giudiziaria sarà chiamata a pronunciarsi, i tragici fatti dei quali la stampa ha dato larga eco, le proteste, sul cui fondamento è necessario indagare, che coinvolgono gli organi di sorveglianza a tutti i livelli, da quelli ministeriali a quelli giurisdizionali, tanto che la stessa Commissione inquirente per i procedimenti di accusa è stata investita dalle indagini relative a fatti esposti da alcuni legali concernenti presunte omissioni d'atti di ufficio addebitate ai Ministri *pro tempore* della giustizia, dell'interno e della sanità, in relazione a suicidi di internati o violenze patite da persone ricoverate nei menzionati istituti; rilevato che già nella passata legislatura, durante la discussione relativa alla riforma del primo libro del codice penale, fu generalmente auspicata una completa ristrutturazione del trattamento dell'infermità e della seminfermità mentale e delle misure di sicurezza ad esse riconosciute, nel quadro della tendenza, pur essa generalmente condivisa, a privilegiare il momento della cura a quello più propriamente detentivo nel trattamento dei condannati o dei prosciolti malati di mente; ritenuto che nelle linee di un'auspicabile riforma deve valutarsi l'opportunità di sopprimere i manicomi giudiziari e le case di cura e di custodia per trasferire le funzioni di cura e di recupero a idonee strutture da individuarsi anche nell'ambito della riforma

sanitaria, onde contemperare l'esigenza di una seria ed efficace azione di terapia e di reinserimento sociale con quella di prevenzione di eventuali, accertate situazioni di pericolosità,

invita il Governo a fornire esaurienti informazioni circa lo stato dei manicomi giudiziari e delle case di cura e di custodia, anche in relazione alle possibilità di trasferirne in tutto o in parte le mansioni alle strutture sopra indicate,

impegna i Ministri competenti ad intensificare l'opera di vigilanza e di controllo sui manicomi giudiziari e sulle case di cura e di custodia, operando gli interventi che sin da ora si palesano possibili per migliorare le condizioni in cui versano le persone ricoverate nelle menzionate istituzioni detentive.

(0/280/1/2-Tab. 5)

B O N I F A C I O, *ministro di grazia e giustizia*. L'accetto come raccomandazione.

P R E S I D E N T E. Il senatore De Carolis ha presentato il seguente ordine del giorno, modificato — con l'accordo del presentatore — dal senatore Gozzini:

La Commissione giustizia del Senato,

in sede di esame del bilancio preventivo dello Stato per l'anno finanziario 1977; al termine dell'approvazione, in sede redigente, delle modifiche all'ordinamento penitenziario; rilevato il grave disagio in cui versano gli agenti di custodia, in relazione ai gravosissimi orari di lavoro praticati, alle notorie e rilevanti carenze di personale disponibile ed al modesto trattamento economico riservato agli agenti medesimi; constatato che al 1° agosto 1976 sussisteva una carenza di ben 3.336 unità rispetto all'organico di 16.292 unità fissato dalla legge 2 dicembre 1975, n. 603; preso atto che è in fase di avanzata redazione il progetto di riforma dell'ordinamento giuridico del Corpo degli agenti di custodia,

invita il Governo a predisporre quanto opportuno ed utile per ovviare ai lamentati inconvenienti, sottolineando i seguenti aspetti fondamentali del problema e le relative indicazioni per la sua soluzione: *a)* rapida presentazione al Parlamento del disegno di legge sul nuovo ordinamento e sullo stato giuridico del Corpo; *b)* contemporanea rapidità negli adempimenti necessari per il reclutamento del personale mancante; *c)* soluzione immediata del problema della remunerazione per il lavoro straordinario effettivamente prestato in eccedenza alle 48 ore settimanali, nonché del pagamento di adeguato compenso per il lavoro festivo eventualmente prestato e tassativo riconoscimento del diritto di fruire del riposo settimanale; *d)* opportuna previsione, nella redazione del nuovo ordinamento, di quanto necessario ed utile per una preparazione adeguata ai compiti che la riforma dell'ordinamento penitenziario prevede in ordine alla rieducazione ed al reinserimento sociale del reo; *e)* attenta vigilanza perchè gli agenti di custodia non vengano impiegati in compiti diversi da quelli istituzionali.

(0/280/2/2 - Tab. 5)

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Un'osservazione relativa alla lettera *c)*, dove si parla di soluzione immediata del problema della remunerazione del lavoro straordinario e delle ferie non godute. È un problema che travalica l'interesse degli agenti di custodia e riguarda tutte le forze di polizia, poichè è ancora vigente la legge che l'anno scorso forfettizzò queste voci. Io credo che, in certo modo, bisogna tener presente la particolare situazione del Corpo degli agenti di custodia, soprattutto in riferimento agli effetti determinati da larghe vacanze negli organici; però non posso accettare una simile formulazione.

Pertanto accolgo come raccomandazione l'intero ordine del giorno, ad eccezione della lettera *c)*, per i motivi accennati, pur essendo un argomento che deve sollecitare la nostra attenzione.

PRESIDENTE. Il senatore Scarmarcio ha presentato il seguente ordine del giorno:

La Commissione giustizia del Senato,

considerato che l'importante strumento del « concerto » per l'affidamento delle funzioni dirigenziali in seno alla Magistratura viene usato dal Ministro quasi fosse una mera formalità, tanto da suscitare lamentele da parte della stessa Magistratura,

impegna il Ministro ad un più penetrante uso di detto strumento in modo da garantire che alla dirigenza degli uffici giudiziari siano assegnati magistrati che dimostrino particolare sensibilità alla vasta problematica presente nella organizzazione e nell'adempimento delle funzioni giurisdizionali.

(0/280/3/2 - Tab. 5)

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. L'accepto come raccomandazione, facendo presente, però, che certi limiti devono pur esserci.

PRESIDENTE. Il senatore Scarmarcio ha presentato un altro ordine del giorno:

La Commissione giustizia del Senato,

considerato: 1) che molti magistrati sono distolti dalle loro funzioni di istituto prestando servizio a tempo pieno o a tempo limitato presso Ministeri, Commissioni, Corte costituzionale ed enti pubblici in genere; 2) che ciò aumenta la disfunzione dell'amministrazione della giustizia, crea ulteriori disagi per l'utente e aumenta il già imponente arretrato di lavoro che si traduce in una denegata giustizia,

impegna il Governo a promuovere, entro breve termine, apposita legge che non consenta ai magistrati di svolgere funzioni diverse da quelle loro proprie.

(0/280/4/2 - Tab. 5)

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Sono contrario a quest'ordine del giorno, almeno nell'attuale formulazione, e ne ho spiegato i motivi nel corso della replica. Si tratta di una materia nella quale bisogna essere molto prudenti.

P R E S I D E N T E . Ancora il senatore Scamarcio ha presentato il seguente ordine del giorno:

La Commissione giustizia del Senato,

considerato che nella Magistratura non tutti osservano gli obblighi inerenti all'alta funzione affidata agli appartenenti all'ordine giudiziario e ciò anche da parte di chi esercita funzione dirigenziale (si pensi alla diffusa violazione dell'obbligo di residenza),

impegna il Ministro ad un esercizio più attento e più efficace dell'iniziativa discipli-

nare, troppo spesso trascurata e che, non a caso, gli spetta.

(0/280/5/2 - Tab. 5)

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. L'accetto come raccomandazione.

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

Se non si fanno obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce ai senatori De Carolis e Lugnano il mandato di trasmettere alla 5ª Commissione il rapporto sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

Così resta stabilito.

La seduta termina alle ore 20,15.

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