(N. 293-A)

Resoconti V

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1980 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1980-1982

ESAME IN SEDE CONSULTIVA DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA PER L'ANNO FINANZIARIO 1980

(Tabella n. 5)

Resoconti stenografici della 2ª Commissione permanente

(Giustizia)

INDICE

GIOVEDI' 6 DICEMBRE 1979

PRESIDENTE . . . . . *pag.* 214, 219, 223
AGRIMI (*DC*) 219, 220, 223
COCO (*DC*), *relatore alla Commissione* . . . 214
MORLINO, *ministro di grazia e giustizia* . . . 220
TEDESCO TATÒ Giglia (*PCI*) 223

MERCOLEDI' 12 DICEMBRE 1979

PRESIDENTE . . . . . 223, 231, 234 e *passim*
BENEDETTI (*PCI*) 237, 241
CALARCO (*DC*) 231, 241
COCO (*DC*), *relatore alla Commissione* . . . 224
COSTA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 225, 228
FILETTI (*MSI-DN*) 234, 235
GOZZINI (*Sin. Ind.*) . . . 223, 224, 225 e *passim*

GIOVEDI' 13 DICEMBRE 1979

PRESIDENTE . . . . . *pag.* 243, 248
DI LEMBO (*DC*) 245
TEDESCO TATÒ Giglia (*PCI*) 243

MERCOLEDI' 19 DICEMBRE 1979

PRESIDENTE 248, 251, 256
CALARCO (*DC*) 254
CARRARO (*DC*) 256
COCO (*DC*), *relatore alla Commissione* . 259, 263
MORLINO, *ministro di grazia e giustizia* . . 251, 253 254 e *passim*
RICCARDELLI (*Sin. Ind.*) . . 251, 253, 254 e *passim*
ROSI (*DC*) 248, 251
SPADACCIA (*Misto-PR*) 270
TEDESCO TATÒ Giglia (*PCI*) 259
TROPEANO (*PCI*) 257, 258

GIOVEDI' 6 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

I lavori hanno inizio alle ore 10,20.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 (Tabella 5)

(Esame e rinvio)

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 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 ».

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

C O C O , *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, ci accingiamo a discutere il bilancio della giustizia in una situazione politica e sociale particolarmente delicata e difficile. Dopo l'interruzione della VII legislatura, che ha fra l'altro portato alla decadenza di molte importanti iniziative legislative, sia governative che parlamentari, le terze successive elezioni anticipate e le prime vicende dell'VIII legislatura hanno sempre più fatto riflettere, hanno sempre più richiamato la preoccupata attenzione di politici e di studiosi di varia estrazione e tendenza sulla crisi delle istituzioni. Crisi che, per varie vie e in vari modi, si riflette e trova la sua più drammatica e quotidiana manifestazione nella crisi della giustizia.

Di crisi della giustizia in Italia si parla da molto tempo e in vari modi, anzitutto — e di questo ci dobbiamo particolarmente occupare — come crisi della legislazione. Oggi noi abbiamo una legislazione complicatissima, straordinariamente abbondante, molte volte intrinsecamente contraddittoria, sia per la stratificazione di leggi emanate in epoche diversissime (dal 1865) e ancora oggi vigenti, sia per la continua ricerca di compromessi fra interessi e ideologie politiche contrastanti e per la deficienza tecnico-legislativa; sia per il proliferare di leggi e provvedimenti in cui la forma legislativa ricopre contenuti che meglio formerebbero oggetto di atti governativi, con evidenti confusioni e deresponsabilizzazioni, e, per altro verso, di leggi manifeste, cioè di leggi piene, più che di norme precise, di enunciazioni di intenzioni e di programmi.

Si parla di crisi della giustizia come di crisi di identificazione della magistratura, chiamata direttamente dal legislatore ad un ruolo sempre più incisivo di soluzione di contrasti e di scelte che il legislatore stesso non ha saputo o non ha voluto comporre in modo minuzioso. Di una magistratura che, comunque, di fronte a quella che potremmo chiamare la plurinomia della legislazione vigente, è chiamata ad un compito di razionalizzazione operativa di una legislazione che in sè non è più — come si credeva in passato e si crede ancora debba essere — nè organica nè intrinsecamente coerente. Si parla di crisi della giustizia anche come crisi delle strutture, inadeguate per la carenza e una non sempre felice utilizzazione del personale, nonchè per la gravissima mancanza degli strumenti materiali e degli stanziamenti allo scopo di farla camminare speditamente.

Ora, riflettendo sulle molte componenti della crisi della legislazione e della giustizia, ci accorgiamo che questa crisi ha delle motivazioni culturali, politiche e sociali assai profonde e che sono così intrinsecamente legate alla dimensione reale, ai conflitti, ai travagli della nostra società da non poter essere agevolmente superate da un programma, sia pure in ipotesi perfetto, di legislazione e di governo della giustizia. Basti pensare che l'ideale di una legislazione organica e coerente, di nuovi codici che sostituiscano i vigenti da tutti ritenuti superati, di nuovi codici che siano adeguati ai reali bisogni della nostra società — come quelli passati, soprattutto quelli del XIX secolo e dell'inizio del XX secolo, che si rite-

nevano adeguati ai bisogni della società di allora —; questo ideale a cui tutti a parole aspiriamo difficilmente si può realizzare non — o non soltanto — per scarsa vocazione alla legislazione della nostra classe politica, ma forse perchè il nostro non è più tempo di grandi e organiche codificazioni. Queste infatti — le codificazioni dell' '800 e del '900 — traducevano in proposizioni normative coerenti una filosofia politica essa pure sufficientemente coerente sulla famiglia, sulla proprietà, sulla iniziativa privata, sul ruolo dello Stato o sui rapporti tra lo Stato ed il cittadino. Invece, in una situazione come l'attuale, caratterizzata da grande mobilità e da accesi contrasti ideologici o sociali e di interessi, la legge è spesso un laborioso e difficile compromesso, una soluzione non compiuta. Tanto che — come ho già accennato precedentemente — i contrasti si ripropongono, e si ripropongono in maniera molto grave per quella che ho chiamato la plurinomia della legislazione, in sede di applicazione; e perciò la magistratura è chiamata — come pure ho detto — ad un ruolo, che potremmo definire in un certo qual senso creativo, di armonizzazione della legislazione nell'applicazione.

Questa situazione obiettivamente difficile — difficile, debbo ripeterlo, al di fuori di qualsiasi volontà politica del Governo e del Parlamento — potrebbe portare alla esclusione di ogni programmazione della giustizia e quindi a risposte disorganiche alle richieste più pressanti, alle pressioni più impellenti di gruppi ovvero alle pressioni mutevoli, e qualche volta pur esse contrastanti, dell'opinione pubblica. Non dobbiamo dimenticare quello che è avvenuto nel recente passato a proposito di legislazione, soprattutto penale, di armonizzazione dei momenti dell'autorità e della libertà, quando cedendo a spinte, a pressioni di volta in volta contrastanti, si è arrivati ad una legislazione che qualcuno, con una espressione forse eccessiva, ma comunque non del tutto falsa, ha chiamato « schizofrenia legislativa ».

Io ritengo pertanto — per entrare ora nel merito del bilancio — che sia apprezzabile il metodo seguito dal Ministro e che è stato sottoposto all'attenzione del Parlamento; il metodo, peraltro già seguito negli ultimi anni, di formulare cioè un programma organico, in cui ci si facesse carico di tutti i più gravi problemi, di tutte le cause che determinano la disfunzione della giustizia e si cercasse di ovviarvi, senza voler risolvere tutto nel corso dei brevi tempi, agendo soprattutto su due fondamentali direttive: quella delle riforme legislative e quella di operare concrete misure per il miglioramento delle strutture materiali e del personale.

Esamineremo quindi separatamente questi due aspetti del programma: le riforme legislative e le riforme delle strutture per il miglioramento delle stesse e del personale.

Per quanto riguarda le riforme legislative, una prima direttiva è quella di adeguare la sanzione al disvalore del fatto criminoso e alla pericolosità sia del fatto criminoso che del criminale. Perciò si opera portando avanti quel progetto di depenalizzazione per i reati meno gravi, che era stato già presentato alla Camera dei deputati — se mal non ricordo — nella precedente legislatura e che è stato in questa nuovamente presentato. Inoltre è pure necessario che alcuni fatti criminosi vengano colpiti con pene, se non più gravi, quanto meno più incisive, in modo che rispondano alla gravità del fatto e che, anche per il modo e per i tempi in cui vengono applicate, possano per l'avvenire scoraggiare criminali dello stesso tipo.

Altro aspetto positivo è quello di incidere sulla legislazione penale speciale mediante — come è detto nel progetto governativo — « la formazione di testi organici che rivedano e coordinino normative che, spesso in maniera episodica, si sono succedute nel tempo ». Evidentemente questo non si può fare per tutte le leggi vigenti; ma già si programma di farlo per la normativa che riguarda le armi, le munizioni e gli esplosivi, che deve essere riassunta e rielaborata in una legge organica, che ne disciplini gli aspetti penali, processuali e amministrativi.

Altro punto importante del programma del Ministero di grazia e giustizia è quello

che riguarda la legge delega sul codice di procedura penale. Voi tutti conoscete le vicende di questa delega. Abbiamo più volte rinnovato la delega al Governo, sia pure formalmente, in due modi diversi: procrastinando il termine ovvero dando al Governo una nuova delega, ma con contenuto uguale a quello della legge del 1974. Questa operazione, questo rapporto Governo-Parlamento non era certamente, almeno all'apparenza, un esempio di buona tecnica legislativa; anzi il rinnovo della delega di anno in anno faceva quasi pensare che la emanazione del nuovo codice sarebbe stata rinviata a tempi molto lunghi e che questo nuovo codice sarebbe diventato — scusatemi la brutalità — come un mito che ci consolasse delle deficienze dell'attuale processo penale. Come un mito, una specie di *idolum tribus* che veniva lodato a parole da tutti, ma che tutti si auguravano in pratica che non venisse mai alla luce perchè si riteneva inadeguato per rispondere alle domande e alle esigenze di sicurezza che ormai nella società e nell'opinione pubblica sono preponderanti.

Peraltro non si potevano non prendere in considerazione i contrasti interni che vi sono tra alcune disposizioni della legge delega, pur essa frutto di un compromesso, qualche volta forse affrettato o troppo laborioso ma comunque necessario per quei contrasti che oggi ci sono nel Parlamento e nel Paese. Non si poteva neppure non prendere in considerazione che quasi tutte le leggi successive all'emanazione della legge delega sono di segno e di contenuto politico contrario ai princìpi o a taluni princìpi della stessa legge delega. Ciò non significa, a mio parere, che i princìpi di democrazia processuale della legge delega siano o debbano considerarsi superati dalle esigenze di sicurezza del Paese, ma significa che questi princìpi di democrazia processuale e di rispetto della persona umana debbono essere realizzati in un sistema, in un codice, in strutture che siano adeguate per poterli appunto realizzare.

Poi vi è, e rimane, il gravissimo problema delle strutture. Basti pensare che se avessimo generalizzato quel tipo di processo accusatorio con il pubblico ministero ed il difensore sullo stesso piano per quasi tutti i processi, senza cioè quei correttivi che limitano questo tipo di processo ai casi più gravi, avremmo dovuto avere un aumento del numero dei magistrati assolutamente sconsiderato, perchè non avrebbe tenuto conto dell'alto livello culturale e professionale che in ogni Paese essi debbono avere.

Quindi ritengo apprezzabile la scelta del Governo di chiedere un rinnovo della delega al Parlamento. In verità, non un rinnovo puro e semplice con gli stessi contenuti, ma che tenesse conto dell'esperienza successiva e modificasse alcuni punti della legge, ritenuti, alla luce della stessa esperienza, erronei o contraddittori, per arrivare, infine, alla promulgazione di questo nuovo codice di procedura penale.

Un altro aspetto qualificante del programma è quello che riguarda la legislazione economica. Infatti, oggi abbiamo una legislazione economica assolutamente inadeguata alla realtà dell'esperienza concreta; non soltanto perchè i comandi, gli imperativi, le norme siano superati o possano apparire discutibili, ma perchè questa legislazione si basa su modelli di rapporti economici e sociali che oggi non esistono più. Io potrei fornire una vasta esemplificazione. Per esempio, è sufficiente considerare qual è la realtà oggi delle società per azioni, che sono le società di tipo più importante e quale era il modello su cui si era basata la legislazione del 1942; quale grande incidenza abbia oggi nei rapporti economici l'intervento dello Stato sotto forma di partecipazione alle società private, di vari finanziamenti, di prestiti agevolati, di contributi a fondo perduto e così via. Quindi una riforma della legislazione economica è assolutamente necessaria, altrimenti dobbiamo registrare obiettivamente qualcosa di mistificato. Infatti, spesso, si ritiene di poter avere attraverso il diritto un controllo delle attività economiche che non si ha e che porta, poi, ad una supplenza dell'intervento penalistico che certamente non può sostituire il diritto civile. Per questo motivo è opportuno il programma di una disciplina organica ed adeguata degli interventi dello Stato nelle attività economiche, af-

finchè questi siano chiari, limpidi, le procedure siano conosciute ed attuate con rigore giuridico ed infine, affinchè quello che oggi possiamo chiamare un diritto promozionale in economia sia realizzato nell'interesse comune di tutti e non avvenga più che tra tante leggi, tra di loro contraddittorie, mal fatte e mal realizzate sia data la possibilità, come accade oggi, di gravi abusi che quotidianamente lamentiamo.

Fondamentale è anche la parte che riguarda la riforma delle libere professioni. È un bene che si proceda finalmente alla riforma della professione forense, poichè l'avvocato ha un ruolo importantissimo ed insostituibile nell'amministrazione della giustizia e per questo motivo deve restare un libero professionista. Nello stesso tempo, però, è necessario che vi siano, anche per gli avvocati, delle garanzie serie di professionalità e per questo il periodo di tirocinio dovrà senza dubbio essere disciplinato e meglio controllato. Inoltre, da molto tempo e giustamente, si parla di una riforma che razionalizzi la professione notarile, valorizzando la dicotomia pubblica funzione-libera professione che appare molto utile per la sicurezza del contesto giuridico ed anche per il tempestivo pagamento di moltissime importanti imposte che, proprio attraverso l'opera dei notai, vengono acquisite dall'erario nella maniera più rapida e migliore.

Detto questo mi soffermo sull'attività organizzativa. Ormai è a conoscenza di tutti come la situazione materiale, per così dire, della giustizia sia sommamente carente. Ritengo che se oggi si studiassero bene, come già si è iniziato a fare, i tempi e i metodi di lavoro, sia dei magistrati sia degli avvocati sia di tutto il personale dell'amministrazione della giustizia, noi ci accorgeremmo, senza alcun dubbio, di una grave e profonda sproporzione fra la quantità di lavoro che molte volte è cospicua — e la scarsità dei risultati che si raggiungono. Tra le principali iniziative, degna di nota, senza dubbio, è apparsa sempre quella di aumentare gli organici del personale ausiliario della giustizia, e cioè degli ufficiali giudiziari e dei commessi. A tal proposito il decreto legislativo 14 aprile 1978, il quale prevedeva aumenti degli organici e lo snellimento delle procedure di assunzione, già comincia a dare significativi risultati.

Altro problema non meno rilevante è quello dell'edilizia, delle attrezzature e dei servizi. Sappiamo che è volontà del Governo utilizzare tutti gli strumenti normativi esistenti, coordinandoli in modo che i comuni, che hanno una competenza particolare in questa materia, possano intervenire meglio di come abbiamo fatto fin qui. Finora vi è stata la partecipazione dello Stato attuata sotto forma di contributi al pagamento delle rate di mutuo che il comune interessato contraeva con l'istituto finanziario per la realizzazione dell'opera; però i fondi destinati a questi contributi, già a partire dal corrente anno 1979, sono pressochè esauriti. Ancora una volta esprimiamo un giudizio favorevole sulgli articoli 61 e 62 del disegno di legge sul bilancio dello Stato che attribuiscono ai comuni la possibilità di procedere ad acquisti di edifici, a sopraelevazioni e a restauri, contraendo mutui con la Cassa depositi e prestiti. La via seguìta sembra quella buona, però è necessario — questo valga come raccomandazione al Governo — che ai buoni propositi e alla pronta individuazione degli strumenti normativi sufficienti, seguano concretamente i fatti e che il Governo predisponga tutto ciò che è necessario affinchè i comuni utilizzino presto e con efficacia le possibilità finanziarie ed operative che ad essi sono state conferite.

A questo punto vorrei aggiungere una proposta e cioè se non sia il caso di attribuire una limitata autonomia amministrativa e contabile o ai consigli giudiziari o ad altri organi costituiti presso le corti di appello, con la partecipazione di magistrati, di funzionari, di avvocati e di rappresentanti degli enti locali; questa via sarebbe preferibile, perchè l'amministrazione comunale, anche quando i mezzi appaiono migliori di quelli del passato, è oggi particolarmente complicata da leggi che attribuiscono, non solo in questa materia, ma in generale, competenze senza che siano provveduti nello stesso tempo adeguati strumenti finanziari e di personale. Per altro sappiamo che l'am-

ministrazione dei comuni segue delle necessità scaturite da accordi politici ed inoltre si verificano delle crisi ricorrenti, per cui non sarebbe inopportuna una responsabilizzazione in materia amministrativa e contabile di minuta amministrazione delle strutture da parte di questi organismi da costituire presso le corti di appello.

Passiamo ora ad un breve esame della situazione carceraria. Come sostiene il Governo, la situazione carceraria in Italia è molto grave. Vi è un aumento della popolazione carceraria determinato da una maggiore criminalità nel Paese, dall'eccessiva durata, molte volte, della carcerazione preventiva e dal rapporto sbilanciato fra durata ed estensione della carcerazione preventiva e di quella punitiva successiva alla sentenza definitiva di condanna. Si deve anche aggiungere che la riforma penitenziaria ha portato gravi inconvenienti e gravi scompensi. Questo non perchè la riforma è in sè sbagliata, anche se in alcuni punti forse è necessario apportarvi qualche modifica, ma perchè l'esperienza insegna che sono le riforme coraggiose ed innovative quelle che comportano gli inconvenienti più gravi e gli scompensi maggiori nella realizzazione pratica. La situazione carceraria è inoltre aggravata dalla deficienza e qualche volta anche dalla scarsa qualificazione del personale carcerario. Per ovviare a questa carenza sono state presentate due proposte: quella di procedere all'istituzione dell'operatore carcerario e quella di coprire interamente i ruoli del personale militare degli agenti di custodia, per i quali leggo che vi sono ancora 2.000 posti da coprire. È evidente che si deve raccomandare di procedere con urgenza alla copertura di questi posti — sappiamo che non mancano le domande — ed alla rapida istituzione dell'operatore carcerario, per il quale, certamente, non mancheranno le disponibilità nel Paese.

Anche per quanto riguarda l'edilizia carceraria, abbiamo visto che, con l'articolo 62 della legge sul bilancio generale dello Stato, sono attribuiti mezzi migliori e più consistenti agli organi competenti per procedere all'ampliamento e alla modernizzazione degli istituti penitenziari. Giustamente il Governo si propone di conseguire una maggiore sicurezza nelle carceri e di proseguire coraggiosamente l'opera di riforma mirante alla umanizzazione della pena e al recupero sociale del condannato attraverso una migliore applicazione del lavoro dei detenuti.

Ritengo che si debba apprezzare questo duplice impegno del Governo, rilevando che tra l'esigenza della sicurezza nelle carceri e l'opera di umanizzazione della pena e del recupero sociale non vi sia alcun contrasto. Non esiste infatti alcun dilemma, se privilegiare la sicurezza nelle carceri o l'altro momento: la sicurezza. Quest'uiltma è necessaria, oltre che per evidenti ragioni di tutela dell'ordine in ogni ambito dello Stato, anche per meglio dare corso all'opera di umanizzazione della pena e di recupero sociale. Le carceri nelle quali succedono disordini, nelle quali c'è violenza, nelle quali non c'è sicurezza per nessuno, sono certamente le meno adatte al recupero sociale del detenuto.

Dopo questa analisi, sia pure incompleta dei punti fondamentali del programma governativo, farò alcune brevi considerazioni conclusive.

Siamo partiti da una analisi obiettiva della crisi della giustizia che certamente non può lasciarci tranquilli e non può farci dire che oggi tutto prosegue per il meglio. Anzi, abbiamo visto come la cause della crisi della giustizia siano tanto profonde, tanto connaturali alla struttura reale, ai contrasti, alle dimensioni della nostra società da non poter essere superate da un programma di governo o di legislazione. Però abbiamo anche espresso il nostro apprezzamento, il nostro giudizio positivo, sul metodo generale di programma di governo e sui singoli punti; giudizio positivo che riguarda il realismo, perchè non si prospettano delle riforme gratificanti a parole e poi sostanzialmente irrealizzabili, ma si vuole intervenire con misure che possono essere attuate con provvedimenti concreti, laddove vi sono delle disfunzioni più gravi, per ridare efficienza e credibilità alla giustizia. Quindi possiamo guardare all'avvenire con qualche fondata speranza. Purtroppo, però, dob-

biamo fare la solita osservazione negativa sulla esiguità della spesa che lo Stato attribuisce alla giustizia.

Il programma prevede una maggiorazione quantitativa di 143.536,7 milioni. Ma, se esaminiamo la destinazione di questi aumenti di spesa, ci accorgiamo che coprono soltanto i miglioramenti retributivi e l'aumento delle spese correnti dovute all'inflazione.

Vi è un aumento delle spese del bilancio generale dello Stato per quanto riguarda gli edifici giudiziari e per quanto riguarda gli edifici penitenziari; però abbiamo anche detto — e non per usare una clausola di stile ma perchè è veramente questa la realtà — che tali aumenti, pure se apprezzabili come inizio di una inversione di tendenza, sono quantitativamente inadeguati. Dobbiamo dire che questa continua osservazione che ripetiamo di anno in anno sulla inadeguatezza delle spese per l'amministrazione della giustizia dovrebbe essere meglio recepita dal Governo e dai responsabili.

Anche nel programma del Governo si mette in risalto l'alta produttività delle spese per la giustizia. Su questa siamo tutti d'accordo ed è grave che a questo accordo delle forze politiche, culturali, della magistratura, di tutto il Paese, non corrisponda una inversione di tendenze e un nuovo indirizzo da parte del Governo.

Desidero aggiungere, comunque, un'altra considerazione: una delle cause delle deficienze di struttura della giustizia è la scarsità di personale.

In Italia vi è una grave disoccupazione specialmente a quei livelli in cui potrebbe essere recuperato il personale da impegnare in queste attività. Molte volte lo Stato, la comunità, per creare posti di lavoro affronta delle spese notevolissime, e sono poi posti di lavoro fittizi che non rendono un utile immediato alla società. Ora, un posto di lavoro nell'amministrazione della giustizia costa molto meno che un posto di lavoro in altri settori. Perchè, quindi, se c'è questa esigenza, se la spesa ha un'alta e immediata rilevanza sociale, se il funzionamento della giustizia è una esigenza primaria e fondamentale del Paese, non si arriva a una inversione di tendenza con un massiccio aumento — come tutti chiediamo — degli stanziamenti per le spese di giustizia? Questo mi pare l'unico persistente dato negativo del programma governativo per la giustizia.

Per il resto, salvo alcuni punti che saranno esaminati e sui quali mi riservo di rispondere, mi pare che si debba esprimere un giudizio positivo e quindi se ne debba raccomandare l'approvazione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Coco per la sua ampia relazione che ha toccato tutti gli aspetti dei problemi, sia gli aspetti generali dell'amministrazione della giustizia sia, in modo particolare, gli aspetti finanziari.

Dichiaro aperta la discussione generale.

A G R I M I . Sarò brevissimo. È un intervento che ormai, almeno per quanto mi riguarda, è diventato quasi ripetitivo, perchè all'inizio di ogni discussione sul bilancio della giustizia avviene che siano dette certe cose così come sono state dette questa mattina dal senatore Coco, con molta puntualità e con grande chiarezza.

Mi soffermerò, da parte mia, soltanto e brevemente, sull'attività legislativa, che del resto mi pare peculiare in un esame del bilancio come quello del Ministero di grazia e giustizia che dovrebbe essere al centro dell'attività legislativa, non nascondendomi, peraltro, che per quanto riguarda in particolare questo dicastero si tratta pur sempre di una discussione piuttosto anomala. Quando si parla degli altri Ministeri, infatti, si fa riferimento al Ministro come capo dell'Amministrazione, il quale risponde o dovrebbe rispondere interamente di tutta l'attività. Nel caso del Ministero di grazia e giustizia, invece, sappiamo che il Ministro non è il capo dell'amministrazione e non risponde gerarchicamente come capo della amministrazione, perchè la Costituzione delinea, e giustamente, una struttura diversa per quel che riguarda l'attività giudiziaria, incentrandola sui poteri della magistratura costituita come un organo a sè, indipendente da ogni altro potere. È per questo che nella relazione del senatore Coco, che ho

apprezzato moltissimo e che merita di essere ulteriormente ponderata, mi permetto di rilevare come all'inizio egli abbia fatto un riferimento, anzi piuttosto una concessione, che troppo spesso facciamo, al cosiddetto ruolo creativo della magistratura. Questo io ritengo che sia deleterio e che dobbiamo assolutamente evitarlo; anzi, dovremmo evitare di citare anche di straforo questo modo di procedere della magistratura, perchè il fatto stesso di citarlo potrebbe sembrare che esso sia ammissibile, mentre è assolutamente vietato.

Il senatore Viviani, che nomino qui di passaggio anche con un cenno di ricordo deferente, quando difendeva accanitamente le sue proposte sulle responsabilità della magistratura (sanzioni alle quali io, per la verità, non credo come strumento legislativo perchè le ritengo strumenti non efficaci e non tali da risolvere la situazione) si rifaceva all'articolo 101 della Costituzione, là dove si dice che il giudice non dipende da nessuno, è soggetto solo alla legge. « Solo alla legge », diceva, ma alla legge sì!

Ebbene, molti movimenti nell'ambito della magistratura pare che abbiamo come principale scopo quello di criticare le leggi. Si fanno convegni che si basano sulla critica delle leggi; incontri di giudici per demolire, e a volte anche in modo non molto commendevole e non molto garbato, le leggi. Si fanno incontri nei quali si sostiene che tutti sono incompetenti, tutti sono confusionari, tutti sono dei pasticcioni!

Ora, queste attività dovrebbero essere seguite con maggiore attenzione, seppure nell'ambito dei suoi poteri, dal Ministro di grazia e giustizia. Perchè, se il giudice è soggetto solo alla legge, il giudice è anche l'unico a non doverla criticare e a doverla applicare così com'è, bella o brutta che sia. Infatti, io parlamentare sono soggetto alla legge, come lo è il giudice, però sono anche sottoposto al giudizio degli elettori e quindi ad un controllo; un dipendente pubblico è soggetto alla legge, ma è poi sottoposto al controllo del suo superiore il quale a sua volta è soggetto ad un altro controllo; il Ministro, che pure deve applicare la legge, soggetto alla volontà della maggioranza e quindi ad un altro controllo. Il giudice che, invece, è soggetto solo alla legge, deve prendere semplicemente la *Gazzetta Ufficiale*, leggerla e dire: « Questa è la legge: brutta, bruttissima, non mi piace. Io però sono l'ultimo a poter dire ciò, perchè sono soggetto soltanto ad essa ».

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Però, quando una norma non ha risolto il conflitto — come capita in tutta la materia economica e sociale — il giudice ha il dovere di andare a vedere il significato in base alle preleggi e così scopre che il Parlamento ha introdotto un emendamento ma non ha risolto niente. Allora la cosa diventa grave, perchè è vincolato alle preleggi. Questa è la storia di tutte le sentenze aberranti. Non voglio interferire, ma — per la completezza del discorso — debbo dire che questa è la verità: dietro tutte le sentenze aberranti c'è un conflitto non risolto dal legislatore.

A G R I M I . Io condivido la critica dell'onorevole Ministro che peraltro, in sostanza, è un'autocritica, perchè non si può certamente dire che — almeno fino ad ora — siano usciti modelli di disegni di legge anche dal Ministero. È evidente pertanto che le leggi debbono essere fatte bene; questa — ripeto — è una autocritica che facciamo volentieri perchè nessuno di noi proclama che il Parlamento stia appunto emanando leggi tutte fatte bene!

Devo dire però che il ragionamento che viene seguito è un po' diverso. C'è, in altri termini, da parte di alcuni magistrati, — anzi va prendendo sempre più piede — una certa concezione, quasi che nella Costituzione non ci sia scritto che il giudice è soggetto alla legge, ma che il giudice è soggetto alla Costituzione. Non c'è cosa più falsa di questo: il giudice è soggetto alla legge e non soltanto alla legge, ma alle cosiddette leggine, e quando ha il dubbio che quella legge o quella leggina contrasti con la Costituzione ha anche la ventura — che non ho io e che non ha nessun altro — di poter fare ricorso alla Corte costituzionale perchè ne dichiari l'incostituzionalità.

Quindi, tutte le volte che al giudice viene il dubbio che la norma sia incostituzionale lo stesso giudice ha uno strumento formidabile: quello di fare riferimento alla Corte costituzionale. Fino a quando però la Corte costituzionale non si è pronunciata, ha il dovere di applicare la legge senza proclamarne l'incostituzionalità e senza dire che non si può applicare perchè è fatta male, perchè il Parlamento non sa fare le legge, e così via.

Dicendo questo non credo di stare esagerando, perchè spesso abbiamo letto cose anche più gravi di quelle che sto dicendo in convegni e in relazioni ufficiali.

Ritengo pertanto che non sarà male ribadire che i giudici sono soggetti alla legge e che tutte le volte che la legge presenta aspetti di incostituzionalità loro stessi hanno — ripeto — il potere di sollevare la questione di incostituzionalità davanti la Corte costituzionale, ma, fino a quando tale questione non sia risolta, sono soggetti a quella legge.

Questo per dire che molte volte addebitiamo al Ministero della giustizia delle responsabilità che non ha perchè molte di queste responsabilità risalgono a questo andazzo, nei confronti del quale mi sono permesso di dire che noi non dobbiamo essere in nessun modo, neanche in minima parte, per così dire, arrendevoli e riconoscere al giudice un certo ruolo creativo. Mi pare che dobbiamo invece ribadire questo punto di partenza indefettibile.

Sempre a proposito della Costituzione — affrontando altri argomenti e lasciando da parte per il momento questo relativo alla magistratura — desidero ancora una volta sollevare, in occasione dell'esame di questo bilancio, il problema dell'applicazione del secondo comma dell'articolo 18, il quale vieta espressamente le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Si tratta evidentemente di un articolo di attualità nell'attuale momento politico (dire attuale, peraltro, non è esatto, perchè si tratta di un momento politico che dura da parecchio tempo e che forse durerà ancora), nell'attuale contingenza storica. Quando fu approvata la Costituzione forse sembrò una norma che poteva anche passare; speriamo che torni il tempo in cui diventi non di moda appuntare lo sguardo su di essa, ma oggi purtroppo è doveroso da parte del legislatore esaminare con particolare attenzione la fattispecie in quell'articolo contemplata.

Ora, accanto al divieto stabilito dalla Costituzione, evitando riferimenti che a volte si fanno alle leggi fasciste, e con l'articolo 18 della Costituzione alla mano, è necessario dire che la costituzione di bande armate o di organizzazioni paramilitari deve essere punita con una sanzione grave, talmente grave che risulti funzionale allo svolgimento sollecito dei processi, funzionale nel senso che il solo fatto di appartenere ad una banda armata deve potere esentare l'autorità inquirente dal ricercare, con immensa difficoltà, i particolari in cui poi tale appartenenza a banda armata si è esplicata. Basta insomma l'appartenere a banda armata perchè sia irrogata una pena tale che si avvicini molto a quella di un omicidio o di un grave delitto specifico compiuto; già la appartenenza alla banda armata è tale che non c'è bisogno di trovare poi proprio in casa dell'appartenente alla banda armata proprio il fucile che ha sparato. La responsabilità dell'appartenenza alla banda armata che va colpita in quanto tale con una sanzione grave che, quindi, allunghi i termini delle procedure ed eviti le scarcerazioni sollecite.

In un Paese libero come il nostro, in cui le associazioni non hanno bisogno di essere segrete perchè alla luce del sole si può dire e si può fare tutto — ed è bene che sia così — ed in cui il sistema democratico funziona come funziona, anche a danno di coloro che ne sono i tutori (anzi soprattutto a danno di coloro che ne sono i tutori), bisogna stabilire una sanzione grave — adesso non voglio precisare quale, certo la massima possibile — a carico di colui che si accerti appartenere ad una banda armata. D'altra parte, mentre è difficile scoprire se una persona ha sparato a Tizio o a Caio, è molto facile accertare se appartiene o meno alla banda armata, perchè

lungi del celare questo aspetto, lo si proclama, in genere, a gran voce: « Sono un brigatista, appartengo all'esercito clandestino! ». Ebbene, se una persona dichiara di essere un brigatista e di appartenere all'esercito clandestino, allora non c'è bisogno di fare troppe istruttorie, non c'è che da applicare automaticamente la sanzione grave, stabilita dalla legge. Insomma, il solo fatto di appartenere a banda armata — ripeto — è già di per sè un reato gravissimo; si vedrà in seguito se ad esso si aggiunge un omicidio o un ferimento. Il fatto di appartenere a banda armata, però — lo ripeto ancora una volta — deve già implicare una sanzione tanto grave da sollevare il giudice dall'incombenza delle scadenza dei termini e della libertà provvisoria. In questo caso si dovrebbe infatti vietare la libertà provvisoria, così eliminando quella critica diffusa nell'opinione pubblica nei confronti della libertà provvisoria che spesso viene concessa all'appartenente alla banda armata perchè non si è provato che abbia sparato e ferito o ucciso qualcuno; è provato, però, anzi provatissimo, per sua stessa confessione, che è un appartenente a banda armata.

Quindi, in applicazione del secondo comma dell'articolo 18 della Costituzione, deve essere emanata una norma semplicissima che stabilisca che chi viola il disposto di tale articolo è punito con una sanzione tanto seria da agevolare il compito di quelli che indagano e che devono reprimere questo gravissimo fenomeno che si verifica nel nostro Paese.

Un altro problema che desidero affrontare, al quale — sia pure di sfuggita — ha già accennato il senatore Coco, è quello della riforma dell'ordinamento giudiziario, soprattutto per quanto riguarda la struttura generale, nella quale spesso rimaniamo impastoiati. Nel corso di ogni legislatura infatti ci proponiamo di snellire le circoscrizioni, di alleggerire le strutture dell'ordinamento, perchè esso funzioni. Ora, io ritengo indispensabile procedere rapidamente per quel che riguarda la competenza del conciliatore — non so a che punto sia la presentazione dei disegni di legge al Senato e alla Camera — perchè con il conciliatore si assicuri la presenza del magistrato in ogni comune. Una volta fatto questo, forse, bisognerà affrontare radicalmente il problema dei pretori perchè l'esigenza del cittadino non è quella di trovare un pretore a 10-12 chilometri di distanza invece che a 24 o 26, ma di avere assicurata l'amministrazione della giustizia in centri giudiziari funzionali anche se si devono fare 20 o 50 chilometri in più in macchina.

Tutto ciò andrebbe ripensato per uscire dalle pastoie delle rivendicazioni; si dovrebbe riflettere sull'opportunità o meno dell'istituto del pretore e di istituire più tribunali in Italia, che sia cioè il tribunale il giudice di primo grado. L'istituto del pretore contrasta con il codice di procedura penale (ecco perchè molte volte la gente non crede alle riforme) che prevede di affidare al giudice certe incombenze. D'altra parte, è anomalo accentrare in un solo magistrato la figura del pubblico ministero e del giudice perchè una cosa è il pubblico accusatore ed un'altra il giudice. È chiaro che l'inconveniente si verifica appunto con l'istituto del pretore e in una situazione complessa qual è quella derivante dall'attuale legislazione, il giudice unico, che è anche accusatore, non costituisce una soddisfacente garanzia per i cittadini. Sarebbe bene distinguere chi accusa da chi giudica e che sia un giudice collegiale a decidere. È opportuno che l'accusatore sia unico, ma quando si tratta di giudicare è bene, invece, siano più giudici a valutare la sentenza, specie se restrittiva della libertà personale.

Con la depenalizzazione dei reati minori, dovrebbe risultare molto sfrondata la funzione penale del pretore e chi ha commesso reati esclusi dalla depenalizzazione comparirà così dinnanzi ad un tribunale, certamente più funzionale in quanto sarà più facile, tra l'altro, trovare giudici che desiderano andare in centri più attrezzati che offrono un minimo di agibilità nei servizi alla popolazione. In questo modo verrebbero facilitati soprattutto i contatti gra giudici, contatti essenziali perchè con l'isolamento si coltiva una mentalità che agevola certe interpretazioni, per cui il giudice si sente quasi un sovrano in quel lembo di ter-

ritorio e pensa di risolvere tutto e nei confronti di tutti, sindaci, assessori, ministri, eccetera. Certi inconvenienti, invece, non si verificano in centri dove ci sono più giudici in quanto è possibile uno scambio di pareri ed un collegamento e così si possono accelerare alcune lentezze e rallentare certe precipitazioni, evitando decisioni che contribuiscono a screditare la fiducia del cittadino nel funzionamento della giustizia.

Non desidero aggiungere altro al mio intervento che è finalizzato all'attuazione dei princìpi della Costituzione, che io ribadisco, perchè è essenziale che ciascuno ritorni — soprattutto la magistratura ed il funzionamento dell'apparato giudiziario — alle proprie responsabilità. A questo proposito, ho sentito parlare di un ministro che è stato denunciato dagli avvocati di Nuoro per omissione di atti di ufficio perchè non ha provveduto a coprire l'organico dei magistrati. Ora, il Ministro della giustizia è l'unico che non può trasferire il personale della magistratura, e nonostante ciò viene denunciato.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Indubbiamente ciò non ha senso, resta però il fatto che la situazione è spaventosa.

A G R I M I . In definitiva, mentre si può dire agli altri Ministri di provvedere, il Ministro della giustizia non può interferire con la volontà di un magistrato affinchè vada in un certo distretto.

P R E S I D E N T E . Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla seduta di mercoledì 12 dicembre.

I lavori terminano alle ore 12,30.

MERCOLEDI' 12 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

I lavori hanno inizio alle ore 10,45.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 (Tabella 5)

(Seguito dell'esame e rinvio)

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 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982. Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 » (293).

G O Z Z I N I . Signor Presidente, del Governo non c'è alcun rappresentante, ma ci sono gli stenografi, e mi auguro che quello che dirò e le diverse domande o richieste che mi permetterò di rivolgere al Governo siano egualmente conosciute dal Governo medesimo.

L'occasione della discussione del bilancio è indubbiamente ogni anno quella nella quale la Commissione può affrontare i problemi dell'amministrazione della giustizia e di una politica della giustizia nella loro globalità. Non posso però non rilevare che questa occasione quest'anno cade in un momento di cui i fatti incredibili di Torino di ieri sottolineano, in modo per ciascuno di noi profondamente toccante, la gravità. Credo sia un momento che richiede a ciascuno di noi il massimo di impegno e il massimo di responsabilità; il massimo, vorrei dire, di rinuncia a quegli interessi particolari che purtroppo, basta vedere le prime pagine dei giornali anche di oggi, primeggiano in molti uomini politici italiani su quelli che sono i veri interessi del paese. Ho già avuto occasione l'altra sera, in aula, di citare le ultime due righe dell'epigrafe del Carducci per Mazzini, che sarebbe forse bene rileggere ogni tanto.

Per dare un tono diverso di leggerezza al l'inizio del mio intervento, perchè anche nelle situazioni più drammatiche il sorriso non

guasta, mi permetto di cominciare con un rilievo che può apparirvi addirittura fatuo,

I vizi organici della burocrazia del nostro paese si vedono anche nel linguaggio che usa; nella tabella n. 5, nelle note dell'ultima colonna esplicativa sulle variazioni, si vede molto spesso comparire la parola « veggasi », che farebbe ridere i ragazzi delle scuole medie e che gli insegnanti certo non usano più. Questa è una prima leggera, se volete fatua, indicazione o richiesta al Governo affinchè richiami l'attenzione dei suoi burocrati perchè non si usino parole del genere.

C O C O , *relatore alla Commissione.* — Anche le sgrammaticature e l'inesatto uso della lingua italiana sono la prova della mancanza di rigore che c'è in tutte le cose italiane.

G O Z Z I N I . Questa non è una sgrammaticatura, ma un uso arcaico, perchè il Carducci scriveva certamente questo vocabolo, ma oggi non lo scrive più nessuno.

E veniamo a problemi seri.

Nella nota preliminare alla tabella si parla della necessità di una riconsiderazione di tutto il sistema penale; una valutazione sulla quale tutti concordiamo. Non posso perciò non rilevare come la riforma generale del codice Rocco sia uno dei compiti fin qui mancati dal trentennio repubblicano. Diceva il collega relatore Coco l'altro giorno che forse non è più tempo di grandi e organiche legislazioni. Abbiamo sperimentato la validità di questa asserzione nella scorsa legislatura, quando, pur avendo all'ordine del giorno la riforma per lo meno del primo libro del codice penale, dalle relazioni venne fuori tutta una serie di considerazioni per cui si riteneva trattarsi di una impresa non in questo momento affrontabile con sufficienti probabilità di riuscita. Vorrei però osservare che qui siamo di fronte ad una delle responsabilità di cui questo trentennio repubblicano è carico: quella di non aver provveduto in tempo, quando ancora era possibile, nel decennio degli anni 50 e nei primi anni del '60, all'armonizzazione tra il sistema penale e quella legge generale, quella « legge delle leggi » che è la Costituzione. D'altronde alcune limitate e — come si dice — settoriali modificazioni del codice penale si sono pur avute, o sono in corso. Ad esempio, mi auguro che quella della causa d'onore vada in porto al più presto possibile. Nella settima legislatura è stato abrogato il titolo X: mi auguro che in questa legislatura presto si riesca a modificare in profondità, nella sua stessa intitolazione, il titolo IX, quello della moralità pubblica e del buon costume, cioè tutto il problema della violenza sessuale. C'è poi tutto il campo dei reati di vilipendio e delle figure affini, sui quali, insieme a molti altri, venne indicato il referendum con 700 mila firme di cittadini, giustamente — per questioni formali, non sostanziali — non ammesso dalla Corte costituzionale. La discussione su molti di questi reati oggi viene a scontrarsi con la situazione dominata dal terrorismo, e quindi da una difficoltà che non ci sarebbe stata, appunto, negli anni '50 e '60.

Sempre per quel che riguarda la modifica del codice, credo di dover richiamare la vostra attenzione e quella del Governo su una necessità riconosciuta abbastanza unanimemente da tutti, anche se da molti, in cuor loro, non auspicata, cioè l'abrogazione di quella pregiudiziale tributaria, che è uno dei cardini della impunità degli evasori fiscali nel nostro paese. Ormai da anni si viene parlando di un'accresciuta sensibilità sociale per la criminalità economica, e mi auguro — purtroppo, gli auspici sono come le buone intenzioni: il vestibolo dello inferno ne è lastricato — che si giunga presto ad una radicale modificazione della legislazione in questo campo.

Non mi attardo sulla questione delle armi. Evidentemente siamo di fronte ad un problema che, quanto prima lo si affronta nella maniera più severa e lo si risolve legislativamente, tanto prima avremo dato un'arma seria — scusatemi il bisticcio di parole — alla lotta contro il terrorismo. Non dobbiamo infatti dimenticare che, tra gli strumenti, tra le facilitazioni, tra le agevolazioni di cui il terrorismo gode, c'è anche il fatto che il nostro paese è uno di quelli in cui si fabbricano, si trafficano e si portano armi con grandissima, certo eccessiva facilità.

C'è da considerare anche il problema della dichiarazione di illegittimità costituzionale fatta recentemente dalla Corte circa la conversione in pena detentiva della pena pecuniaria per i non abbienti, decisione che indubbiamente incide su tutta una serie di abitudini della nostra giustizia penale. Dobbiamo augurarci, ma si tratta di provvedere in merito, che i giudici, di fronte ad una pena pecuniaria che non avrebbe effetto, non siano portati a gettarsi di nuovo sulle pene detentive, per evitare di infliggere — come è stato detto — una condanna-burla. L'urgenza ,quindi, di risolvere il problema della depenalizzazione, e in particolare delle pene sostitutive della pena detentiva, risponde anche a questo nuovo problema postoci dalla Corte costituzionale. un po' di fantasia nel prevedere pene sostitutive certo non guasterà, e favorirà anzi la soluzione di diversi problemi.

Per quel che riguarda la magistratura, desidererei avere notizie precise dal Governo in merito all'attuale vacanza degli organici. Se non vado errato, cioè se i dati di cui dispongo non sono arretrati o sbagliati, dovrebbe esserci ancora un vuoto di organico di magistrati non molto lontano dalle mille unità. Anche se non dobbiamo dimenticare che abbiamo uno dei corpi di magistrati più numeroso del mondo, e non dobbiamo certo pensare ad un allargamento degli organici, tuttavia avere degli organici completi mi sembra una necessità in questo momento, data la difficoltà di fronteggiare la domanda di giustizia, con tutte le pendenze che ci sono sia nel civile che nel penale e con l'aumento dei processi e la enorme durata dei tre gradi del giudizio. Vorrei sapere questo dal Governo, che ora è presente, e colgo l'occasione per salutare il Sottosegretario Costa...

C O S T A , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* — Chiedo scusa alla Commissione per il ritardo, anche a nome del Ministro, che è impegnato sul fronte degli sfratti.

G O Z Z I N I . Purtroppo i « fronti » oggi sono diventati tanti. Dicevo che vorrei sapere quali sono gli ostacoli che si frappongono ad una integrale copertura in tempi brevi degli organici dei magistrati. Cioè se è vero quanto si dice sul cattivo esito dei concorsi, che pur si bandiscono e si è cercato di accelerare, ma che poi danno dei risultati che permettono di coprire i posti messi a concorso solo con difficoltà

Sottolineo anche la necessità di riprendere il discorso, avviato nella scorsa legislatura, sul reclutamento e la formazione dei magistrati stessi. Questo mi pare una esigenza molto importante e urgente, data la situazione attuale della magistratura per cui, sia in relazione ai concorsi che in base all'attuale ordinamento, resta il dubbio alla effettiva idoneità di molti elementi. Dico questo con riferimento, appunto, all'esigenza di una formazione meno arcaica: dell'arcaismo di cui l'onorevole Sottosegretario troverà una traccia del tutto leggera, marginale e addirittura futile all'inizio del mio intervento. Attraverso una formazione più adeguata, si tratta di uscire da un arcaismo che magari anche semplicemente un certo tipo di scuola può trasmettere.

Non vi è dubbio che negli ultimi due anni si sia avuto un aumento degli organici degli uffici giudiziari e, quindi, un miglioramento nella situazione di questo settore. Mi auguro che non avvengano più attraverso l'incremento degli organici, fatti come quelli che furono oggetto in data 15 febbraio 1979 di una mia interrogazione con la quale si portava all'attenzione del Ministro di grazia e di giustizia il fatto che tra il personale assunto con contratto a termine, i cosiddetti trimestrali, presso gli uffici giudiziari di Firenze, ivi compresi quelli addetti alla istruzione di procedimenti relativi a fatti di terrorismo, hanno figurato persone legate a terroristi e successivamente implicate in attività eversive. La interrogazione fu presentata quando il Governo era in crisi, e in seguito vi fu lo scioglimento della legislatura, e pertanto è rimasta senza risposta; segnalava, però, un fatto che suscitò a suo tempo clamore e sgomento. Mi auguro che non debbano più ripetersi fatti del genere.

Vorrei, poi, formulare un altro auspicio e cioè che gli organici finiscano per prevedere anche quei posti, pur necessari e dovu-

ti, di autisti, che attualmente sono coperti da agenti di custodia i cui organici, come sappiamo, sono lontani dall'essere completi. Pertanto costoro vengono distratti dai loro compiti istituzionali, con danno del servizio, già così oneroso.

Non parlerò del nuovo codice di procedura penale e della situazione che considero estremamente negativa di incertezza che c'è a questo proposito, perchè penso che vorrà parlarne il collega Riccardelli. Mi limito a ribadire che occorre, proprio per la credibilità del Parlamento, del Governo, delle istituzioni, mettere fine ad un certo gioco un po' paradossale e, diciamo, furbesco che si è svolto in questo ultimo anno, dopo la proroga concessa nel maggio 1978 e scaduta il 31 ottobre scorso; il gioco un po' paradossale, e ripeto un po' furbesco, degli oppositori coperti al nuovo codice, degli arcaici difensori del vecchio codice, i quali dicono che il nuovo codice non può entrare in vigore perchè non ci sono le strutture — e poi l'obiezione è abbastanza valida — mentre vi sono gli oppositori scoperti i quali dicono che il nuovo codice è solo un'opera accademica che non entrerà mai in vigore, e ciò contro una volontà maturata nel Parlamento attraverso anni e anni di lavoro. Ripeto, non entro nella questione della modifica di alcuni punti della legge delega perchè ne parlerà, penso, il collega Riccardelli. Comunque si debba corregere, in relazione a questioni interne al codice stesso ed in relazione alla realtà diversa dal 1974 e dagli anni precedenti, in cui venne concepito il nuovo codice di procedura penale, si deve affermare il principio di un assoluta contestualità o contemporaneità di tutta una serie di riforme come condizione alla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Questo deve rappresentare, ad un certo momento, il coronamento, il fine compiuto, della serie di riforme necessarie affinchè il codice stesso possa veramente entrare in vigore, senza cali, cioè, in una realtà che lo renda inattuabile.

Tutti sappiamo quali sono queste riforme, necessarie. La prima è la questione della depenalizzazione e delle pene alternative. Il provvedimento relativo fu approvato alla Camera, ma il Senato non poté discuterlo perchè si sciolse la legislatura. È questo uno degli elementi fondamentali, sia per liberare molti magistrati dalla discussione di cause di non rilevante complessità ed impegno, sia per contribuire alla decongestione delle carceri (non possiamo periodicamente ricorrere alle amnistie, dal momento che il sovraffollamento crea problemi di sicurezza, dobbiamo anche considerare che l'amnistia del 1978, come si legge nella nota preliminare al bilancio, e a proposito della quale lo stesso Sottosegretario ha fatto dichiarazioni alla Camera, ha avuto effetti brevi, non solo, ma mi sembra che, secondo tali dichiarazioni su 5.000 detenuti amnistiati già 2.000 sono tornati ad essere detenuti, oltre naturalmente ai nuovi).

La seconda riforma necessaria per l'entrata in vigore del codice — sottolineo ancora la parola « necessaria » — è l'ampliamento delle competenze del giudice conciliatore od onorario. Anche in questo caso non è stato possibile portare a compimento il disegno di legge corrispondente. Ritengo che occorra avere molto coraggio, su questo terreno, anche per l'applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 102 della Costituzione, per non limitare alle giurie di Corte d'assise la partecipazione popolare, si tratta di trovare i modi opportuni per la designazione dei giudici non togati e soprattutto di liberarci dal condizionamento mentale che anche la scelta di un giudice debba essere una questione di potere partitico. Questa magistratura non togata, giudice conciliatore o giudice onorario, può affrontare e risolvere le cause di minore incidenza tecnica con un giudizio di equità. Se si realizzerà tutto questo, libereremo molti magistrati togati che potranno dedicarsi alle cause più complesse, più impegnative, più incidenti in generale e in modo particolare sull'ordine pubblico.

Terza riforma, revisione delle circoscrizioni per la migliore distribuizione dei magistrati. Attualmente la distribuzione delle sedi giudiziarie presenta molti aspetti irrazionali. Nonostante le lagnanze diffuse, an-

cora non si è trovato il coraggio di affrontare tale situazione in maniera radicale, considerando anche che ne derivano forti squilibri di carico di lavoro. Vi sono magistrati che lavorano moltissimo ogni giorno e si portano anche il lavoro a casa, mentre altri lavorano, sì e no, quindici giorni al mese.

Quarta riforma, o meglio quarto punto. Il nuovo codice esige un numero molto maggiore di aule. Vi sono gli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria per dare ai Comuni la possibilità di realizzare un maggior numero di aule giudiziarie. Ma dovrebbero essere aumentati perchè il fabbisogno è molto elevato.

Quinto tema di riforma: il giudice monocratico di prima istanza. Vi accenna la nota preliminare a pagina 12, laddove si parla della istituzione di questo giudice. È una decisione da adottare, anche in questo caso, allo scopo di liberare dai compiti collegiali giudici da destinare alle nuove funzioni del codice di procedura penale e comunque per evitare che continuino a slittare e ad allungarsi i tempi del rendere giustizia.

Sesto punto: la difesa dei non abbienti, problema determinante per l'attuazione del nuovo codice che implica una difesa molto più valida di quella che, con il processo scritto, può anche essere accettabile. Al capitolo 1189 della tabella, se non vado errato, che comprende parecchie voci, più quella della difesa ai non abbienti, sono previsti in tutto 9 miliardi e mezzo. È chiaro che di questo stanziamento, poi, alla difesa dei non abbienti va una piccola parte. Ma non si può pensare di risolvere questo problema soltanto con stanziamenti che non potranno mai essere adeguati. Anche in questo caso occorre avere, più che della fantasia, una forza realmente riformatrice della società. Mi permetto di riproporre un discorso che ho fatto puntualmente ogni volta che si è discusso il nostro bilancio, un discorso davvero impopolare in questo tipo di società, cioè quello del servizio sociale delle professioni, in modo particolare della professione dell'avvocato, in ordine all'impegno inderogabile della solidarietà sancito nell'articolo 2 della Costituzione. Non è questo il momento di specificare e mi limito ad avanzare un'ipotesi. Certo è che la società mi sembrerebbe dissolta, per non dire dissoluta, e disgregata se non riuscisse ad accertare misure che riportino a quel rigore cui faceva riferimento dianzi il senatore Coco.

Settimo punto. I periti e la lunghezza delle perizie. Parlando con un qualsiasi magistrato si viene a sapere che le perizie durano mesi, a volte anni, semplicemente per l'assurdità del sistema dei compensi. Nessun magistrato si sente di stabilire un termine perentorio per una perizia che potrebbe essere fatta in 24 ore perchè il compenso sarebbe irrisorio, per un professionista serio. E allora il giudice acconsente a che una perizia, che potrebbe essere consegnata dopo 24 ore o 48 o un mese, venga invece consegnata dopo 10 o 15 mesi, con tutto il danno che questo ritardo comporta sul corso dei processi.

Ultimo punto, secondo una proposta che è stata avanzata (e che mi pare, sia pure limitatamente, potrebbe ricongiungersi alla questione della depenalizzazione), è l'estensione agli adulti dell'istituto del perdono giudiziario in istruttoria, oggi previsto soltanto per i minori.

Vengo ora alla situazione carceraria. I parlamentari del partito comunista insieme al sottoscritto hanno svolto una indagine sviluppatasi attraverso diversi mesi, nel corso del 1978, sulla situazione delle carceri in Toscana. Abbiamo consegnato al Ministro una dettagliata relazione. Purtroppo la congiuntura del decreto sugli sfratti in Aula non ci ha permesso di parlarne adeguatamente con il Ministro stesso. Speriamo di avere al più presto un'occasione per parlargli in maniera più approfondita.

Non sto qui a ripetere le risultanze di questa indagine, che sono abbastanza significative sotto molti aspetti. Risultanze, devo dire, non decisamente e soltanto pessimistiche. Certo che il problema delle carceri è un nodo politico-sociale tutt'altro che sciolto, tutt'altro che risolto, e soprattutto in relazione all'entrata in vigore della riforma del 1975, legge di riforma che — mi sembra il Sottosegretario Costa l'abbia detto

una volta — si è risolta solamente nella televisione nelle celle, e non in un rigore di comportamento finalizzato all'umanizzazione della pena e, soprattutto, al recupero sociale del detenuto. La riforma ha incontrato, come tante altre, difficoltà nella sua attuazione a causa della situazione reale delle strutture, ma è stata anche, a volte, dagli operatori carcerari intesa male: ora per una ripulsa, per un rifiuto dello spirito e anche della lettera della riforma, ora per una interpretazione indebitamente lassista della riforma stessa.

Riprendendo un rilievo che si trova allo inizio della nota preliminare a proposito della produttività sociale delle spese per la giustizia, vorrei sottolineare come sarebbe forse necessario fare di più per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla importanza di carceri migliori sia come edifici sia come personale, e quindi sulla necessità di stanziamenti. L'alta produttività sociale di spese di questo genere è confermata anche dal fatto che nelle carceri, oggi, la criminalità si diffonde, in quanto i penitenziari sono una specie di luogo di coltura intensiva della criminalità. Mi pare che il Sottosegretario l'abbia detto molto bene in un suo articolo: si entra nelle carceri piccoli delinquenti e se ne esce grandi delinquenti, o addirittura affiliati al terrorismo, convinti di poter trovare una giustificazione aberrantemente considerata politica alla delinquenza comune.

Quanto poi al dopo-carcere (esiste un dopo-carcere anche per gli ergastolani, perchè ormai non si tratta più di un carcere a vita; dopo l'entrata in vigore...

C O S T A , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* — Teoricamente il dopo-carcere dovrebbe essere il paradiso dell'ergastolano.

G O Z Z I N I . Sì, perchè sono già 28 anni e potranno essere 25 e rotti se arriveremo a varare l'interpretazione autentica dell'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario. Perciò il discorso del dopo-carcere è politico, bisogna affrontarlo per non ripetere il casodell'amnistia, a seguito della quale escono dal penitenziario e poi ci ritornano fatalmente, quali clienti abituali delle nostre carceri. Altrimenti, cosa immaginiamo? Il custodialismo a vita? Mi viene in mente in questo momento l'ipotesi che, se non vado errato, fece all'inaugurazione dell'anno giudiziario il procuratore generale della cassazione un obbligo alle imprese di assunzione di ex-carcerati come per gli invalidi. È un'ipotesi: varrebbe la pena di pensarci.

Si è fatto troppo poco — nella nostra relazione sulla Toscana c'è anche la cronaca di un incontro che abbiamo avuto con gli amministratori regionali — per quel che riguarda uno dei fondamenti della riforma: i rapporti con la comunità esterna, con la regione, in modo particolare con i sindaci, che non sono minimamente coinvolti nel problema carcerario. Si è fatto ben poco anche sotto il punto di vista del volontariato. Esistono dei volontari nelle nostre carceri a cui deve andare la nostra profonda gratitudine; si tratta di giovani che si impegnano in un integratissimo e difficilissimo compito, praticamente senza compenso e senza alcuna gratifica, perchè di solito sono visti malissimo dalle stesse autorità giudiziarie e dall'amministrazione carceraria. A questo proposito vorrei chiedere al Governo qualche dato, sia numerico che qualitativo, sugli educatori previsti dalla riforma. La mia e la nostra impressione è che vi siano oggi giovani sinceramente motivati non soltanto dalla necessità di come impiegati di tavolino, tenuti quasi trovare un posto di lavoro, ma da una consapevolezza dell'importanza politica, sociale e umana di un lavoro di quel genere nel carcere, e che quindi hanno fatto il concorso con uno scopo che non era semplicemente quello economico di avere uno stipendio. L'impressione è invece che questi giovani siano terribilmente frustrati, perchè vengono adibiti a compiti il più possibile di fureria, si direbbe in gergo militare, cioè come impiegati di tavolino, ? ? ? quasi sempre lontani dal contatto diretto con i detenuti. Qui veramente si tratta della volontà politica di attuare la riforma, non solo, ma si rischia di fare di questi giovani,

che hanno una motivazione profonda e sincera verso un certo tipo di azione nel carcere, non solo dei frustrati sul piano personale, il che potrebbe anche interessarci poco, ma delle potenziali reclute della contestazione radicale allo Stato, fino poi alle conseguenze che in questo caso taccio. Di questo problema degli educatori e dei corsi che il Ministero organizza, ha organizzato e organizzerà per la loro formazione, ricordo di averne parlato più volte con l'onorevole Dell'Andro, allora Sottosegretario. Del problema si dovrebbe avere la massima cura, perchè guai se questi corsi sono fatti con l'arcaicità del « veggasi »: si rischia di vanificare del tutto quella che era una delle figure nuove degli operatori carcerari previste dalla riforma.

Per quel che riguarda l'edilizia penitenziaria, vorrei dal Governo qualche notizia sull'articolo 10 della legge 404 del 1977. All'articolo 10 è detto che il Ministro di grazia e giustizia è tenuto a riferire annualmente al Parlamento sullo stato dei lavori da eseguire in applicazione della legge del 1971 e della presente legge. Ho fatto ricerche presso l'archivio del Senato, ma di queste relazioni non ho trovato traccia: sono passati due anni e mezzo, per cui l'« annualmente », anche inteso con larghezza per quanto riguarda il primo anno, mi sembra largamente scaduto.

Nell'articolo precedente, cioè l'articolo 9, che mi sembra abbastanza interessante, si parla di una quota non superiore al cinque per cento dei fondi riservati a compiti di studio e di ricerca in materia di edilizia penitenziaria, progettazione, tipizzazione. Mi sembra cioè si mirasse con questo articolo alla elaborazione di *standards* progettuali da valere per tutto il territorio nazionale, in modo da ridurre i costi e abbreviare le procedure. Poichè la legge prevede questi *standards* progettuali, di cui credo che un paese che voglia essere moderno non possa fare a meno, vorrei sapere qualcosa di più.

Per quel che riguarda i trasferimenti, ci sono stati alcuni recenti episodi venuti alla ribalta della cronaca, che hanno fatto emergere quanto questa questione così delicata incida sulla situazione carceraria in genere. Mi riferisco all'episodio di Catania, dove furono uccisi tre carabinieri e sequestrato un detenuto, che poi venne a sua volta ucciso per ragioni di mafia. Il problema, anzidetto, di come vengono decisi ed effettuati questi trasferimenti. C'è stato l'episodio di Berardi, trasferito dal carcere di Trani, di massima sicurezza, a Cuneo senza che i magistrati di sorveglianza, nè dell'una nè dell'altra sede, venissero informati. Come sappiamo quel trasferimento si è concluso con il suicidio in carcere dello stesso Berardi.

Vi è anche un aspetto economico dei trasferimenti. Perchè spesso vengono appaltati? Il trasferimento viene pagato all'impresa senza però che l'appalto faccia risparmiare la scorta che rimane necessaria. Perchè non si utilizzano i mezzi delle Forze dell'ordine ed in qualche caso (si parla sempre di provvedimenti straordinari), gli automezzi delle Forze armate che spesso rimangono fermi nei depositi delle caserme?

Sempre a proposito di trasferimenti, spesso sono usati come una punizione, una sensazione che annulla gli iniziati trattamenti di recupero previsti dall'ordinamento penitenziario. Mi riferisco alla interrogazione rivolta in data 6 marzo 1979, rimasta senza risposta per lo scioglimento del Parlamento, dove si parlava di un trasferimento in massa avvenuto dal carcere di Santa Teresa in Firenze, in due tempi, di 14 più 11 detenuti, in gran parte ammessi al lavoro esterno, in base all'articolo 21, che non avevano dato adito a particolari motivi di preoccupazione; uno o due compivano i loro studi universitari presso l'università di Firenze. Naturalmente il trasferimento ha inciso molto negativamente nel caso citato dall'interrogazione, e in altri analoghi casi, (quando si tratti di terroristi, il discorso sarbbe diverso), sia sulla situazione specifica del detenuto, sia sulla convinzione degli operatori penitenziari che si impegnano nel lavoro per poi vederlo completamente annullato.

Per quel che riguarda i servizi sanitari, desidero richiamare l'attenzione del Governo sul recente episodio di Firenze. Non ho

avuto materialmente il tempo di informarmi oltre le notizie di stampa. Tre medici della guardia medica si sono dimessi per contrasti insanabili con una figura, direi, abbastanza anomala, cioè un coordinatore del servizio medico, un capitano medico. Domando: c'è una previsione da parte del Ministero di militarizzare il servizio nelle carceri, ci sono accordi in tal senso con il Ministero della difesa? Dal momento che la risposta dovrebbe essere negativa, faccio osservare che il fatto riveste una sua gravità. Inoltre, non è prevista dalla legge la figura del coordinatore sanitario: altro aspetto preoccupante della questione.

Vengo, ora, all'argomento che mi sembra il più grave di tutti: quello degli agenti di custodia. Gli organici sono stati migliorati, i vuoti sono diminuiti in conseguenza anche di un'azione di propaganda fatta dal Ministero. Vorrei citare un articolo, abbastanza recente, di Iemolo sulla pena di morte, nel quale si legge: « Il carcere perverte, questa è la verità, " Ma bisogna che rieduchi ", mi sento replicare da quelle mille bocche. Allora, se ha un interlocutore gli dico " Sì. ma dai il buon esempio, se non tu che sei già maturo educa i tuoi figli in modo che aspirino a diventare nè dottori, nè meccanici, nè piccoli affittuari di campagna, ma agenti di custodia che accettino il loro compito come una missione, una santa missione, più difficile, più aspra e più meritevole che non convertire pagani nel centro dell'Africa. Se non accetti, non parlare di rieducazione e se incontri un agente di custodia, che veramente, venendo dallo umile ambiente da cui viene e facendo quello che fa, cerca di sollevare moralmente i detenuti, di inculcare in loro princìpi morali, di trovare parole per placare il rovello della prigionia quando c'è, riconosci che hai dinanzi a te un uomo che ti è molto superiore"». Queste parole sono abbastanza utopistiche in una società come la nostra, però credo che bisogna tenerle molto presenti come cittadini e come legislatori. Il problema di fondo degli agenti di custodia è la deficienza di preparazione, il loro livello culturale. Si trovano sempre più a confronto con detenuti che li sovrastano di gran lunga quanto a preparazione culturale e a capacità di conoscenza. La qualità degli agenti di custodia è un problema che dovremo affrontare in maniera ben più incisiva di quanto non si faccia con gli stanziamenti previsti al capitolo 2086 (72 milioni!) e al capitolo 2101 (110 milioni!). La riforma del Corpo degli agenti di custodia è pertanto urgentissima: non possiamo aspettare che si verifichi il fenomeno di dimissioni in massa, come è avvenuto in altri casi. Nè mi sembra che si possa fare furbescamente conto — o piuttosto bassamente conto — sul loro minimo livello culturale e sulla loro minima politicizzazione per continuare a rinviare senza troppi timori.

Abbiamo rilevato, nel corso dell'indagine, che esistono anche forti obiezioni da parte di certi agenti di custodia contro la smilitarizzazione, ma bisogna fare attenzione alla natura di queste obiezioni perchè nascono dal timore di perdere, insieme alle stellette, qualunque autorità sui detenuti. Dobbiamo renderci conto del carattere un po' aberrante di una simile motivazione: un'autorità dovuta soltanto alle « stellette » non esiste, in pratica, e comunque, è una autorità soltanto repressiva, incapace di persuasione, di ottenere consenso. Un'obiezione del genere porta acqua al mulino di chi concepisce il carcere in maniera soltanto custodialistica. Ciò è negativo, non tanto per i delinquenti già accertati quali sovversivi e terroristi, quanto per coloro che entrano in carcere per reati davvero comuni e nel carcere diventano terroristi. L'autorità, gli agenti di custodia gli operatori penitenziari, o la trovano nella loro consistenza culturale e morale, nella coscienza del loro compito e della loro missione — ricordiamocelo! — altrimenti è finita.

Non entro nei problemi che il Sottosegretario Costa ha trattato alla Camera dei deputati circa le ore di straordinario, il vestiario ed altro.

Circa il lavoro nelle carceri, debbo rilevare che quello all'esterno del penitenziario in base all'articolo 21 si è radicalmente ridotto. In modo particolare in Toscana si era applicato in maniera intensa, con risul-

tati complessivamente positivi, perchè la percentuale dei reati commessi durante il lavoro esterno era stata molto limitata; l'unico caso clamoroso mi sembra sia stato l'uccisione della donna sequestrata di cui è in corso il processo. Ora la richiesta di lavoro è pressante da parte della maggioranza dei detenuti. Se si va al carcere delle Murate di Firenze, si resta addirittura soverchiati da questa richiesta di lavoro. oltre che dal numero di detenuti giovani che vi tornano periodicamente. Ci si sente disarmati di fronte a questo. La questione del lavoro non si può risolvere con i servizi di istituto, cioè con il lavoro improduttivo, perchè spesso questi servizi sono respinti in quanto considerati umilianti, e neppure con lavorazioni interne su commesse pubbliche. Vorrei chiedere cosa si vuole intendere con quanto è scritto a pagina 15: anche queste sarebbero delle ottime intenzioni, ma poi vado a verificare gli stanziamenti 2091 e 2092 e vedo che sono ben poca cosa, per cui mi domando se non si abbia invece a fare qualcosa per reincentivare il lavoro delle commesse dalle aziende private. Quando ad esempio io lavoravo in una certa casa editrice, ho avuto modo di constatare che le Murate erano eccellenti fornitrici nel campo della rilegatura dei libri. Ora non credo lo facciano più, senza dubbio perchè oggi la legge impone il pagamento delle tariffe sindacali e quindi, per le imprese, non c'è più convenienza.

Non mi soffermo, perchè sono già stato troppo lungo, sul problema del rapporto tra ospedale psichiatrico giudiziario e legge 180: mi sembra che proprio il Sottosegretario Costa alla Camera abbia assicurato che entro il termine del corrente anno la Commissione mista congiunta tra Ministero di grazia e giustizia e Ministero della sanità presenterà un disegno di legge in merito, per cui mi astengo dal dire qualsiasi cosa.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Gozzini per il suo lucido intervento. La parola è ora al senatore Calarco.

C A L A R C O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, dovendo parlare sul bilancio della giustizia all'indomani di un atto di terrorismo quale quello di Torino, che dimostra l'efficienza paramilitare raggiunta dai guerriglieri nostrani, mi pare necessario fare qualche riflessione in più, soprattutto perchè sembra innegabile che tra le cause, efficienti o inefficienti, della crisi nazionale, quella delle carenze e delle disfuzioni dell'amministrazione giudiziaria ben meriti il primo posto, *ex-aequo* con l'inerzia legislativa della Camere, e, da 21 mesi (cioè da via Fani in poi) con la quasi inerzia dei Governi, mancanti di una piattaforma politica maggioritaria omogenea. Io non appartengo al cosiddetto *club* di quelli che, alla domanda: « Come va a finire? », rispondono invariabilmente: « Male ». Non vorrei però che, a lungo andare, per la nostra inerzia, dopo essere stati costretti dal sarcasmo e dalla sfiducia a seppellire, come abbiamo fatto ieri sera in aula, il rituale dello sdegno per telegramma e del cordoglio di Stato, fossimo costretti a seppellire la prima Repubblica sotto l'urto dell'aggressione del partito armato che, pur autonomo, rispetto ai partiti storici dell'area cui appartiene, crede di poter accelerare i tempi della transizione al socialismo reale, tempi che ai « rivoluzionari » appaiono molto lenti se affidati al meccanismo del solo consenso elettorale.

Desidero sottoporre ai colleghi, come a me stesso, delle attente considerazioni sulla violenza politica fatte da uno scrittore che ha eseguito una precisa analisi della guerriglia sudamericana — il Nieburg — e che è stato profeta di ciò che sarebbe successo all'occidente democratico che presumeva di poter rimanere immunizzato da fenomeni storici tipici del sottosviluppo sociale. L'occidente credeva, impegnato in tutte le sue strutture a guidare le popolazioni sulla strada dell'evoluzione e del progresso, di avere eliminato l'invece ineliminabile stadio di civiltà, solo che a fronte di esso la borghesia italiana subisce un trauma per processi di alienazione individuale e collettiva che sfociano poi nella violenza fisica da parte dei suoi rampolli.

Ma c'è anche un'altra violenza drammatica, la violenza psichica delle non decisioni di quella parte della borghesia che, condan-

nata a gestire il potere in termini antitetici alla fantasia, giacchè quest'ultima è lusso di chi non ha il potere, perchè non ne ha la responsabilità, provoca crisi di rigetto del sistema stesso.

Dopo questo preambolo, vorrei limitare il mio intervento ad aspetti tecnici del bilancio della giustizia sui quali reputo di poter discutere con senso di responsabilità e soprattutto con quella conoscenza che mi deriva dall'esercizio dell'attività di operatore dell'informazione pubblica. Procederò quindi gradualmente, rispetto alla relazione abbastanza succinta che accompagna questo bilancio e la cui stringatezza, ad un disattento o distratto osservatore, potrebbe dare l'illusione che in Italia non esistano problemi relativi alla giustizia.

Per quanto riguarda il nuovo codice di procedura penale, è ormai scontato che esso non vedrà la luce nei tempi brevi. Io prendo quindi in considerazione quanto prospetta la relazione, e cioè che possano essere anticipate, con appositi provvedimenti legislativi, alcune innovazioni del progetto stesso. Mi riferisco soprattutto, nell'auspicare questi anticipi di provvedimenti legislativi innovativi, alla prospettiva di andare a riconsiderare la materia della libertà personale in modo che essa non rimanga arbitrio esclusivo dell'organo istruttorio e soprattutto dell'organo monocratico pretorile. Io appartengo ad una città — Messina — in cui eccessi nei mandati di cattura da parte di un pretore hanno costituito tema di conflitti aperti con la procura della Repubblica, senza che il Ministero di grazia e giustizia, e soprattutto senza che il Consiglio superiore della magistratura abbiano attivato azioni conoscitive al fine di restituire la fiducia al cittadino fortemente scossa dallo spettacolo — lo sottolineo — di questa conflittualità, aperta da anni, tra la pretura di Messina e la procura della Repubblica.

Ho già richiamato l'attenzione del ministro guardasigilli su questa situazione conflittuale all'interno del distretto giudiziario di Messina. Non entro nel merito e non parteggio nè per l'una nè per l'altra, non sostengo che abbia ragione il pretore e abbia torto il procuratore della Repubblica o viceversa; sostengo solo il diritto dei cittadini di sapere finalmente se in quei due uffici ci sono magistrati degni di questo nome e, soprattutto, se ci sono magistrati che rispettano i codici vigenti.

Un altro aspetto sul quale desidero soffermarmi è quello della necessità che si addivenga da parte del Parlamento — e qui ritorno alla inerzia alla quale mi riferivo prima — a un intervento legislativo sulla gestione dell'economia, sia essa pubblica che privata. Molti di quelli che sono definiti scandali e molte di quelle che sono le crisi di alcuni settori dell'intervento pubblico si sarebbero potuti certamente evitare se alla Guardia di finanza fossero state impartite disposizioni precise al fine di accertare se i contributi a fondo perduto per centinaia e centinaia di miliardi di lire fossero stati spesi secondo le imputazioni per le quali quei contributi erano stati concessi. E, naturalmente, avremmo eliminato a monte anche ragioni di discredito delle istituzioni che innescano stati di ribellismo che sfociano nel terrorismo.

Vorrei infine soffermarmi sul disegno di legge concernente la riforma dell'ordinamento della professione giornalistica, con il quale, si legge nella relazione, si provvederà ad adeguare la normativa ad alcuni principi della Corte costituzionale. Proprio questa dizione — che si provvederà ad adeguare la normativa ad alcuni principi fissati dalla Corte costituzionale — ci dà la misura, ancora una volta, della inerzia del potere legislativo, che non dovrebbe attendere le decisioni o le abrogazioni di un organo oligarchico quale è la Corte costituzionale, ma dovrebbe anticiparle. Voi conoscete la problematica, che ho reintrodotto in questa Commissione e poi in Aula durante la discussione per la istituzione della Commissione Moro, in riferimento al segreto professionale dei giornalisti. Non ci tornerò sopra, ma richiamo all'attenzione del ministro e particolarmente del sottosegretario Costa, che è giornalista, il fatto che la riforma della professione giornalistica non può non considerare anche i mutamenti indotti dalle nuove tecnologie, e dall'elettro-

nica, talchè si dovrebbe parlare, piuttosto, di riforma della professione non di giornalista ma di operatore dell'informazione. Sussiste infatti un grosso equivoco di fondo, quello che il giornalismo si esaurisca con la carta stampata. Invece si deve porre estrema attenzione alle tecnologie, al modo elettronico di produrre e di controllare l'informazione. Perciò vanno rivisti gli attuali ordinamenti anacronistici per la carta stampata, senza però ignorare tutti gli altri modi di produrre informazione.

Poichè sono entrato nel campo dell'informazione riallacciandomi a certi fenomeni del terrorismo, credo veramente, onorevole Sottosegretario, che la libertà d'informazione sia scaduta in licenza, soprattutto perchè trasforma le aule dei tribunali e delle corti d'assise in arene circensi. Bisogna stare attenti. Chi vi parla è un giornalista. Teniamo presenti gli esempi che ci vengono da altri paesi occidentali di avanzata democrazia, quali Stati Uniti e Inghilterra, che escludono dalle aule giudiziarie telecamere e fotografi. C'è un motivo per questa esclusione, che non è certamente quello della limitazione della libertà d'informazione. Nel nostro paese, invece — e l'ho denunciato in sede di Commissione di vigilanza parlamentare dei servizi radiotelevisivi — il servizio pubblico sta abusando, senza accorgersene, con assoluta ignoranza dei meccanismi delle comunicazioni di massa, sta realizzando, forse inconsapevolmente, ciò che una teoria delle comunicazioni di massa definisce la intimidazione alla rovescia. Con la enfatizzazione del pericolo, che oggettivamente esiste, ma anche con la enfatizzazione dei protagonisti del terrorismo, seguendoli televisivamente in tutte le fasi delle procedure e dei processi, tanto da farne degli eroi negativi. Se ciò non ha indubbiamente influenza sulla parte sana del paese, finisce però col fare — qui ci potrebbero soccorrere gli psicologi e gli psichiatri — dei delinquenti comuni, e anche dei terroristi, soggetti di ammirazione da parte di coloro che sono culturalmente impreparati. Rivolgo perciò un invito al ministro guardasigilli, perchè dalle aule giudiziarie, soprattutto nei processi ai terroristi, vengano bandite telecamere e fotografi. L'ultimo esempio negativo è quello del servizio televisivo dedicato al processo per i fatti di Patrica. A un terrorista fu permesso di apparire sul video, dal vivo, mentre pronunciava la parola « bastardo », ripetendola tre volte, all'indirizzo di un avvocato di parte civile. Bisogna porre termine a questo stato di cose, perchè ciò contribuisce indubbiamente all'amplificazione del terrorismo nel paese.

Esaurita questa parte, vorrei soffermarmi su un altro aspetto, che è stato già portato all'attenzione dell'opinione pubblica, che è anche a conoscenza del ministro, e che rappresenta una delle cause della lentezza di molti procedimenti. Mi riferisco alle indennità dovute agli esperti. C'è stata anche una tribuna televisiva dell'accesso, durante la quale professionisti hanno confermato — cosa che era già a conoscenza di tutti — che certe perizie vengono protratte nel tempo per cercare di raggiungere compensi adeguati al lavoro. Ma questo costituisce un rallentamento a tempo indefinito dei procedimenti. E grande è stato quindi il mio stupore leggendo nel capitolo 1599 che si è stanziata la somma di lire 1.200.000 per indennità dovute ad esperti nei procedimenti dinanzi ai pretori per le controversie in merito alla disciplina degli immobili urbani. Si tratta di uno stanziamento irrisorio di fronte alla vastità del contenzioso che si è instaurato davanti ai pretori di tutta Italia a seguito dell'applicazione della legge sull'equo canone, mentre tale contenzioso potrebbe ottenere uno sveltimento ricorrendo ad esperti in materia, che potrebbero delucidare in proposito i pretori, che ora si devono occupare anche di questa legge.

Sono d'accordo con le riflessioni inquietanti del senatore Gozzini relativamente ai pericolosi trasferimenti di detenuti, a partire da quello, in Sicilia, durante il quale tre carabinieri furono uccisi per liberare un detenuto, che poi è stato ucciso a sua volta nella stessa zona. Quest'ultimo fatto mi pone anche un interrogativo sulla organizzazione della polizia giudiziaria nelle indagini su fatti criminosi. Si trattava di indagare in una porzione di territorio circoscritta, nella quale un intervento massiccio avrebbe po-

tuto sortire effetti diversi da quello che si è avuto: il ritrovamento del cadavere dell'evaso con un sasso in bocca.

Infine per quanto riguarda le stellette delle guardie di custodia non è soltanto uno spirito autoritario quello che permea la posizione di coloro che non vogliono la smilitarizzazione del Corpo. Il Corpo della guardie di custodia merita particolare attenzione. Credo che coloro che vi ricorrono come mestiere lo facciano come ultima spiaggia per un'attività lavorativa ingrata, perchè la vita del carceriere è uguale a quella del carcerato. Le stellette rappresentano soprattutto nel Mezzogiorno, in ambienti sociali arretrati, una condizione, uno *status* sociale che può indubbiamente nobilitare certe professioni alle quali, altrimenti, alcuni non ricorrerebbero, in assenza di questo elemento esteriore. E non a caso, dico, il maggiore reclutamento di guardie di custodia avviene nelle regioni meridionali, tant'è che il maggior contributo di sangue che si paga al terrorismo, la criminalità comune, è dato dal sud. Soffermiamoci, quindi, anche sugli aspetti sociologici del perchè delle stellette, non vediamo in esse soltanto un elemento di autorità, consideriamo anche le motivazioni profonde che sono alla base di certi arruolamenti, dell'accettazione di certe condizioni lavorative. E qui concludo. L'esame del bilancio della giustizia, voce per voce, mi porterebbe molto lontano. Ci sono altri colleghi del mio Gruppo che interverranno a colmare le lacune e le omissioni, volontarie, del mio intervento.

F I L E T T I . Qualcuno ha ipotizzato — e, anzi, ha auspicato — l'abolizione del Ministero di grazia e giustizia in quanto, ha detto, si è ormai ridotto ad un guscio quasi vuoto dopo che gli sono stati sottratti il governo della magistratura e la funzione esclusiva di ufficio legislativo del Governo. E, questo qualcuno, ne ha proposto la sostituzione con un Ministero per la riforma legislativa, inteso alla maniera inglese, della *Law Commission.*

P R E S I D E N T E . Ma gl'inglesi hanno anche la *Home Office* che si occupa della giustizia!...

F I L E T T I . Personalmente non sono così drastico da auspicare l'abolizione del Ministero di grazia e giustizia, perchè ritengo che la sua funzione non sia ancorata soltanto alla organizzazione ed al funzionamento della magistratura ma coinvolga tutta una serie di attività per cui è opportuno che tale Dicastero rimanga ad assolvere alle sue funzioni.

Il bilancio è suddiviso in varie sezioni; la prima è quella relativa all'attività legislativa; cioè a dire, riflette una delle funzioni preminenti del Ministero di grazia e giustizia. Al riguardo a me pare che si debba fare una puntualizzazione in merito alla produzione legislativa della passata legislatura, distinguendo i disegni di legge di iniziativa governativa da quelli di iniziativa parlamentare delle due Camere, per porre in evidenza come siano stati approvati in misura assai rilevante i progetti di iniziativa governativa, mentre per gli altri, il tutto si è ridotto a ben poca cosa.

La statistica dice infatti che alla Camera sono stati approvati 644 disegni di legge d'iniziativa governativa, pari al 72 per cento di quelli presentati, mentre soltanto 229 disegni di legge d'iniziativa parlamentare sono stati approvati, pari ad appena l'undici per cento di quelli presentati. Per il Senato, invece, i dati sono i seguenti: 639 disegni di legge d'iniziativa governativa, pari al 72 per cento di quelli presentati e 141 d'iniziativa parlamentare, pari al 18 per cento.

Quali le conseguenze che intendo trarre da questa puntualizzazione? La prima è che il Governo è spesso ricorso al sistema dei decreti-legge, abusandone con una certa frequenza; la seconda, quasi conseguenza della prima, che il Parlamento si è trovato in uno stato di soggezione, se così posso dire, di fronte al Governo, essendo stato costretto ad evadere le iniziative governative, accantonando quelle di provenienza parlamentare.

Dal momento, però, che siamo in tema di attività legislativa — ovvero nel tema della prima sezione del bilancio — ho riportato il convincimento che ancora una volta il bilancio per il 1980, nella sua relazione, non costituisca altro che una copia fotostatica di precedenti bilanci, atteso che, senza al-

cuna differenza rispetto al passato, si sottopongono all'attenzine del Parlamento e si promuovono nelle prospettive, iniziative in ordine a determinati temi che sempre hanno formato oggetto delle relazioni dei precedenti bilanci ma che poi, nel tempo, non sono approdati a concrete soluzioni. In proposito, troviamo nel bilancio richiami alla riforma del codice di procedura penale, alla riforma del codice di procedura civile, alla riforma del codice penale. Se non erro, manca un qualsiasi riferimento, questa volta, alla riforma delle società...

P R E S I D E N T E . Questo tema lo abbiamo noi in concreto!...

F I L E T T I . D'accordo; ma io mi riferisco alla relazione. Ad ogni modo, a mio avviso, uno dei problemi più importanti da affrontare è quello del patrocinio statale per i non abbienti. Già due volte il Senato ha approvato disegni di legge sull'argomento ma essi non sono passati all'altro ramo del Parlamento, forse per il sopravveniente scioglimento anticipato delle legislature. È questo però un problema che richiede particolare attenzione ma che non trova un adeguato riscontro nel bilancio se è vero, come è vero, che viene prevista una somma assai esigua e non esclusiva per questo settore, avente riferimento a molteplici altre voci.

Un altro tema da prendere in considerazione mi pare quello relativo agli effetti della svalutazione monetaria e del risarcimento del danno in occasione di giudizi tesi a ripristinare il danno patito in favore di chi lo ha sofferto che, molte volte, per recuperarlo, ha bisogno di tempi molto lunghi e di una serie di giudizi. V'è da dire che la Cassazione sull'argomento si sta evolvendo. Infatti, mentre in un primo tempo ha sempre sostenuto che gli interessi vanno liquidati nella misura legale senza procedere ad alcuna rivalutazione, ora, seppure con una tortuosa motivazione, in sede di sezioni riunite, ha recepito il principio della rivalutazione per il caso che tra la pronuncia e l'evento passi alquanto tempo e si verifichi una situazione di rilevante svalutazione.

La seconda parte è quella che riflette l'attività organizzativa.

A me sembra che anche su questo punto non si facciano dei passi avanti illuminanti, perchè il tutto mi sembra ancorato nella previsione delle spese alla svalutazione monetaria, per cui si è proceduto al mutamento delle cifre nell'ambito variante dal 10 al 20 per cento in aumento; il che significa che altro non si è fatto che riportare le stesse cifre dell'esercizio precedente aumentandole in relazione alla sopravvenuta o prevedibile svalutazione monetaria.

Al riguardo lo stesso fenomeno si verifica per quanto concerne l'acquisto di beni e servizi, laddove la differenza in aumento è veramente minima e di tale esiguità da non permettere evidentemente che si possa fare qualcosa per potenziare le varie attività giudiziarie. Si prevede, ancora una volta, la riforma dell'ordinamento giudiziario che però poi — ne abbiamo parlato già, purtroppo, molteplici volte — non sopravviene mai. Si parla, ancora una volta, di revisione degli organici dei magistrati, dello sveltimento e dello svecchiamento dell'organizzazione giudiziaria, ma le cose rimangono allo *statu quo*. I processi sono sempre assai lunghi. Al riguardo mi preme sottolineare che in tema di processo del lavoro, la Suprema Corte di cassazione ancora non ha trattato moltissimi processi, numerosi ricorsi del 1975; il che significa che a distanza di oltre quattro anni quello che doveva essere un processo particolarmente rapido ancora trova delle rilevantissime remore. È anzi da avvertire che, mentre i giudizi ordinari procedono con maggiore celerità, quelli di lavoro procedono ancora più lentamente, forse perchè affluiscono molti ricorsi e forse perchè esistono alla Cassazione soltanto due sezioni che si occupano di processi del lavoro.

Vi è poi il problema dei poteri e degli abusi del giudice. In questa sede si è tanto discusso della responsabilità civile del giudice. Nessuno vuole che, dopo che si è conclusa una causa, se ne cominci un'altra nelle varie sedi contro i giudici. Però questo interrogativo dovrebbe essere adeguatamente risolto, perchè a volte la responsabilità dei giudici appare veramente macroscopica. Ho qui una sentenza della Corte di cassazione di quest'anno, la quale in una parte af-

ferma che il primo motivo di ricorso è destituito di fondamento, mentre poi nella parte dispositiva accoglie il primo motivo di ricorso. È questo un fatto talmente macroscopico da farci riflettere. Nella stessa sentenza si legge che un pubblico ministero aveva concluso per l'accoglimento e che un altro pubblico ministero aveva concluso per il rigetto; e, nell'indicare la composizione del collegio, si scrivono determinati nomi, poi si cancellano e se ne scrivono altri. Una volta ci lamentavamo dei giudici di merito, delle discrasie in cui incorrevano, delle contraddizioni in cui cadevano; ora siamo nelle stesse condizioni anche in Cassazione, e forse ciò è l'effetto di quella legge sulle promozioni per cui anche gli asini arrivano in Cassazione dopo avere acquisito un determinato numero di anni di attività.

Vi è poi una certa tendenza ad attribuire ai giudici sempre nuovi compiti e a scaricare sui giudici problemi politici e sociali irrisolti, quali, ad esempio, quelli del terrorismo, delle evasioni fiscali, della droga, eccetera. Penso che dovremmo conferire meno poteri ai giudici e meno discrezionalità. E all'uopo è importante il problema sulla monocraticità o sulla collegialità. Si dice che la monocraticità serve ad accelerare l'*iter* dei procedimenti e a far guadagnare tempo. Può anche essere vero, ma a me sembra che la collegialità fornisca maggiori garanzie di imparzialità, di equilibrio e di competenza. Certo il problema non può essere risolto con una decisione globale, ma si dovrebbe distinguere sulla natura dei determinati giudizi, attribuendo quelli civili al giudice monocratico in primo grado e al giudice collegiale in appello, mentre, a mio avviso, per quanto concerne i giudizi penali, dovrebbe essere eliminata la competenza del pretore e si dovrebbe devolvere tutto agli organi collegiali.

I maggiori compiti affidati al giudice stanno portando a un fenomeno, quello della fuga dai posti di maggiore responsabilità, e particolarmente dalle procure della Repubblica, dagli uffici istruzione e di sorveglianza. E a questo bisogna porre riparo con l'intervento non solo del Consiglio superiore della magistratura, ma anche del Ministro di grazia e giustizia.

La qualità dei giudici oggi lascia piuttosto a desiderare e si è arrivati a tale stato di cose per una certa faciloneria nel procedimento di reclutamento. Ritengo che sia necessario un sistema più ponderato di reclutamento, come quello che viene adottato in alcuni paesi, non solo europei, consistente in concorsi per esami scritti o orali, preceduti o seguiti da corsi di formazione professionale, da effettuarsi in una scuola o in un centro di specializzazione.

In tema di bilancio della giustizia potremmo ripetere quanto abbiamo avuto occasione di dire altre volte ma riteniamo conferente non indugiare su cose dette e ridette. Aggiungiamo soltanto, per quanto concerne il funzionamento della giustizia nei gradi meno elevati, che è opportuno prestare la nostra attenzione sulla disciplina del conciliatore e dei vice pretori. Al riguardo mi pare che non possa ritardarsi una disposizione legislativa circa il trattamento economico dei conciliatori e dei vice pretori onorari. Non mi pare che si possa continuare a chiedere prestazioni di attività a professionisti ed altri operatori di giustizia senza una qualsiasi retribuzione, specialmente oggi quando determinati problemi ritornano alla ribalta, quale ad esempio quello che afferisce al regime delle locazioni, per cui in molte conciliazioni e molte preture vi è un rilevante carico di processi e maggiore carico vi sarà tosto che sarà elevata — come è auspicabile — la competenza per valore nei processi civili davanti il conciliatore ed il pretore.

Non vorrei dire altro se non un accenno alla necessità del riordinamento della professione forense; se ne è già discusso tante volte; abbiamo già in Commissione il provvedimento relativo ed è augurabile che, nel corso di questa legislatura, il tema possa una volta per sempre essere risolto.

Infine, ci sono i problemi dell'edilizia giudiziaria e dell'edilizia penitenziaria che sono oggetto anche della legge finanziaria, sulla quale pende un grosso punto interrogativo. È augurabile che gli stanziamenti preventivati, indipendentemente dalle sorti che avrà la legge finanziaria, possano essere mantenuti e rispettati, perchè è assolutamente indispensabile il potenziamento del-

l'edilizia giudiziaria e dell'edilizia penitenziaria. Non è più possibile entrare in determinati tribunali e trovarsi di fronte ad un giudice con un tavolo più o meno sgangherato sul quale si trovano centinaia di fascicoli, mentre nella stessa stanza centinaia di persone premono su quello stesso giudice.

Questi sono i problemi che in sintesi ho voluto illustrare intervenendo in sede di bilancio, auspicando che negli anni venturi non si continui a ripetere quanto è detto negli anni precedenti e che in effetti si proceda ad un potenziamento reale di quelle che sono tutte le attività che afferiscono alla giustizia.

B E N E D E T T I . Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il fatto gravissimo accaduto ieri a Torino pone problemi politici di ordine generale. Il Comitato centrale del nostro partito ha colto il punto essenziale di questa problematica indicando come sia alta la posta in gioco, come il terrorismo tenti di colpire a morte le istituzioni democratiche della civile convivenza. Per questa ragione il nostro Comitato centrale ha lanciato un appello per una risposta di massa, ma ha anche invitato il Governo ad adottare le misure immediate che siano atte ad individuare e colpire gli esecutori del crimine e i loro centri organizzativi. Il fatto gravissimo pone però anche problemi che riguardano più direttamente la discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia. Vi è, quindi, un aspetto primario riferibile alla iniziativa e alla responsabilità politica e collegiale del Governo e vi è un altro aspetto anch'esso di grande rilievo riferibile al bilancio del Ministero di grazia e giustizia

Quale è in sostanza, a nostro avviso, la situazione? Siamo di fronte ad un bilancio che ha una capacità — e questo è largamente risaputo — di spesa estremamente limitata sulla quale, prima di tutto, deve essere misurata la volontà politica di affrontare i problemi dell'ordine democratico. Vorrei dire qualcosa di più: al limite, anche nei termini ristretti di quella avara capacità di spesa, che noi contestiamo e della quale abbiamo sempre chiesto, sia pure con tutte le contabilità, il necessario ampliamento, si possono misurare — e noi diamo un giudizio negativo — i modi e la qualità dell'impegno e della volontà politica. Se questa premessa è valida, come credo sia valida, ne discendono due considerazioni: un primo problema è quello che riguarda il particolare rapporto del Ministero di grazia e giustizia e del Ministro, che lo rappresenta nella responsabilità che assume di fronte al Parlamento, con la organizzazione giudiziaria, in genere. L'altro problema è quello, appunto, della capacità e della volontà di spendere e di come riusciamo a spendere. Il mio intervento si incentrerà su questi due filoni fondamentali, anche perchè altri colleghi del mio Gruppo interverranno per cogliere ancor meglio di quanto farò io le ragioni della nostra critica severa e rigorosa al bilancio e quindi del nostro dissenso.

Sembra a me che si sia anche un po' abusato di un termine che è diventato ricorrente, quello della crisi della giustizia. Si è parlato per tanti anni di crisi della giustizia e di crisi di altri comparti del nostro ordinamento politico ed economico; in un certo senso con una sorta di rassegnazione, derivante dalla stessa introduzione della parola nel linguaggio corrente: di modo che si è affermata un'analisi politica di questa idea della crisi come di una idea ormai connaturale allo stesso sviluppo della battaglia politica. Credo che, invece, con molto realismo e anche con un linguaggio scarno ed essenziale, non possiamo far altro che prendere atto di una realtà, per tanti versi drammatica, di fronte alla quale ci troviamo, per poi ricavarne l'impegno, la volontà politica e l'iniziativa parlamentare e legislativa — il che più direttamente ci riguarda — per andare al superamento di tale realtà. E la discussione sul bilancio della giustizia ci offre un'occasione politicamente valida per portare avanti un discorso di questo genere, che deve poi naturalmente saldarsi con un programma politico di carattere e respiro più generale. Mi pare non sia un caso che oggi si parli di un rapporto sempre più stretto tra la politica e il diritto; credo che non sia stato un caso che anni fa si sia cominciato a parlare di politica del diritto, di

politica della giustizia. E ciò dico anche in riferimento a un nodo che costituisce uno dei nodi particolari della vita del nostro paese; perchè pure sotto il profilo della reazione emotiva (dico tra parentesi che bisognerebbe però operare politicamente sempre con realismo, per impedire che reazioni emotive siano strumentalizzate), ma non soltanto sotto questo profilo, è un fatto drammatico che tra delinquenza comune organizzata e terrorismo siano oggi assai labili e incerti i confini. E un fatto emotivo di questo genere finisce sempre per essere riferibile alla politica della giustizia, alla congruità o meno della norma e, soprattutto, della politica giudiziaria di prevenzione. Questo dico a denotare come ci sia, e come è impossibile che non vi sia, una grande attesa e una grande domanda dell'opinione pubblica. Sta a noi, forze politiche democratiche, dare risposte serie, adeguate e, perchè no, anche efficienti. E allora penso che, se noi restringessimo la discussione del bilancio alle sue previsioni di spesa così amare, per poi concludere che in sostanza la previsione di spesa, nella sua globalità e nella sua interezza, è pressochè assorbita dalla spesa corrente; e, ancora, per concludere che, nell'ambito della medesima, è predominante, rispetto alle altre voci, quella per la retribuzione al personale. Se volessimo fare soltanto questo, il nostro discorso sarebbe molto angusto e arido, privo di qualsiasi possibile respiro politico. Mi pare di ricordare che anche l'incremento di spesa che si registra nell'esercizio corrente nei confronti di quello precedente sia pressochè assorbito dal maggiore aumento della spesa corrente, nell'ambito della quale si ripropone la proporzione alla quale facevo prima riferimento. Dico queste cose perchè credo che tale questione non debba essere un punto d'arrivo, ma un punto di partenza fondamentale. Noi dobbiamo avere la grande capacità politica di muoverci da questa dimensione e nell'ambito di questa dimensione trovare soluzioni che siano anche politicamente pregnanti e incidenti. Il modo di lettura, la chiave di lettura di un bilancio — quindi la contrapposizione, ma anche la coerenza tra costi e ricavi, tra costi e benefici — soprattutto quando si tratta della tabella del Ministero di grazia e giustizia, credo che sia essenziale. Noi ci troviamo di fronte a un bilancio per il quale in buona parte la produzione legislativa, oserei dire, non ha costi o non ha costi eccessivi. Per fare un esempio banale, fare un codice scritto costa molto meno di quanto possa costare una centrale nucleare; eppure quale grande valore ha la emanazione di un codice, e del codice di procedura penale, se vogliamo portare un esempio estremamente attuale! Però credo che in primo luogo sia necessario rifiutare una tematica — anche questa stantia — quella delle riforme della giustizia presentate come riforme che non costano. Se questo è vero da un punto di vista tecnico, contabile e finanziario, è però un discorso, questo — che non è stato fatto certo dalla mia parte politica — che ha prodotto dei guasti, perchè ha portato a una certa attribuzione di un carattere secondario e marginale alle riforme della giustizia; in quanto si è potuto dire e pensare che, se il paese doveva concentrare le sue risorse su alcuni momenti essenziali della sua azione politico-economica, questo poteva essere il segno di una possibilità, se non di una utilità, di rinviare le riforme che, in quanto non costano, evidentemente non sono essenziali. Questa scissione la dobbiamo respingere assolutamente e rifiutare proprio con il riferimento ai costi indiretti, perchè di costi indiretti — e non soltanto in senso meno contabile e più politico, ma anche in senso di politica economica — poi ve ne sono; perchè, se non costa fare una riforma, costa farla funzionare, a meno che non si voglia finire per affossarla (ecco i problemi delle strutture, della organizzazione giudiziaria, di quei grandi ammodernamenti che si rendono necessari e urgono, in particolar modo per quello che riguarda il nuovo codice di procedura penale). Credo che due, soprattutto, siano le necessità di fronte alle quali ci troviamo; necessità, dico subito e chiaramente, che segnano il limite del nostro profondo dissenso non soltanto per la previsione e la capacità di spesa, ma anche per la carenza di volontà politica che il Ministero di grazia e giustizia e il Governo

nella sua globalità hanno mostrato e mostrano per tutto quello che si riferisce ai problemi della giustizia, pur nella drammaticità del momento attuale.

La prima è rappresentata da un problema sul quale noi abbiamo tanto insistito e tanto continueremo ad insistere, mobilitando non soltanto gli addetti ai lavori e gli operatori diretti ma anche l'opinione pubblica democratica Mi riferisco al problema della concentrazione delle risorse, della concentrazione dei mezzi, soprattutto. In sintesi: bisogna fare delle scelte? Bisogna fare dei sacrifici? Bisogna decidere? Ed allora bisogna avere il coraggio di operare in questo senso.

Concentrazione, dicevo, nelle grandi aree urbane, nelle grandi aree metropolitane, nelle aree che in questo momento sono più interessate dai problemi della giustizia.

Del resto, non è una scoperta di oggi o che ci scaturisce dal fatto — vorrei definirlo drammatico nella sua sequenza grave e tranquilla ad un tempo — avvenuto ieri a Torino. È una considerazione che ci viene anche dalla riflessione sulla esperienza delle grandi aree metropolitane degli stati capitalistici più avanzati. Con l'aggravante, però, per il nostro paese, che su questa punta emergente incide l'eversione che utilizza, come arma politica, il terrorismo e che avanza prepotente la sua pretesa di ragionare, d'incidere politicamente con l'uso, però, dell'assassinio, del terrorismo e delle armi.

Quindi, dobbiamo partire da questa considerazione proprio perchè ci troviamo di fronte a grandi aree metropolitane aventi alle spalle il convulso e distorto sviluppo economico dell'ultimo ventennio, con una urbanizzazione che ha tenuto il passo di una industrializzazione caotica e non programmata; ad uno sradicamento di popolazioni e, quindi, delle loro consuetudini (e perchè no?!, anche di quelli che erano i loro valori) attraverso l'impatto traumatico con la grande città. E adesso, ci troviamo di fronte (e so di sfondare una porta aperta per i tanti studi di sociologia che si sono avuti sull'argomento) a questo fatto: la spinta al terrorismo diffuso, al terrorismo che in questa fase colpisce gli umili, gli anonimi e per questo mostra però allarmante la sua capacità di rendere indubbiamente preoccupanti le eventuali reazioni.

Tutto ciò deve renderci consapevoli, onorevole Sottosegretario, della necessità di un intervento da fare oggi: non da programmare e da rinviare (che poi, in ultima analisi, non se ne capisce il perchè, dal momento che una valida ragione a ciò non è stata mai addotta).

La seconda necessità attiene all'esigenza di un programma organico d'intervento, di un piano nel settore della giustizia; di un piano che ritengo dobbiamo ricordare. Ieri sera, infatti, quando il senatore Spadolini, in aula, parlava del momento drammatico del sequestro e dell'assassinio dell'onorevole Moro — ne parlava per dare anche atto alla mia parte politica di una coerenza e di una fermezza nella difesa dello Stato e della società civile (vorrei dire della società civile e dello Stato; non so però se posso dirlo prima o dopo « dello Stato », ma lo sottolineo volutamente) — ebbene, quando il senatore Spadolini faceva questo riferimento, io pensavo anche a quel programma che pure era stato accettato e sottoscritto, che per la prima volta nella storia del nostro paese e della sua politica legislativa, andava a costituire un insieme organico, coerente, d'interventi in tutti i settori della giustizia. Programma, voglio dire in questa sede — e dirlo con tutta la serietà e tutta la consapevolezza — che non è stato realizzato per responsabilità del Governo di allora, di forze interne al partito della Democrazia cristiana. È risaputo che fu questa una delle ragioni, non ultima, della nostra dissociazione dalla maggioranza, quando constatammo che un siffatto modo di procedere avrebbe soltanto prodotto dannosi logoramenti per la vita democratica del paese.

Perchè questo è importante? È importante perchè, poi, conduce necessariamente a quelli che debbono essere gli impegni, considerata quella particolare, anomala se vogliamo, natura nell'ambito della organizzazione amministrativa che ha il Ministero di grazia e giustizia. Un Ministero che ha fertili titolari, la qual cosa, naturalmente,

comporta una responsabilità politica di fronte al Parlamento; però, ad un certo momento, tale responsabilità non s'incardina nello stesso tipo di responsabilità a direzione gerarchico-amministrativa che è invece riferibile a un qualunque altro settore della Pubblica amministrazione.

È evidente allora che, se da un lato questo può finire col rendere difficile l'attuazione di una politica della giustizia — perchè poi esiste una politica della giurisprudenza ed esiste sul presupposto dell'autonomia e della indipendenza dei magistrati —, bisogna che contemporaneamente, dall'altro lato, questo non avvenga.

Come può verificarsi una situazione del genere? Recuperando sul terreno del quadro politico e degli indirizzi di politica generale quel rapporto che non è diretto tra il Ministero di grazia e giustizia e la Magistratura nel suo insieme ma un rapporto soltanto nella tabella di spesa.

Non è il caso di fare dell'ironia, ovviamente, altrimenti dovrei dire che, *absit iniuria verbis,* il Ministro è l'amministratore di questo condominio: però è un condominio che ha abitanti molto qualificati perchè poi producono giurisprudenza e, naturalmente, esercitano, come ordine giudiziario, una funzione giudiziaria che è uno dei fondamentali poteri del nostro Stato.

Indubbiamente, ritengo che queste cose pesino ed abbiano un contenuto notevole. A me sembra — ed è una opinione assolutamente personale; gradirei poi il conforto ed, eventualmente, anche di essere contraddetto dai miei stessi colleghi di Gruppo — che, dopo l'approvazione, sullo spirare della passata legislatura , dei provvedimenti di tipo economico di aumento retributivo ai magistrati, con lo stralcio che fu il prezzo di quell'approvazione (la nostra compagna, senatrice Tedesco, fece una dichiarazione di voto proprio nell'ultimissimo giorno di quella legislatura); a me sembra, dicevo, che da allora ad oggi ci sia stata una certa caduta da parte dell'ordine giudiziario in quello che era stato, invece, in precedenza, l'impegno per la politica delle riforme.

So di essere quanto meno smentito, ma non so sino a che punto, da alcuni fatti di rilievo che si sono verificati: il congresso di Magistratura democratica ad Urbino, congresso senza dubbio tormentato e difficile, che però ha posto in luce una tematica anche di impegno riformatore, e il convegno tenutosi a Senigallia ad opera del gruppo che si raccoglie intorno alla rivista « Giustizia e Costituzione ». Allora c'era però una fortissima tensione unitaria nella magistratura, la quale insisteva molto in innumerevoli contatti con il Parlamento sulla politica della riforma; ed io mi rifiuto di credere, e ritengo che nessuno di noi lo pensi, che quell'impegno poteva essere concepito come il corredo d'obbligo di una battaglia che, in ultima analisi, puntava anche ad una rivendicazione di tipo economico. Oggi mi sembra di notare che forse non c'è una grande tensione. Inevitabilmente bisogna dare per scontata anche una caduta o un ritorno ad una tensione media, però io mi chiedo se non ci sia in questo, ove il rilievo che io faccio abbia un margine di veridicità, una responsabilità che non possiamo non riferire all'Esecutivo. Nel senso che, se non si fornisce il quadro, l'indirizzo, la coerenza dei fini, i programmi di intervento che debbono riguardare congiuntamente le strutture, l'organizzazione, i beni materiali, ma anche il qualche cosa per cui vale la pena di battersi e di affrontare i rischi che i magistrati affrontano, e non soltanto essi; se tutto questo non c'è, credo che possa verificarsi poi un'accettazione dell'aspetto professionale di qualsiasi cosa si voglia, però indubbiamente con un minore impegno, del quale invece oggi c'è tanto bisogno.

Io credo che sia questo, soprattutto, il punto fondamentale. E proprio perchè ci troviamo di fronte a questa organizzazione che poi trova nel Consiglio superiore della magistratura l'organo di autogoverno e di governo, proprio perchè ci troviamo di fronte ad un rapporto che forse ancora non ha trovato una compiutezza assoluta tra il Consiglio superiore della magistratura e il Parlamento nel suo insieme, ritengo che questa sia una materia sulla quale varrebbe ancora la pena di lavorare per ulteriori approfondimenti. A Senigallia sentii parlare anche di

un apporto di iniziative legislative del Consiglio superiore della magistratura, qualche cosa che non afferrai bene, ma che sembrava volesse porsi su una linea diversa da quella attuale.

Certo, a nostro giudizio queste cose pesano, e pesano in senso negativo, perchè poi è necessario guardare al loro effetto moltiplicatore. Secondo noi è stato altamente positivo che, dopo l'assassinio del nostro compagno operaio Guido Rossa, ci siano state, credo per la prima volta, assemblee in fabbrica tra operai e magistrati, anche perchè è inevitabile che il paese guardi anche alla magistratura come a un ordine, ad un corpo che ha una parola, e non secondaria, da dire nello sviluppo della vita politica e civile del nostro paese.

Ecco, quando noi sentiamo certe cose, avvertiamo che sono anch'esse sintomi allarmanti: la cosiddetta fuga dalle sedi pericolose, dagli uffici del penale, la ricerca del civile e così via dicendo.

Al di là di qualsiasi ragione, dobbiamo sempre cercare di capire, anche per porre rimedio alle cose che si comprendono. Siamo dunque in presenza di questo sintomo di fuga dalle responsabilità che non incontra un argine nella rappresentazione di un programma molto serio e impegnato, programma che deve poi trovare nel Governo il momento centrale di un dibattito, di un confronto, e, se sarà necessario, anche di uno scontro. Ad esempio ieri sera il senatore Spadolini parlava di quella che egli definiva la provocazione referendaria contro la legge Reale, dando atto al Partito comunista italiano di aver seriamente contribuito a battere tale tipo di provocazione. Voglio ricordare perciò che in realtà noi abbiamo assunto un certo atteggiamento e siamo stati la forza che si è impegnata più seriamente, con una coerenza di programma che guardava al futuro ...

C A L A R C O Per penitenza, però.

B E N E D E T T I . Non fu affatto una penitenza, perchè noi legammo con estrema chiarezza il nostro atteggiamento, nel momento del referendum sulla legge Reale, della sua proposta e del suo svolgimento, a quel nuovo disegno di legge comunemente noto come « legge Reale bis », che fu elaborato con il nostro contributo impegnato, al pari di quello che fornirono altre forze politiche democratiche, e che fu votato dal Senato come punto di approdo di un'intesa faticosamente raggiunta. Un disegno di legge che noi portammo all'attenzione dell'elettorato italiano affermando che non solo non avevamo niente da rimproverarci circa il nostro voto negativo alla legge Reale, ma che, anzi, l'indicazione che davamo in quel momento all'elettorato stesso era strettamente e direttamente collegata al nuovo testo della legge Reale bis, che aveva già trovato la sanzione affermativa da parte di un ramo del Parlamento. Dico questo non per rifugiarci dietro il comodo alibi dell'ostruzionismo, ma per verificare se da parte soprattutto del parttio cui il senatore Calarco appartiene non c'è poi stata una comoda accettazione di questo ostruzionismo, venendosi così meno agli impegni assunti.

Queste cose io le dico non per il gusto della polemica politica, ma perchè hanno un contenuto. Di fronte ai fatti che stanno avvenendo in questi giorni, noi dichiarammo la nostra contrarietà a quelle misure di prevenzione che erano state sbandierate come il momento centrale della legge Reale, in quanto quella tematica si poteva invece introdurre con la figura degli atti preparatori, riconducendosi tutta questa materia, che inevitabilmente richiede una profonda considerazione, nell'ambito generale della legislazione ordinaria e di quella penale. Se noi pensiamo a questo, dobbiamo anche concludere che saremmo indubbiamente arrivati — per quanto si possa fare con la politica penale, il che ci riporta ancora al problema del quadro più generale — alla conclusione che in questa materia l'impegno deve essere sì fondamentale, ma non deve basarsi solo sulla dissuasione affidata alla repressione, bensì soprattutto puntare sulla politica di prevenzione.

Dette queste cose, vorrei aggiungere qualche rapida osservazione su un altro punto rilevante: quale politica legislativa, quale politica della giustizia, quale politica per il mondo del lavoro? In sostanza ci troviamo di fronte a una situazione particolare, perchè, mentre ci poniamo questi problemi che

richiedono una soluzione rapida e urgente, quanto meno un principio di soluzione, una linea nella quale si possa intravedere lo svolgimento di un programma, poi ci troviamo di fronte anche a momenti di scontro sempre più acuti nelle relazioni industriali e sindacali. Penso che sia stato giusto accennare e che sia bene trattare dell'intervento dello Stato nella politica economica, perchè a fronte della crisi di un concetto giuridico ormai astratto, ma che ha avuto senza dubbio un suo rilievo quanto meno nella legislazione dell'Ottocento (c'è un richiamo del senatore Coco, che non so se sia anche un rimpianto); a fronte di questo concetto del negozio giuridico, che servì allora a mediare, assumendo di quell'ordine politico e sociale, e quindi giuridico, i possibili controlli in una situazione di capitalismo in ascesa, noi ci troviamo di fronte oggi a un sommovimento di valori che porta anche alla crisi di un concetto di questo genere, che però va a coinvolgere — con la crisi di rapporti nell'ambito della società industrializzata e, quindi, con la crisi non soltanto del negozio giuridico — anche la categoria giuridica dell'impresa. Ciò nel senso che, se un tempo — ma direi sino al dibattito politico-giuridico degli anni cinquanta — l'impresa era un po' vista come una categoria giuridica, politica ed economica che si basava sui meccanismi di autoregolamentazione spontanea del mercato e che, quindi, concepiva come un rapporto di mercato esterno all'impresa stessa anche il rapporto con il lavoratore, oggi ci troviamo di fronte alla necessità di considerare questo grande fatto che è il ruolo attivo di soggetti nuovi, politici e sindacali, nei confronti dell'impresa e della sua funzione nella società. Se queste considerazioni possono avere un minimo di validità e un minimo di accettazione da parte dei colleghi delle altre forze politiche, è evidente che si impone una disciplina più organica e incisiva, anche qui coerente con un programma per l'intervento dello Stato nell'economia. Sono d'accordo che non deve trattarsi di una disciplina tale da esaurirsi nell'eterno ricorso al diritto penale; non una disciplina di questo genere si impone. Certo in proposito una grande occasione qui è stata persa. Mi riferisco al decreto Prodi, che avrebbe potuto costituire un ancoraggio e un punto di partenza di riforme di altri istituti per l'intervento dello Stato nella politica dell'economia, oltre che per rivedere la legge fallimentare, che risale a una economia quale era quella dell'Italia del 1942, una economia di guerra. Oggi si assiste a una cosa impensabile dieci anni or sono, che gli stessi magistrati oggi non applicano più la legge fallimentare. La nuova disciplina dell'impresa potrà anche avere inizialmente un carattere sperimentale, ma comunque dovrà essere data, e rapidamente.

Quindi credo che sia su questi punti che noi dobbiamo incanalare il nostro discorso: concentrare i mezzi della giustizia nelle grandi aree urbane, nelle grandi aree del territorio nazionale, aree che sono ormai — ma da quanto tempo facciamo questo discorso! — sotto l'attacco del terrorismo; delineare un grande programma di riforme e di interventi per la giustizia; incidere sul rapporto economico, cogliere questo nesso che c'è tra il momento di crisi nel settore degli interventi politici nell'economia e l'intervento del terrorismo, il quale cerca di riproporsi come elemento moltiplicatore nella crisi per impedire l'avanzamento di un nuovo tipo di politica economica che sia anche legislativamente disciplinata, ponendosi come elemento di turbativa generale dell'ordine democratico e quindi di eversione di tutta la nostra società civile.

Le cose che ho detto sono soltanto a grandissime linee — perchè, ripeto, vi saranno altri e più qualificati interventi di quanto sia stato il mio — le ragioni di un dissenso e di una nostra critica rigorosa nei confronti dello stato di previsione della spesa del ministero di grazia e giustizia.

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono altri iscritti a parlare per questa mattina, il seguito della discussione dello stato di previsione della spesa del ministero di grazia e giustizia è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,15.

GIOVEDI' 13 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

I lavori hanno inizio alle ore 11.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 (Tabella 5)

(Seguito dell'esame e rinvio)

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 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 ».

Proseguiamo la discussione generale, sospesa nella seduta di ieri.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Il mio intervento sarà molto breve perchè ieri ha parlato diffusamente ed in modo organico il senatore Benedetti, esprimendo nel complesso le nostre opinioni sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia. Mi limiterò a riprendere alcune questioni.

Come ha già detto il senatore Benedetti, alla insoddisfazione antica, ormai quasi endemica, per gli insufficienti stanziamenti si aggiunge quest'anno la nostra sfiducia nei confronti del Governo, nel settore specifico, per la sua capacità di fronteggiare adeguatamente le gravi questioni a monte dell'amministrazione della Giustizia, anche se abbiamo molto apprezzato lo sforzo che nella relazione si fa per mantenere viva una prospettiva di attuazione e di completamento delle riforme. Credo che questo non sia irrilevante anche perchè — e qui mi permetto di dissentire dall'affermazione da cui partiva la relazione del senatore Coco — non credo che si possa dire che la crisi della giustizia sia una crisi di legislazione. Semmai il problema è che non abbiamo portato avanti legislativamente certe riforme e soprattutto che non abbiamo fornito — vale per tutte l'esempio della riforma carceraria — gli strumenti che ne garantissero la attuazione. Questo problema che il bilancio non risolve, resta il problema di fondo al quale occorre che non solo il Governo, ma anche il Parlamento ponga la sua attenzione per una verifica ed una sollecitazione dello stato di attuazione delle riforme e della predisposizione degli strumenti. Certo, una affermazione di questo tipo ha un presupposto: e cioè la difficoltà, e per molti versi la drammaticità, della situazione attuale dell'ordine pubblico e della stessa amministrazione della giustizia; ma il fronteggiare adeguatamente tale situazione non contraddice la linea delle riforme e semmai pone un altro problema, quello della loro completa attuazione quale garanzia fondamentale, anche se non esclusiva, per combattere il terrorismo e garantire la giustizia.

Si tratta, ad esempio, di essere convinti che il disegno di legge di depenalizzazione, in esame all'altro ramo del Parlamento, serva a concentrare l'azione della giustizia penale verso le difficoltà più gravi e in primo luogo il fenomeno del terrorismo. Io sono infatti convinta che la misura della depenalizzazione va in una direzione coerente con l'esigenza di combattere il terrorismo perchè libererà il settore penale da una serie di incombenze quantitativamente prevalenti che inceppano la concentrazione di mezzi, di sforzi ed anche di energie culturali, oltre che materiali, in direzione di problemi fondamentali di ordine pubblico. In questo senso non aggiungo altro, se non che la linea delle riforme deve essere portata avanti perchè accanto alla questione della depenalizzazione oggi emerge con chiarezza la necessità di creare le condizioni affinchè possa entrare in vigore il nuovo codice di procedura penale, non solo con gli strumenti necessari, ma anche con la puntualizzazione e modificazione di determinate norme.

Un'altra questione che ritengo ormai matura è quella della riforma dell'ordinamento giudiziario. Nel corso di questa discussione se ne è parlato a spezzoni e soprattutto in senso critico verso la figura del

giudice monocratico. Non entro nel merito, ma occorre che l'iniziativa legislativa del Governo e quella parlamentare facciano in modo che la riforma dell'ordinamento giudiziario in tutti i suoi aspetti sia affrontata organicamente, perchè per quel poco che si è intervenuti lo si è fatto, finora, in modo molto disorganico.

Secondo me l'immediato non contraddice l'esigenza di una via di riforma ed anzi la presuppone; ed è in questo senso che il nostro comitato centrale di partito, come ha anche ricordato il senatore Benedetti, ha parlato di misure straordinarie per la gravità, anzi per la drammaticità della situazione dell'ordine pubblico. Naturalmente è sempre necessario un esame organico, come è emerso dal dibattito in Aula dopo i recenti e gravissimi fatti di Torino, che ovviamente faremo nel momento in cui saremo al cospetto delle misure che il Consiglio dei ministri varerà, e sarà un esame scevro da preconcetti perchè il problema va oltre l'atteggiamento nei confronti del Governo in carica. Valuteremo, quindi, oggettivamente, ma naturalmente in relazione alle esigenze reali. È questa un'annotazione che desidero fare ma che, forse, non è soltanto personale. La gravità della situazione richiede anche un esame di certi aspetti legislativi; credo però che non dovremmo nasconderci dietro l'adeguamento legislativo e non vedere che prioritaria e per molti versi fondamentale è, poi, un'azione concreta di utilizzo di tutti gli strumenti, di cui già le Forze dell'ordine dispongono, per fare fronte alla situazione. Il ministro Morlino questa mattina in una intervista ha correttamente dichiarato che per ragioni di riserbo non poteva enunciare i provvedimenti prima della riunione del Consiglio dei ministri, tuttavia ha indicato tre filoni di interventi: quello operativo, quello amministrativo e quello legislativo. E se è questa la successione che egli intendeva, noi diciamo che è quella corretta. Non possiamo in alcun modo avallare in noi stessi l'opinione che siano sufficienti solo alcuni gesti legislativi, anche se le esigenze di modifica legislativa vanno affrontate e potremmo dire, per inciso, che vi è stata anche una sede nella quale potevamo affrontare alcune di quelle esigenze, cioè quella costituita dall'esame della cosiddetta « Reale-*bis* »; ma è stata una sede che, anche se la più corretta per la configurazione di nuovi tipi di reato e per l'adeguamento del codice penale e del codice di procedura penale, non abbiamo utilizzato.

Ciò fa parte del passato; l'importante è che ora ci applichiamo a realizzare misure legislative che non siano, però, soltanto gesti. Di gesti negli ultimi anni ne abbiamo fatti vari. Vi è tuttavia da dire che quando abbiamo alzato il livello di certe pene non solo non ne è derivato alcuno scoraggiamento, ma non ha nemmeno rappresentato una garanzia per una reale maggiore penalizzazione perchè il vero problema è rimasto quello di assicurare alla giustizia i terroristi. Si tratta di un problema non risolto: ho saputo che a Padova, una delle città più colpite in modo continuativo dal terrorismo, vi sono soltanto cinque volanti e in un quartiere di 70.000 abitanti non vi è neppure un commissariato di pubblica sicurezza. Il sindaco di Torino, città anch'essa fin troppo al centro di azioni criminali continue, in una intervista ha denunciato l'insufficienza delle Forze dell'ordine a disposizione, cioè di quello che costituisce uno strumento prioritario per poter amministrare la giustizia. In questo ambito è particolarmente grave la situazione delle grandi città; ma mi sia consentito di citare anche una situazione specifica, vale a dire quella della Sardegna, pur se in questo momento non se ne parla molto, dove gli organici dei magistrati sono quasi totalmente scoperti e dove il problema dei sequestri rimane sempre grave. A Nuoro praticamente non si è più in grado di amministrare la giustizia. Desideravo dire ciò per ribadire l'esigenza, che noi sentiamo fortemente, e che a monte riguarda anche il Ministero di grazia e giustizia, di porre l'attenzione su quelli che sono gli strumenti e le misure per l'attuazione delle disposizioni di legge ai fini di creare le condizioni affinchè la giustizia possa essere amministrata.

Per terminare, mi sia concesso di riprendere una questione, di cui abbiamo discusso di recente anche in Aula con l'onorevo-

le Costa, circa la gravità della diffusione delle sostanze stupefacenti nelle carceri. Raccomando al Governo di porre mano in modo concreto alla soluzione di questo problema; so che di recente sono stati presi alcuni accordi interessanti con alcune amministrazioni regionali e comunali per interventi concreti; e, pertanto, vorrei sollecitare a proseguire lungo questa linea, tenendo anche conto che con la droga si intrecciano e la criminalità politica e la criminalità cosiddetta comune.

Un'annotazione particolarissima desidero farla sugli asili-nido presso le carceri femminili, di cui si parla anche nella relazione. Ritengo che sia ormai arrivato il momento di togliere i bambini dalle carceri; in tal senso si sono già realizzate alcune esperienze, che possono essere generalizzate — dal momento che il problema, per fortuna, riguarda un numero limitato di bambini — di ospitalità non permanente, diurna in strutture assistenziali educative esterne al carcere e di rientro presso le madri, nel carcere, nel tardo pomeriggio e per la notte. Questa è la linea verso la quale orientarsi.

D I L E M B O . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, condivido in pieno la relazione svolta dal senatore Coco, aggiungo però che ogni programma, soprattutto oggi in un momento di crisi, dovrebbe tendere a riportare tranquillità e fiducia nelle istituzioni, che sembrano non tutelare pienamente i cittadini o, quanto meno, sembrano prestare una tutela molto lenta e quindi quasi inefficace. Oggi ci troviamo di fronte e fattispecie di reati diversi da quelli che oserei chiamare tradizionali e di qualcuno di essi il legislatore ha già tenuto conto, introducendo nel codice penale, ad esempio, un nuovo articolo 420 dal titolo « Attentati ad impianti di pubblica utilità ». Frequenti sono reati gravissimi, ieri quasi sconosciuti, quali sequestro di persona a scopo di estorsione, rapine aggravate, sovversione politica violenta. Come conseguenza, viene dall'opinione pubblica una diversa domanda di giustizia.

Vi è un altro fenomeno importante che non può essere sottaciuto. È a tutti noto che vi è una diminuzione della litigiosità in materia civile, ma che è solo apparente, in quanto la sfiducia verso le istituzioni porta molto spesso a rinunciare a ricorrere al giudice e, nella migliore delle ipotesi, a ricorrere alla giustizia con l'intenzione di arrivare al più presto possibile ad una transazione, che è poi in sostanza la ricerca di un arbitrato che marginalizza il sistema giudiziario. Certamente una delle cause di tutto questo è la carenza di organici della magistratura e la poca razionalità nella distribuzione delle sedi e quindi la cattiva distribuzione dei magistrati e del restante personale giudiziario sul territorio.

È noto che vi è una differenza strutturale tra il procedimento penale e quello civile, in quanto, mentre quest'ultimo è attivato su istanza delle parti, l'altro, cioè il processo penale, è affidato all'iniziativa dell'autorità giudiziaria, tranne che per i casi perseguibili a querela di falso; da questa premessa potrebbe derivare un'ulteriore riprova che vi è una generale sfiducia nella magistratura, dovuta alle lungaggini della giustizia civile. Secondo dati ISTAT per gli anni dal 1969 al 1974, ma la tendenza si è sempre più accentuata, la percentuale dei processi esauriti in primo grado in materia civile scende dal 35,8 per cento del 1969 al 32,6 per cento nel 1973, e sale al 37,4 per cento nel 1974, per l'introduzione del nuovo rito del lavoro, che ha imposto termini processuali oltremodo spediti. La percentuale dei processi penali esauriti varia invece tra il 78,6 per cento del 1969 e il 74,6 per cento del 1974. Anche per quanto riguarda i giudizi di appello permane la linea di diversità quantitativa, se si tiene conto che la capacità di assorbimento dell'appello per gli anni considerati varia, per il civile, dal 31,8 al 29,6 per cento e, per il penale, dal 58 al 43,4 per cento. Tra i due settori fondamentali della giustizia, a mio avviso, vi è un divario che dipende, come accennavo prima, dal fatto che, mentre nel penale vi è un'offerta di giustizia senza domanda delle parti, nel civile la domanda c'è perchè richiesta, ma è inferiore alle necessità di giu-

stizia, perchè vi è un'offerta di servizi deficitari e poco funzionali che spinge a cercare altrove la mediazione delle controversie. Vi è cioè una sempre maggiore marginalità del sistema giudiziario.

Da più parti, anche durante questo dibattito, è stato sollevato il problema delle strutture giudiziarie come causa di cattivo funzionamento della giustizia. Si è citata l'inadeguatezza della spesa prevista in bilancio per la giustizia, si è ricordato il pessimo stato dell'edilizia giudiziaria, si è parlato del mancato adeguamento degli organici. Il senatore Gozzini ha anche accennato al fatto che il numero dei magistrati in Italia è comparativamente superiore a quello degli altri paesi europei, ma bisogna tener conto che le diverse strutture della magistratura e procedurali giustificano il diverso fabbisogno di magistrati.

Detto questo, non si può sottacere però che vi è, tenuto anche conto dei carichi di lavoro, una inadeguata distribuzione degli organici tra i vari uffici giudiziari e tra le varie zone. La collega Tedesco accennava al problema della Sardegna, che è veramente grave ma che non è l'unico. Inoltre, secondo dati CENSIS, mancano soprattutto magistrati nelle preture. Se questo è vero, certamente noi ci troviamo di fronte ad una grave carenza, perchè sappiamo che le preture assumono nelle loro mani molte delle funzioni giudiziarie.

Ritengo pertanto indispensabile che vada approvato celermente il nuovo codice di procedura, e che vadano sempre più allargate le funzioni del conciliatore. Si potrebbe prevedere inoltre, per la materia civile, il giudice monocratico anche nei giudizi dinanzi al tribunale, perchè io non ritengo che in secondo grado, per i giudizi civili, sia necessario il collegio giudicante, escludendo comunque che possa essere monocratico il giudice penale, anche se di prima istanza. A questo bisognerebbe aggiungere la depenalizzazione dei reati minori cui corrispondono pene brevi, anche perchè la brevità della pena non si concilia con la sua funzione rieducativa prevista dalla Costituzione.

Un altro problema importante è quello di una banca dei dati che raccolga tutti gli elementi necessari intorno alle armi, alle targhe d'auto, alle carte d'identità, ai processi per rapimenti a scopo di estorsione, ai fatti eversivi e agli attentati terroristici. È un problema non nuovo, ma certamente non risolto. Vi sono stati anche alcuni tentativi di avviare a soluzione tale problema, tentativi che hanno subito visto le reazioni di organizzazioni mafiose e terroristiche che, colpendo con attentati dinamitardi alcuni cervelli elettronici, hanno ampiamente dimostrato che le banche dei dati costituiscono un fattore importante contro la delinquenza organizzata. Forse lo stesso assassinio del giudice Tartaglione è da far risalire a questo, se è vero che la sua uccisione è stata posta in relazione al fatto che si era recato a Milano per concordare con quella procura la realizzazione di una banca dei dati.

Dicevo che sono contrario al giudice monocratico nei giudizi penali di primo grado, perchè vi è una sempre maggiore politicizzazione del giudice, che rende il giudice stesso sempre più apparentemente titolare di un potere concorrente con il potere spettante all'organo di decisione politica. Contro la politicizzazione dei giudici va innanzitutto avanzata una riserva in termini di attendibilità democratica di un potere giudiziario non elettivo, e pertanto non soggetto al controllo cui è sottoposta la classe politica. La critica è ancor più valida se si tiene conto della carriera a ruolo aperto dei magistrati e della inesistenza di controlli al di là della relazione annuale del Consiglio superiore della magistratura. Se mi consentite vorrei leggere quello che scriveva il procuratore capo della Repubblica di Roma professor Giovanni De Matteo, la cui opinione può non essere condivisa, ma non si può negare che evidenzia il problema: « Le norme sugli uffici giudiziari, sul pubblico ministero, sul tirocinio, sulle assemblee generali, sulle applicazioni e supplenze, sullo stato giuridico, sulle promozioni (che ora si chiamano progressione di carriera) devono essere rifatte *ab imis*, dopo tante modifiche, dopo la rovinosa legge Breganze e

quelle che l'han seguita, per dare garanzia e fiducia ai magistrati onde pretendere da essi quella dedizione e quell'impegno che nascono appunto da garanzia e fiducia. La frenesia livellatrice che ha ispirato riforme e mutamenti, reclamati a gran voce dagli interessati ad una vita comoda e meno impegnata, è oggi avversata da una notevole maggioranza che ha sperimentato a proprie spese i danni prodotti da una legislazione demagogica che ha tolto ai volenterosi ogni incentivo, accomunando i pigri e i laboriosi, i pochi inetti e i molti diligenti, in una ammucchiata che non trova riscontro in nessuna organizzazione pubblica o privata ».

Il problema esiste, ed esiste soprattutto se si tiene conto di quello che dicevamo con alcuni colleghi, prima che iniziasse la riunione, e cioè se si tiene conto del fatto che il magistrato non ha l'obbligo di residenza, oppure, se lo ha, certamente in molti casi non lo rispetta; e citavamo alcuni casi di procuratori della Repubblica o di presidenti di tribunali che risiedono in un luogo diverso da quello in cui prestano il loro servizio. Questi sono fenomeni certamente marginali, ma sintomatici di un fatto ben più importante, che attiene anche alla revisione delle circoscrizioni.

Il diritto poi assume significati sempre nuovi e diversi a seconda non solo degli ambienti sociali in cui trova applicazione, ma anche a seconda dell'interprete che può utilizzarli ai suoi fini, anche se egli non li ritiene legittimi. Mi chiedo insomma se noi avvertiamo che in alcune zone è oggi difficile trovare gente disposta a concorrere nelle elezioni amministrative, cioè gente disposta a fare il sindaco o l'amministratore comunale. Oggi ci troviamo di fronte anche a quest'altro deterrente.

E consentitemi di leggere un ultimo brano. Probabilmente avrò una cultura giuridica sbagliata, ma certamente non ammetto quello che è scritto su un giornale a firma di Guido Neppi Modona: « Superata la tentazione di qualsiasi collateralismo con singole forze politiche, che pure è stata presente in questi ultimi anni all'interno della corrente, egli scrive, Magistratura democratica sembra aver così ritrovato la sua dimensione più originale e creativa, a cui sono legate tre battaglie vincenti condotte nel passato per rompere la subordinazione dei giudici e della giurisprudenza agli interessi dei ceti dominanti e per dare spazio, all'interno dell'ordinamento, alle rivendicazioni delle classi subalterne ».

Probabilmente questo non è vero, ma c'è chi lo pensa, e naturalmente chi lo pensa getta anche discredito sulla magistratura, che non è vero che sia completamente faziosa, anche se questo problema esiste.

A questo si accompagna una critica non sempre tacita al Parlamento, che è espressione popolare e i cui componenti non sono tali per concorso e non sono inamovibili, mentre l'interprete deve solo ricostruire la volontà del legislatore e deve applicarla ritenendo che il legislatore ha voluto regolare certi rapporti di vita in un determinato modo e che, se volesse ora regolarli diversamente, potrebbe mutare la legge. E se vi sono ritardi, sui ritardi del Parlamento o del Governo decide il popolo. La norma giuridica, soprattutto la norma giuridica penale, trova nella necessità della certezza del diritto una delle ragioni essenziali della sua attività: *nullum crimen sine lege*. La mancanza di certezza equivale ad assenza del diritto. D'altra parte non credo che l'attribuzione di una potestà quasi legislativa al giudice possa essere intesa come espressione di progresso, atteso che la divisione dei poteri rimane uno dei cardini degli Stati liberi e democratici e che ogni dittatura elimina la certezza del diritto eliminando i poteri e la funzione del Parlamento e facendo della magistratura solo la *longa manus* dell'Esecutivo o del regime. Quindi, come dice De Matteo, dobbiamo riformare l'ordinamento giudiziario come presupposto della necessaria riforma del processo penale. Certamente, collega Calarco, sono d'accordo con lei che nelle aule dei tribunali non dovrebbero essere ammessi fotografi e telecamere, ma non dovrebbe essere nemmeno consentito quello che Beria d'Argentine chiama « lo sfrenato protagonismo di qualche magistrato ... l'abuso di conferenze stampa di qualche giudice inquirente ».

Non voglio continuare a parlare della responsabilità del giudice, perchè non credo sia questa la sede, ma voglio solo ribadire che se fosse vero, così come è stato scritto da qualche magistrato, che « il nodo dei rapporti tra diritto e politica non può trovare risposta adeguata e soluzione nella ricerca di norme garantistiche, nel principio di fedeltà alla legge, nè può essere affidato esclusivamente all'intervento di poteri esterni all'ordine giudiziario », dovremmo rivedere pure le norme sul reclutamento dei magistrati, sulle garanzie di carriera, sulla loro inamovibilità. Non possiamo più consentire che il cittadino si chieda di quale colore politico sia il magistrato che deve giudicarlo.

Ed ora un'ultima considerazione sull'organizzazione penitenziaria. La vecchia criminalità « da bisogno », « da miseria », o « da ignoranza » è sempre più diminuita a favore di un'altra criminalità, quella cioè « del benessere » sempre più preparata. Ci troviamo perciò di fronte a criminali che incutono anche soggezione a coloro che dovrebbero controllarli, senza che vi sia chi è capace di adempiere al dettato costituzionale della rieducazione del reo. Sarebbe perciò necessario, e chiudo, che nella riforma carceraria venisse previsto un numero piuttosto congruo di assistenti sociali e di psicologi e che si facesse in modo, e questo non abbisogna di riforme, che coloro che sono condannati per eversione o per appartenenza a banda armata, vista la specialità dei loro reati, non stessero insieme ai condannati per reati comuni, per impedire, come spesso accade, che tra costoro facciano proseliti.

So che questa richiesta potrebbe essere intesa come sollecitatrice di carceri speciali, ma non è così, non è questo il motivo che mi ha indotto a formulare la proposta. Comunque, se possono servire a combattere in qualche modo terrorismo ed eversione, ritengo che possono essere considerate opportune anche le carceri speciali.

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono altri iscritti a parlare per questa mattina, il seguito dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 11,45.

MERCOLEDI' 19 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 (Tabella 5)

(Seguito e conclusione dell'esame)

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 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 ».

Ha chiesto di parlare il senatore Rosi. Ne ha facoltà.

R O S I . Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi. Intendo associarmi a quanti hanno espresso il loro compiacimento per i provvedimenti contro il terrorismo adottati dal Governo in questi giorni. Non sono certamente mancate le critiche; si è detto che si tratta di provvedimenti da sbirraglia, si sono espresse le solite preoccupazioni di legittimità costituzionale; si sono ripetute le affermazioni che l'aggravamento delle pene non risolve il problema della delinquenza e del terrorismo.

Ma questa volta, almeno stando alle apparenze, vi è stato il consenso dei più: segno che la situazione riveste effettivamente quella drammaticità che da molte parti si è posta in evidenza con allarme; segno che, finalmente, si è capito che l'indulgenza verso i terroristi ed i loro visibili ed invisibili fian-

cheggiatori, pone di nuovo in pericolo le istituzioni democratiche già distrutte tanti anni or sono dalla impunità di cui godevano le squadre d'azione.

Le libertà che la Corte costituzionale ci assicura sono forse le più ampie tra quelle godute dai cittadini di uno Stato democratico; tanto più sono ampie, tanto più hanno necessità di essere difese puntualmente, fermamente, tempestivamente prima che gli eversori se ne servano proprio per sovvertirle. Certo, sarebbe da persone di poco senno illudersi che le misure varate dal Governo servano da sole a rovesciare la situazione; è necessaria una lunga, profonda, intelligente opera a monte per ridurre, prima, ed eliminare definitivamente, dopo, le cause della eversione.

Intanto, sotto il profilo del contingente, questo è quanto il Governo doveva fare. Sarà sufficiente ad uno stadio così avanzato della eversione, che induce ormai a parlare di guerriglia, di guerra civile? I prossimi mesi ce lo diranno. Ma, se fosse necessario, il Governo ricordi che nello spazio libero lasciato dalla Costituzione vi è la possibilità di inserire ancora nuove norme a protezione del sistema democratico.

Venendo a trattare più specificamente del Bilancio del Ministero di grazia e giustizia, intendo aderire a quanto già altri colleghi hanno detto con completezza di argomenti, sugli aspetti del problema in generale, consapevole come sono che la crisi è destinata ad accentuarsi oltre che per il susseguirsi costante di fatti di sangue, di atti terroristici e di guerra, dalla richiesta sempre più crescente di giustizia nei rapporti sociali e del lavoro, nonchè tra cittadini ed istituzioni a tutti i livelli.

Certo, viene naturale domandarsi, specialmente dopo i fatti sanguinosi di questi giorni, se valga la pena di stare qui, delusi, disincatati e mortificati dalla impotenza, a discutere dei problemi della giustizia con la cura, la passione e l'impegno degni di battaglie che consentono speranze di vittoriose conclusioni. Ebbene, onorevoli colleghi, noi siamo qui perchè, nonostante le enormi difficoltà e gli ostacoli che spesso cancellano dal nostro orizzonte anche la semplice speranza, siamo e vogliamo essere credenti — anche se smagati e disincantati — nella giustizia nella sua accezione più nobile, e perchè, massimamente, tocca a noi soddisfare le legittime aspettative della comunità. Siamo qui, per esempio, per il rapido varo — come ha detto a Milano il presidente della Camera dei deputati —, pur nella nostra autonomia, dei provvedimenti legislativi proposti dal Governo, in questo drammatico momento della nostra vita nazionale, « in modo che ci si muova presto e nella direzione giusta, a tutela di tutto il popolo e delle forze di polizia e di sicurezza ».

Non dico cose nuove affermando che oggi, da ogni parte, piovono le critiche, le lagnanze, i *j'accuse;* raramente le lodi! Di chi la colpa? Soltanto del Parlamento che ha fatto leggi malcaute?, o che, nella tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, ha posto la giustizia al servizio del cittadino, od ha tentato di porla, dimenticando il servizio della comunità? Soltanto dell'esecutivo, ormai scoordinato ed asmatico?

Io credo — ed è dato di comune dominio — che parte della magistratura, e non la maggiore, fortunatamente, abbia la sua buona dose di responsabilità in proposito. Il tema meriterebbe un lungo approfondimento che esula dai limiti del mio intervento in questa sede; ma voglio aggiungre alcune parole. La giustizia muore non soltanto per le cattive leggi e per le disfunzioni determinate dalla disorganizzazione ma anche per il grave fenomeno della politicizzazione del giudice. Sull'argomento i dibattiti sono stati e sono frequenti ed accesi e, sovente, si è citato l'articolo 98 della Costituzione, secondo il quale « si possono, con legge, stabilire limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici dei magistrati ». Nessuna legge è stata mai emanata in proposito e non sarò certo io a sollecitarla. Ma intendo sottolineare che alcuni magistrati hanno assunto, in varie occasioni, atteggiamenti in sede extragiudiziaria e giudiziaria, improntati ad evidente faziosità politica in senso radicalmente partitico, cioè di orientamento politico di parte, con la conseguenza che, come amava ripetere Piero Calamandrei — ed odo ancora la sua voce — « quando nelle aule della giustizia entra la politica, la giustizia, sdegnata, ne esce ».

In realtà, uomini ed episodi sono stati e sono relativamente pochi; ma lo scalpore è tale, da farli apparire molti di più e da minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e, soprattutto, nella imparzialità dei giudici. So bene che il Ministro non dispone più di strumenti idonei a condizionare l'attività dei magistrati; e questa è una conquista da ascrivere a lode del nostro sistema. Ma il Consiglio superiore della magistratura, come organo di autogoverno, non può proprio fare nulla?

Aggiungo ancora brevi parole su un altro grave problema: l'attività di supplenza, se non di concorrenza, da parte dei magistrati nei confronti del potere legislativo ed esecutivo. Mi limito ad alcuni esempi, come: l'invadenza della Corte costituzionale sulla attività legislativa; la conversione dei Tribunali fallimentari da tutori della massa dei creditori a gestori dello scontro di interessi fra lavoratori dipendenti e creditori non dipendenti, con costante pregiudizio di questi ultimi; gli interventi dei giudici del lavoro che comportano conseguenze di natura economica e sociale le quali trascendono il limitato ambito della causa ad essi sottoposta.

Ecco, se io dovessi darle, signor Ministro, dei suggerimenti in proposito o addirittura formulare delle proposte, non saprei da che parte rifarmi. Ma i problemi esistono ed io confido che lei ed i suoi ufifci, oltre che la capacità, che sicuramente esiste, ci pongano subito l'entusiasmo e la volontà necessari ad affrontarli.

Passando allo spicciolo, vorrei suggerirle alla rinfusa, signor Ministro, alcune modeste iniziative su argomenti certamente già noti a lei e ad i suoi collaboratori.

In primo luogo, sopprima quel rimedio alla carenza di dipendenti, costituito dalle assunzioni trimestrali. Si tratta di un provvedimento che ha più carattere assistenziale che di sostegno agli uffici: normalmente vi si impiegano dei giovani che non sanno far nulla o quasi; si impegnano i cancellieri e segretari ad istruirli e, quando incominciano a saper fare qualcosa ... debbono essere licenziati!

Secondo punto. Non so se dipende dal Ministero o dal Consiglio Superiore, ma è certo che occorre promuovere una maggiore specializzazione del giudice penale. Di fronte al progredire della scienza e della tecnica ed al pauroso incremento della criminalità, non è possibile che il processo venga affidato a giudici digiuni, o quasi, di antropologia, medicina legale, tecnica investigativa, eccetera. Ugualmente, non è più concepibile che un giudice possa essere indifferentemente trasferito dal penale al civile e viceversa, o peggio, dalla giudicante alla inquirente.

Occorre, inoltre, delineare l'ordinamento e le funzioni del pubblico ministero, pur mantenendo intatte — se si vuole — le garanzie che la Costituzione assicura ai magistrati.

Quarto punto. È indispensabile potare i rami secchi dell'organizzazione giudiziaria, cioè eliminare le sedi giudiziarie inutili. Ricordo che nel 1968 il Capo dello Stato, ad una seduta del Consiglio superiore della magistratura, con toni e termini ultimativi, sottolineò l'urgenza di rivedere e modificare la dislocazione delle sedi giudiziarie. Siamo ormai nel 1980 ed allo stesso punto di partenza. È ormai indispensabile, inoltre, provvedere alla depenalizzazione di cui si parla da tanto tempo ed è necessario riconferire ai loro compiti istituzionali decine e decine di magistrati. Se è vero quel che mi è stato riferito, sono oltre cento i magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia e tutti di grado elevato; alcune decine di essi sembra non siano indispensabili: potrebbero tornare alle loro sedi naturali, con notevole beneficio per l'organizzazione.

Ed ancora: perchè non conferire ai segretari il potere di firma, almeno per una serie di atti? Sono funzionari; ed ogni volta che debbono rilasciare un certificato o ricevere un atto, debbono abbandonare il loro posto e mettersi alla ricerca di un cancelliere — oppure aspettare che ritorni o che sia disponibile — per la firma.

Perchè, inoltre, non rendere più note le immagini ed i dati essenziali degli individui più pericolosi? Potrebbe darsi che qualche cittadino fosse più indotto a collaborare; certo, non ne deriverebbe una emorragia per le casse dello Stato!

Perchè, infine, non dotare la Magistratura di personale e di mezzi idonei? Fra le misure varate recentemente dal Governo, vi è quella che consente una maggiore ampiezza delle intercettazioni telefoniche; ma i mezzi ci sono? Appena un anno fa, dovendosi provvedere ad una intercettazione che mi interessava molto da vicino, appresi con stupore che la Procura della mia città non era in grado di disporre più di due intercettazioni simultanee al giorno e previo accordo con la SIP ...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Proprio con la SIP?...

R O S I . Proprio così: purtroppo si doveva mettere d'accordo con la SIP e, aggiungo, con notevole esborso. Ad ogni modo, non mi dilungo sull'argomento!

Mi auguro, comunque, che da allora le cose siano mutate per questo come per gli altri mezzi indispensabili al funzionamento degli apparati. Se non sono mutate, occorre provvedere immediatamente. I denari che si sono spesi o che dovranno essere spesi, saranno spesi bene.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Riccardelli. Ne ha facoltà.

R I C C A R D E L L I . Siamo pressati da gravi eventi e da misure molto più urgenti che la discussione sul bilancio e, quindi, cercherò di ridurre l'intervento che era nelle mie intenzioni svolgere, limitandomi ad alcuni accenni sui problemi di carattere generale. Mi dispiace, in particolare, di non poter costituire un contraddittorio costruttivo con la relazione del senatore Coco, in quanto mi è sembrato, malgrado la ovvia diversità ideologica e politica, di notare in essa una base, una ispirazione di fondo, su cui, a mio parere, è possibile un confronto costruttivo.

Vorrei che anzitutto non dimenticassimo mai che la crisi della giustizia altro non è che un aspetto di una crisi più generale, una crisi che addirittura investe il rapporto tra società civile e società statale, tra società, partiti e Stato; soprattutto nel senso, a mio parere, che i partiti non riescono oggi ad esprimere dei progetti di carattere generale che siano effettiva sintesi delle esigenze delle varie categorie rappresentate, ma sono invece molto spesso, purtroppo, soggetti a spinte corporativistiche, a sollecitazioni dell'uno o dell'altro gruppo (naturalmente facendo le debite differenze tra partito e partito). Questo comporta che non sono poi in grado di porre gli organi di governo dello Stato, gli organi costituzionali, in condizioni di presentarsi effettivamente come i rappresentanti dell'interesse generale del Paese nei confronti degli interessi particolari, delle spinte corporativistiche e centrifughe di ogni specie.

Da qui la lunghissima, più che trentennale purtroppo, inadempienza dello Stato nel far fronte ai bisogni essenziali della collettività: lavoro, istruzione, sanità, giustizia, casa, per non citare che i bisogni più pressanti. È chiaro che in siffatta situazione la collettività ha reagito da un lato con la ricerca di soluzioni autarchiche ai problemi della produzione, del lavoro, della sicurezza (si pensi allo smantellamento delle grosse fabbriche, al lavoro nero, ai corpi di polizia privata); e dall'altra con un distacco progressivo dallo Stato, che gradatamente arriva poi fino alla avversione, e da questa alla rivolta, al terrorismo.

Questo è un punto dolente: ogni volta che si parla di terrorismo, bisogna stare attenti a non porre l'accento sull'uno o l'altro fattore, sull'una o l'altra condizione, perchè immediatamente ci si trova di fronte all'accusa di darne una interpretazione parziale e faziosa. Sia chiaro che io non ritengo affatto che il fattore sociale sia la causa principale del terrorismo. Vi è infatti un fattore politico che ha una sua decisiva importanza, così come ve n'è uno di strumentalizzazione del terrorismo stesso, che ha importanza anche maggiore. Per chiarire con precisione il mio pensiero, mi sia consentito un breve cenno a uno studio — abbastanza serio, secondo me — di un magistrato della Procura di Roma, il quale ha calcolato approssimativamente in 50 miliardi i mezzi investiti dalle imprese terroristiche in un anno in Italia, mentre i proventi delle rapine o dei seque-

stri di chiara marca terroristica non supererebbero i 3 miliardi. Anche a voler aggiungere i proventi di un'altra frazione di rapine e di sequestri di persona i cui autori sono rimasti ignoti, si arriva a cinque-sei miliardi. Restano sempre qualcosa come quaranta miliardi che non si sa con precisione da dove provengono, e che tuttavia sicuramente sovvenzionano e alimentano l'attività terroristica.

Questo semplicemente per chiarire che non riduco il terrorismo a una reazione alle condizioni sociali. Vi è però un dato importante da considerare: a parte quelli che hanno già fatto il passo e si sono più o meno esplicitamente dichiarati per la lotta armata allo Stato, vi è tutta una massa di persone che, lontanissime dal terrorismo, pur tuttavia nei confronti di questo Stato hanno un atteggiamento non solo di non accettazione, ma addirittura di avversione. E questo dato va tenuto presente ogni qual volta ci proponiamo di inquadrare i problemi della giustizia. In relazione a questo fenomeno parlare di inefficienza non basta. L'inefficienza può essere affrontata con criteri normali, semplicemente efficientistici, in presenza di una situazione appunto normale. Quando invece ci troviamo di fronte a una massa di reati che raggiungono in un anno la cifra di alcuni milioni, ci rendiamo conto che il problema non è solo di efficienza dell'apparato repressivo dello Stato, ma piuttosto di funzionamento dello Stato in tutte le sue funzioni, di riconciliazione dello Stato stesso con le masse attraverso una pur maggiore capacità a soddisfare le esigenze primarie della popolazione.

Vi è poi una inefficienza obiettiva dell'apparato dello Stato, la quale dipende dal semplice fatto che non si è mai provveduto ad adeguare questo apparato, che in sostanza ha le stesse strutture e gli stessi caratteri dell'Italia agricola, ad una realtà economica e sociale del tutto diversa.

Scendendo da questo semplice accenno, che riconosco sommario, ai singoli e specifici problemi della giustizia, anzitutto dobbiamo tener conto che la giustizia, quando la consideriamo come azione di lotta alla criminalità, ne rappresenta solo il terzo momento e che niente essa può fare — anche se vista in se stessa come un sistema chiuso e anche se riusciamo a renderla efficientissima — se non funzionando in un ordine non invertibile innanzitutto i servizi di sicurezza e, poi, la polizia di sicurezza.

Ed è altrettanto chiaro che non serve, per avere una giustizia efficiente, parlare di maggiore o minore severità dei magistrati, se anzitutto non abbiamo una polizia giudiziaria a disposizione del magistrato; polizia giudiziaria intesa non nel senso che i compiti di polizia passano alle dipendenze del procuratore della repubblica, bensì nel senso che quest'ultimo può disporre di un corpo di funzionari civili, di investigatori. Di investigatori infatti abbiamo bisogno, non di gente con elmetto, scudo e mitra. Quando questa dipendenza diventerà organica, allora si potrà anche riparlare di quelli che sono i poteri della polizia giudiziaria. È chiaro comunque che a sua volta questo problema non può risolversi, senza prima risolvere quello della responsabilità del procuratore della repubblica in relazione alla disponibilità di un corpo di investigatori e delle garanzie sul modo in cui egli li utilizza che devono essere previste dall'ordinamento giuridico.

E siamo così alla quesitone della netta separazione tra pubblico ministero e giudice. Sono due funzioni completamente diverse. Anche l'indipendenza del giudice, che deve essere assoluta, è qualcosa di diverso dalla indipendenza del pubblico ministero. Il problema è troppo ampio per poterlo affrontare qui, però ci si deve rendere conto del fatto che il pubblico ministero rappresenta e deve rappresentare in qualche modo anche un momento di collegamento con gli organi politici, mentre il giudice ne deve essere assolutamente separato. Anche per il giudice esiste comunque, a mio parere, un problema di collegamento: il collegamento con la sovranità popolare. Perchè non prendere in considerazione, per esempio, la possibilità di strutturare la Corte di cassazione sul modello della Corte costituzionale? Quest'ultima, tutto sommato, credo che abbia dato un'ottima prova di sè, in tutti i sensi, e, mi sento di affermare, che comunque ha dimo-

strato di essere interprete molto più fedele delle esigenze e delle idee della società italiana. Si deve evitare in ogni modo che l'organismo giudiziario abbia la tentazione di diventare un corpo separato. È necessario che lo Stato abbia un cuore centrale e che gli organi centrali si conoscano fra loro, almeno per potere, insieme, avere un programma che tenga conto dei diversi momenti della vita dello Stato stesso.

Ecco quindi tutta una serie di punti di grande rilevanza: polizia giudiziaria; netta distinzione tra pubblico ministero e giudice; modo con cui assicurare il collegamento tra pubblico ministero e organi politici; modo in cui assicurare il collegamento tra giudici e sovranità popolare: come assicurare una effettiva disponibilità della polizia giudiziaria da parte del pubblico ministero; in che senso si deve e si può parlare di responsabilità politica del pubblico ministero. (Per responsabilità politica non intendo responsabilità di fronte al partito o all'organo amministrativo, bensì una responsabilità più ampia di quella strettamente disciplinare. A mio parere, l'unico modo di risolvere il problema è quello di prevedere la costituzione di consigli giudiziari, strutturati come il Consiglio superiore, con l'intervento cioè di laici). Sono una serie di riforme per le quali, sul piano tecnico, l'accordo si può trovare. La verità è però che non abbiamo mai avuto la capacità politica di procedere a queste riforme, perchè vanno a intaccare gli interessi di questa o quella corporazione. E lo Stato, la forza di toccare le corporazioni, non la trova. Per quale ragione non si parla di un pubblico ministero distinto dal giudice? Perchè i magistrati non ne vogliono sentir parlare. E sono ragioni puramente corporative.

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Scusi l'interruzione. In questo caso, la resistenza oggettiva è molto minore della forza delle forze politiche, il cui potenziale nei confronti di queste resistenze non è mai stato dispiegato, nemmeno al 50 per cento. È stata dispiegata solo la forza di quelle piccole entità politiche che si occupavano di questi argomenti e che nell'ambito delle forze politiche sono state considerate, tutto compreso, dei tecnici. È vero che le resistenze hanno prevalso, ma non si può oggettivamente dire che esse siano talmente forti; al contrario, sarebbero facilmente superabili, ove soltanto le forze politiche non delegassero a lei o ad altro esponente di questo o quel partito, di questo o quel segno.

Un episodio politico di altri tempi: un personaggio chiese una volta di destinare cento miliardi all'anno alla giustizia, e lo chiese a un altro personaggio di un altro partito (nè il mio nè il suo ...). Gli fu obiettato da entrambi i partiti che richiedere questo significava ignorare i grossi problemi che in quel momento il Paese doveva affrontare.

R I C C A R D E L L I . La ringrazio. Ma, evidentemente, mi sono espresso male. Il senso del mio intervento non dissente affatto da quanto lei ha detto, perchè sono partito dalla constatazione della incapacità delle forze politiche a rappresentare l'interesse generale. Ora, quando entriamo in un argomento in cui quello che abbiamo costruito o sancito nella Costituzione deve una buona dose del suo contenuto ad una realtà preesistente, è chiaro che fin quando, coi fatti, non superiamo questa realtà preesistente e tutte le scorie che ancora sussistono, non possiamo trovare una volontà unitaria per affermare una nuova realtà, anche per quanto riguarda il pubblico ministero. E sono dell'avviso che questo sia un filo conduttore che possa valere anche per il resto.

Perciò, quando si parla di misure urgenti per la lotta contro il terrorismo — che dovranno venire al nostro esame nella giornata di domani — nessuno è così folle da negare la necessità di un intervento urgente (anche per far sapere alla gente che del problema ce ne preoccupiamo!...) Nessuno pensa che si possa andare avanti così come andiamo avanti adesso, cioè senza un programma generale, una strategia complessiva, una scelta di fondo da parte delle forze politiche di fronte ai gravissimi problemi che scuotono il Paese. E ciò riguarda anche le misure urgenti: misure che devono avere risultati a breve termine, ma che non possono pre-

scindere da un quadro generale, altrimenti rischiamo di perseguire effetti contraddittori.

La mia impressione è che, invece, le misure proposte dal Governo prescinderanno completamente da una tale esigenza. Sinceramente mi sembrano dei manifesti pubblicitari, fatti per tranquillizzare l'opinione pubblica, ma sulla cui efficacia nutro molte perplessità. Mi riferisco, ad esempio, all'aumento delle pene.

Sappiamo tutti che il problema non è questo! ...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Mi scusi nuovamente; deve leggere la relazione. Per lei che è un esperto, sarà facile capire che esiste una doppia funzione: servono a reggere nell'unico modo rigoroso e costituzionale norme ad effetto immediato; e per alcuni casi, invece, rappresentano un adeguamento al cambiamento di fattispecie.

Ad esempio, per la « gambizzazione », il giudice oggi commina da tre mesi a due mesi e mezzo. Però bisogna tener presente che la gambizzazione oggi non è più un fatto privato! La gambizzazione di Torino, per esempio, è una cosa che tocca me, lei, lo Stato. Quindi, tutto questo andava detto nella legge. Ora, alcune norme — è spiegato nella relazione — possono sembrare contraddittorie; perchè, l'aumento di pena e il collegato e conseguente aumento di carcerazione preventiva, può significare anche una minore accelerazione dei processi. Però era necessario avere quel tanto di aumento fino a quando non si mette in moto un tipo di accelerazione dei processi: il che va fatto, come lei diceva, con il piano generale della giustizia.

Questo è il quadro. Non è che si sia voluto rispondere a ragioni di manifesto; si è risposto a ragioni di valori che oggi sono diventati evidenti. Il codice penale doveva recepire esempi come la « gambizzazione »; d'altro lato si è provveduto a introdurre norme al fine di evitare che tra due mesi e mezzo, tre, si potessero verificare scarcerazioni di due-trecento persone che nessuno vuole!

R I C C A R D E L L I . Il mio intervento aveva il solo scopo di ribadire semplicemnte questi punti. Non escludo infatti che vi siano norme del genere; anzi, ne prendiamo atto con piacere. Il fatto è che ce ne sono altre, quali l'ergastolo in caso di omicidio di pubblico ufficiale. Intendiamoci, non ho niente in contrario: diamo l'ergastolo. Però dobbiamo pur riconoscere che ad una stessa pena ci si arrivava anche prima; perchè voglio vedere se non ci sono altre aggravanti da considerare in casi come questo! ...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Siccome il discorso ha un rigore logico, è bene chiarire subito.

Il sistema di prevalenza di attenuanti ed aggravanti — realizzato con le riforme di questi anni e a cui non bisogna rinunciare — è giusto nel quadro generale dei reati comuni. Però, nella fattispecie, la semplice aggravante del terrorismo se non veniva disarticolata da questo sistema di prevalenze, non consentiva evidentemente di giungere all'ergastolo ...

R I C C A R D E L L I . Ma aggravanti che il giudice avesse ritenuto prevalenti...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Lei però deve considerare che l'alternativa era intaccare o no il principio delle giurie. Se faceva salvo questo principio — come è stato fatto salvo — allora deve mettere il giudice e il giudice *a latere* in condizioni di non trovarsi soggetti alle giurie. Qual è infatti il problema? Che noi abbiamo avuto una crisi in questo campo e grazie all'impegno di alcune forze democratiche — si può dire — siamo riusciti a far sì che le giurie non si squagliassero; ma rischiavano di non comporsi nonostante la partecipazione. C'è tuttavia da avere anche la legittima preoccupazione che, oltre all'impegno delle forze democratiche, qualche altro potrebbe anche essere interessato ad un'attiva presenza nelle giurie; ed allora bisognava mettere il giudice e il giudice *a latere* in una certa condizione rispetto alle giurie stesse.

Il discorso lo faccio su un piano parallelo: la mafia. Abbiamo avuto alcuni processi di mafia conclusi in appello con assoluzioni o diminuzioni di pena a due anni, con immediata scarcerazione, veramente assurdi; col giudice, il presidente e giudice *a latere*, messi in minoranza. E c'era stato chiesto da questi magistrati di avere qualche strumento per evitare situazioni del genere!

Questa, quindi, è l'equilibrata risposta al problema da lei sollevato. Tenga conto che l'unico sforzo fatto, l'unica cosa su cui mi sento soddisfatto è che non c'è una sola di quelle norme che sia « norma-manifesto », proprio in una impostazione in cui, in buona fede, il dibattito parlamentare, oltre a dire cose serie, poteva essere letto come bisogno di manifestare una volontà politica.

Questa volta si sono create norme in cui la volontà politica è testimoniata dal fatto che ogni norma è tecnicamente necessaria, e non si è fatta una norma che non avesse — tipo l'esempio della « gambizzazione » — un valore di fattispecie da trasferire dalla sfera privata a quella dei delitti contro lo Stato, il nuovo tipo cioè di valore oggettivo che viene attaccato da certi reati. Non si è fatto nulla che, ripeto, non abbia una motivazione rigorosamente tecnica. Le norme sono state scritte con rigore e pignoleria tecnica, sì che dal profano non sono neanche leggibili; spetta poi naturalmente alle forze politiche divulgarle, anche con manifestazioni di una volontà politica.

R I C C A R D E L L I . Bene, posso vantarmi di aver suscitato un dibattito.

Non insisterò allora su questo argomento, anche se è chiaro che dobbiamo insistere sul piano del miglioramento obiettivo di queste leggi. Il problema comunque che intendevo prospettare non è se ci sentiamo o meno di condividere gli aggravamenti di pena. È un altro: è quello di non far credere alla gente che gli aggravamenti di pena siano una risposta adeguata alla azione incalzante del terrorismo. Il terrorista e quanti gli stanno attorno, infatti, nel momento in cui decidono di passare all'azione terroristica non fanno certo affidamento sul fatto che la pena prevista sia solo di trent'anni invece che quella dell'ergastolo. In realtà fanno affidamento sull'impunità (e, devo dire, abbastanza ragionevolmente!). La stessa considerazione vale naturalmente anche per la delinquenza organizzata, come quella mafiosa, non meno pericolosa del terrorismo.

Certamente non è solo un manifesto pubblicitario, invece, il fermo di polizia soprattutto se lo si considera come linea di politica criminale, che spero non voluta fino in fondo, espressa solo per rispondere alle esigenze del momento. Quando la situazione probatoria, in base alla quale si può restringere la libertà personale, si assottiglia in modo da divenire quasi inconsistente (e questo non certo per l'esigenza di lasciar condurre l'interrogatorio all'ufficiale di polizia giudiziaria: per una tale esigenza basterebbe fare come in Francia, dove tutti gli arrestati vengono portati all'ufficio centrale di polizia, dove c'è un magistrato, il quale con la sua presenza fisica assicura semplicemente che nessuno venga sottoposto a trattamento illegale, senza però intervenire nel merito delle indagini) quando si lascia il fermato per quarantotto ore in balia della polizia, senza che possa intervenire nè un avvocato nè il magistrato (e mi rendo perfettamente conto del troppo spesso intervento demolitore da parte di certi avvocati e di come spesso anche l'intervento del magistrato dia luogo a disfunzioni, per le quali tuttavia si possono e si devono trovare dei rimedi appropriati), è facile, anzi è certo, che il fermo verrà interpretato come un messaggio di violenza, come una autorizzazione data alle forze di polizia di usare la violenza e la minaccia della violenza come metodo di indagine.

Il metodo della violenza, però, per essere efficace deve essere applicato fino in fondo. Bisognerebbe avere l'Arma dei carabinieri ed una polizia segreta specializzati in torture; bisognerebbe far scomparire sette-ottocento mila persone come hanno fatto in Argentina; e credo che bisognrebbe eliminare anche metà di questo Parlamento e tutti coloro che vi stanno dietro; solo allora potremmo conseguire dei risultati concreti.

Ma quando si lancia il messaggio della violenza in un Paese che, tutto sommato, è civile e deve restare tale, in un paese inse-

rito nell'Europa occidentale, allora questa violenza può solo produrre effetti perfettamente opposti. Perchè il problema non è rappresentato da coloro che hanno deciso di passare al terrorismo. Per questi l'unico problema è quello di individuarli e metterli dentro. Ma da quelli che appartengono a quella vasta area della popolazione, che è comunque avversa allo Stato, pur rimanendo nei limiti della legalità, e che dall'uso del terrore come strumento di indagine possono essere indotti a schierarsi con il terrorismo.

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Proprio per questo nel Codice abbiamo cambiato l'espressione riferita a bande che corrono le campagne: proprio per togliere questa immagine agricola contro la quale ci ha sorretto anche la preoccupazione estetica cui lei ha fatto riferimento. E poi, diciamo la verità, era anche ingiusto, perchè dava l'immagine dei briganti e di una certa linea seguita contro di essi. Grazie al lavoro di qualche storico serio, infatti, ultimamente si è trovata traccia di una circolare in base alla quale solo i capi briganti potevano essere passati per le armi e non invece gli altri, che dovevano essere processati. Dai verbali, però, si viene a sapere che di capi briganti ne venivano incontrati a decine ed erano tutti passati per le armi. Così arrivarono a ben duemiladuecento capi-briganti passati per le armi senza processo! Perciò questa imamgine andava tolta anche dal codice.

P R E S I D E N T E. Scusate se mi intrometto in questa discussione pure interessante. Però vorrei tornare all'argomento all'ordine del giorno, in modo da giungere rapidamente alla sua conclusione. Ricordo inoltre al senatore Riccardelli che la discussione su questi provvedimenti inizierà domani mattina e nel corso di quel dibattito ciascuno di voi potrà trovare ampio spazio per cimentarsi.

R I C C A R D E L L I . Il mio era un intervento su una linea politica.

P R E S I D E N T E . Ma non possiamo far entrare dalla finestra ciò che è uscito dalla porta.

R I C C A R D E L L I . Ma il discorso non è ristretto al fermo di polizia; si tratta di tutta una linea che viene seguita all'incirca dal 1974 in poi. Significa porre a carico di gente non protetta il costo della inefficienza dell'apparato dello Stato. Quindi, non so se in un momento come l'attuale questa sia una misura saggia: tenete presente l'atteggiamento di coloro che non hanno votato e le altre forme di protesta, più o meno pacifiche, dei non protetti e degli emarginati!

C A R R A R O . Ci sono molti figli di milionari e miliardari che si dedicano allo sport del terrorismo! Quindi, non è affatto un discorso classista. Da questo punto di vista la sua tesi non mi persuade.

R I C C A R D E L L I . Ma io avevo premesso che il problema non è rappresentato da coloro che sono già passati al terrorismo.

P R E S I D E N T E . Senatore Riccardelli, l'argomento del terrorismo dovrebbe essere affrontato domani. La prego quindi di non allontanarsi ulteriormente dai binari della discussione sul bilancio. Grazie.

R I C C A R D E L L I . D'accordo. Però ricordo che devo dare una risposta anche al senatore Calarco in merito a quanto da lui detto, sempre nell'ambito della discussione sul bilancio, nella seduta del 12 dicembre scorso.

Allora, tornando al terrorismo, io avevo premesso che il problema politico non è quello di vedere chi è passato al terrorismo o in qualche modo è implicato in esso; ma riguarda ben altra gente: la gente che costituisce o può costituire un fondo di riserva e di reclutamento per il terrorismo. Se per i terroristi il problema è quello di individuarli, processarli e mandarli nelle patrie galere, il discorso non mi sembra altrettanto semplice per i non protetti. E ci

si può sentire ed essere non protetti non solo per questioni di censo economico (per fortuna abbiamo lasciato alle spalle l'Italia di cinquant'anni fa nella quale il prestigio sociale o l'atteggiamento nei confronti dello Stato e viceversa era determinato unicamente dal censo economico)! Ci si può sentire non protetti, dicevo, a ragione o a torno, per altri cento motivi.

Queste misure, a mio avviso, con queste direttive, sono strumenti di creazione e non di eliminazione di conflittualità. La scelta deve essere perciò quella opposta, quella di raggiungere la piena efficienza degli apparati statali, a incominciare dai servizi di sicurezza; rendendosi conto che questi servizi non possono funzionare con gli stessi criteri ai quali deve rispondere il magistrato nell'esercitare la giurisdizione. Confidenti, infiltrati, taglie, sono strumenti normali di un servizio di sicurezza. Per proseguire con il problema della polizia, la cui professionalità e organizzazione presenta delle deficienze addirittura mastodontiche. E finire con la magistratura, che, pur essendo affetta da disfunzioni non minori, è diventata il punto focale dell'opinione repressiva dello Stato, di un'azione naturalmente inadeguata.

La crisi della giustizia è anzitutto crisi dei momenti anteriori dell'azione di prevenzione e di repressione del crimine e se non si agisce su di essi, alla giustizia non si arriverà mai ad assicurare la necessaria efficienza.

Un accenno solo al codice di procedura penale. Il disegno di legge proposto dal Ministro è indubbiamente apprezzabile, perchè effettivamente risponde a delle esigenze obiettive di razionalizzazione del processo penale. Non vorrei però, signor Ministro, che questo disegno di legge sia solo un mezzo intelligente (al suo posto avrei fatto la stessa cosa, perchè era l'unica cosa da fare), un mezzo intelligente, dicevo, per differire ancora una volta l'entrarta in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Ho così concluso il discorso di carattere generale. Mi sia consentita solo una breve risposta al senatore Calarco a proposito dell'episodio di Messina. Vorrei far solo osservare che quando si instaura un clima di contrasto fra dirigenti di diversi uffici in una stessa sede giudiziaria, sulla base, sembra, di una serie di atti di prevaricazione, di copertura di illeciti da parte del procuratore della repubblica in favore di certa gente di quella città, è chiaro che si deve tener conto di tale sottofondo, senza interpretare il tutto come una lite di cortile, una lite di famiglia. Ho avuto accenti critici verso la magistratura, quando l'ho ritenuto necessario. Ma quando è necessario devo pur riconoscere gli aspetti positivi. E l'aspetto più rilevante è che la magistratura ha ancora dei settori, soprattutto tra i giovani, che credono di poter svolgere con correttezza una funzione socialmente utile. È chiaro però che se queste forze sane si vedono costrette in una situazione in cui la funzione giudiziaria può essere esercitata solo verso gli « stracci », mentre i potenti della città hanno un procuratore della repubblica che in ogni caso li protegge...

C A L A R C O . Ma non è vero, questo!

R I C C A R D E L L I . Mi sono ripromesso di portare i dati di fatto. Anzi, chiederò al Ministro con una interrogazione disporre una inchiesta specifica, per chiarire perchè alcuni procedimenti penali sono stati soffocati...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* È per questo che bisogna approvare al più presto una legge sull'ispettorato.

T R O P E A N O . Il mio intervento sarà molto breve, anche perchè gli interventi dei senatori Benedetti e Tedesco Tatò Giglia hanno già spaziato su tutta la problematica che poteva essere affrontata in sede di discussione del presente bilancio.

Vorrei premettere una considerazione di ordine gnerale, in riferimento alla introduzione del senatore Coco, tenendo presente che in fondo siamo in sede consultiva, per cui al termine dovremo esprimere un parere sul bilancio. La relazione Coco deve quindi rappresentare anche lo schema iniziale di parere intorno al quale accentrare la discussione, per poi condensare le pro-

poste definitive con cui, appunto, concludere la discussione.

Porrò a questo punto alcune questioni pratiche che riguardano l'amministrazione della giustizia. Certo, i problemi che sono stati qui rappresentati esistono effettivamente. Il problema dei locali, per esempio: non si può andare avanti con sedi giudiziarie che ormai scoppiano, nel senso che non c'è neanche lo spazio materiale dove tenere l'udienza o dover far sedere il giudice per poter parlare con il funzionario di cancelleria. In certi casi, il magistrato deve addirittura avvicendarsi in questa o quella stanza, in questo o in quell'angolo di corridoio, per poter tenere la propria udienza istruttoria! È questa la realtà drammatica di fronte alla quale si trovano molte sedi giudiziarie. Il problema quindi deve essere continuamente ben presente all'attenzione di tutti noi.

Questione del personale. Il senatore Rosi ha accennato nel suo intervento ai segretari e ai compiti loro demandati. La sua osservazione è a mio avviso da tener presente, perchè la questione deve essere risolta nel modo più tempestivo e rapido possibile: questi funzionari compilano degli atti, o addirittura, con competenze e funzioni primarie pervengono alla formazione di questi atti, però quando devono rilasciarne copia non lo possono fare, per cui debbono ricorrere al cancelliere, ovunque questo si trovi, e magari attendendo qualche giorno in caso di sua assenza.

Credo che si debba esaminare come modificare la competenza di tali segretari, quanto meno per consentire loro di essere sgravati da una serie di incombenze di ordine formale.

La questione più importante che desidero sottoporre alla sua attenzione, onorevole Ministro, riguarda i cancellieri. In questo momento si stanno svolgendo una serie di corsi semestrali di addestramento e aggiornamento professionale dei cancellieri. Il fatto ha aperto numerosi vuoti in tutti gli uffici, perchè i corsi sono della durata di sei mesi, e ci sono uffici dove addirittura mancano due cancellieri su tre. Si rischia persino, per questi motivi, di veder saltare dei processi. Questo mio intervento mira pertanto a richiamare l'attenzione del Ministro sull'opportunità di sospendere temporaneamente i corsi semestrali in questione.

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Per ora abbiamo sospeso la norma generale per i dirigenti. Questa, la prima misura. L'idea è di continuare a tenere questi corsi, in modo però che non producano danni. E abbiamo messo perciò a punto un programma — che richiede però un minimo di tempo per diventare efficace — di formazione continua. Quando avremo raggiunto il *plenum* dei ruoli (vanno ancora coperti 5.600 posti su 28.300), allora sarà possibile anche fare *stages,* magari della durata di tre mesi, senza avere danni. Ma adesso, con questa carenza di 5.600 unità nei ruoli, dobbiamo correggere assolutamente lo stato di cose denunciato dal senatore Tropeano.

La prima misura, come ho detto, è stata di sospendere la norma per i dirigenti. Però è indubbio che i corsi sono necessari: infatti anche la qualità è molto scesa, ciò pure in quanto, avendo tolto incentivi finanziari, oggi la professione di cancelliere è scarsamente ambita. E allora la formazione è veramente necessaria, perchè la vera difficoltà non è solo nel numero carente rispetto ai ruoli, ma anche (soprattutto nei piccoli tribunali) nel livello professionale di coloro che hanno meno di 40 anni e che, pensate, tra dieci anni saranno i dirigenti di cancelleria. Un minimo di formazione quindi si deve fare. Occorre però trovare il modo di conciliare questa necessità con l'altra di non sguarnire eccessivamente gli uffici.

T R O P E A N O . Questo appunto volevo chiedere, perchè vi sono situazioni di estrema difficoltà. Per esempio, a Catanzaro, su quattro cancellieri, uno è distaccato in un'altra pretura e due frequentano i corsi, per cui è rimasto soltanto il titolare, che da solo non può certo far fronte a tutte le esigenze dell'ufficio.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

I senatori Tedesco Tatò Giglia, Benedetti, Graziani e Tropeano hanno presentato il seguente ordine del giorno:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

considerata la gravissima carenza verificatasi negli organi della magistratura e del personale ausiliario in Sardegna e in particolare nella provincia di Nuoro, una delle zone più gravemente colpita dalla criminalità e dove si è determinata di fatto la paralisi nell'amministrazione della giustizia,

impegna il Governo:

a intervenire direttamente per quanto di sua competenza e a farsi parte attiva nei confronti del Consiglio superiore della magistratura affinchè tali situazioni siano sollecitamente affrontate e risolte.

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Faccio però presente che, oltre alla Sardegna, vi sono altre situazioni di estrema urgenza che debbono essere sanate. Mi riferisco, per esempio, a Livorno, a Cosenza, a Catanzaro. Occorre quindi una norma, che si sta mettendo a punto, per incentivare la mobilità, una norma che renda più attiva la possibilità di destinare i magistrati. Ciò anche per le esigenze della lotta al terrorismo.

Ripeto che la questione riguarda nell'immediato almeno una decina di casi, da affrontare contestualmente, cercando di superare il problema del non consenso. Sarebbe perciò opportuno che l'ordine del giorno tenesse presente tutto il quadro delle necessità. A tal fine suggerisco ai proponenti di integrarlo con la frase, da aggiungere alla fine del primo capoverso: « anche nel quadro delle altre situazioni di emergenza che caratterizzano altri circondari e distretti nel resto del paese ».

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Accogliamo il suggerimento dell'onorevole ministro e pertanto l'ordine del giorno da noi presentato deve intendersi integrato con la frase ora proposta dal ministro Morlino.

C O C O , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro. Nella relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia avevo cominciato con un accenno alla grave situazione della giustizia, dell'ordine pubblico e delle istituzioni del nostro paese, perchè ritenevo e ritengo che un'analisi dello stato della giustizia non possa prescindere e debba essere affrontata nel contesto di un'analisi, da una presa di coscienza dello stato delle istituzioni nel paese. Purtroppo, nel corso del dibattito questa attenzione per i problemi generali delle istituzioni e dell'ordine pubblico è stata accentuata da vari fatti criminosi, tra i quali uno particolarmente grave, anche per ciò che proietta e può farci prevedere per l'avvenire, quello di Torino. Però, siccome questa Commissione è chiamata ad esaminare un disegno di legge governativo e un decreto-legge che si propongono di contrastare quanto meno gli aspetti emergenti e più gravi della criminalità e del terrorismo nel nostro paese, ritengo che debba essere lasciata a quella sede l'analisi più specifica del problema. Tornerò quindi al bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia e particolarmente a quei punti del bilancio che sono stati presi in particolare considerazione.

Il Governo ha già prospettato una serie di iniziative basate su una visione generale della crisi della giustizia e che dovrebbero tendere a una soluzione di questa crisi, come ho detto, non in tutte le sue componenti, che sono molteplici, problematiche e difficili da affrontare, perchè hanno le loro radici nella evoluzione economica, morale e giuridica del paese, ma almeno nei suoi aspetti cosiddetti emergenti, nelle disfunzioni più evidenti, da tutti maggiormente notate.

Nel programma governativo si parlava anzitutto delle riforme legislative e, principalmente, della riforma del codice di procedura penale; perchè, com'è noto, il Governo ha chiesto una ulteriore nuova delega per l'emanazione di tale codice, ma non, come sino ad ora si è fatto, quasi con scadenza annuale; ha chiesto una nuova delega

che prendesse in considerazione l'opportunità di modificare alcuni punti di quella originaria, rispettandone e riconfermando però i criteri ispiratori che tendevano ad un processo democratico sostanzialmente accusatorio, che garantisse nello stesso tempo i diritti e la qualità di persona umana dell'imputato e le esigenze di sicurezza, nonchè di efficace rapida realizzazione della giustizia penale.

Su questo orientamento del Governo, dopo il parere favorevole da me espresso, mi pare che non si siano avute critiche, ma, anzi, una sostanziale e larghissima convergenza; anche se il collega Riccardelli ha osservato — e sono perfettamente d'accordo — che questa apertura del Governo per una modifica di alcuni punti essenziali della legge delega non deve servire per rinviare *sine die* l'attuazione del nuovo codice di procedura penale. Io sono convinto che, se non avremo dei fattori di disturbo per l'ordinato *iter* e per l'ordinata discussione della proposta governativa di modifica, potremmo veramente arrivare ad un nuovo codice di procedura penale garantista sia nei confronti degli imputati, sia anche — e oggi qualcuno direbbe principalmente — delle esigenze di sicurezza e tutela della società.

Anche per quanto riguarda la legislazione economica che attiene principalmente alle società commerciali ed alla rigorosa disciplina degli interventi pubblici in economia, mi pare che il mio giudizio favorevole e l'nvito al Governo di procedere presto e bene sia stato condiviso da tutti coloro che hanno trattato il problema.

Desidero ora ribadire due punti che mi sembrano particolarmente importanti, come criterio direttivo, per queste due riforme

Per quanto attiene alle società commerciali oggi abbiamo una legislazione che, a prescindere da ogni giudizio — positivo o negativo — sui suoi contenuti, è inadeguata rispetto alla realtà ed esperienza economica che deve disciplinare; perchè si basa su alcuni presupposti culturali, su alcuni modelli d'interpretazione della società, su alcuni tipi di società commerciale, di rapporti economici, che sono ormai completamente tramontati. modelli che potremmo chiamare paleocapitalistici.

Così come una legislazione sugli interventi pubblici, che chiarisca quali debbano essere i procedimenti di intervento dello Stato in tutti i campi dell'economia e precisi, inoltre, i diritti e i doveri degli operatari privati che vengono sovvenzionati o, comunque, aiutati dallo Stato, è oggi assolutamente necessaria per uscire dalla selva — molte volte contraddittoria e malfatta — delle varie legislazioni speciali, attraverso le quali si può annidare la tentazione a procedimenti, ad attività, a pratiche poco pulite in una materia che diventa sempre più importante.

Anche il richiamo ad una modifica della legge fallimentare deve particolarmente raccomandarsi al Governo. Infatti oggi, in pratica, non fallisce più nessun grosso imprenditore e il fallimento opera soprattutto, come sanzione molte volte eccessivamente repressiva, sostanzialmente nei confronti dei piccoli imprenditori (anche se per la legge, ancora molto arretrata, tali non sono). Ricordo, anzi, che vi è un progetto di legge di modifica almeno ai fini della legislazione fallimentare dell'istituto del piccolo imprenditore.

Quindi, a me pare che su queste iniziative legislative e sulle altre che il governo ha intrapreso e vuol portare avanti, si possa esprimere — anche alla luce degli interventi dei colleghi che hanno preso parte alla discussione — un parere favorevole. Semmai si potrebbe valutare negativamente la limitatezza delle riforme. Ma ciò, come dicevo all'inzio, deve essere considerato come un buon segno di realismo, sempre preferibile alla volontà, che poi molte volte resta velleitaria, di voler risolvere tutti i problemi. Si è osservato che molto spesso i propositi sono ottimi ma sono inadeguate le strutture e gli strumenti finanziari per realizzarli. Bisogna anche osservare che oggi non è sufficiente fare una buona legge: bisogna aggiungere una serie di strumenti che rendano quella legge operativa. E il Governo avrebbe il dovere di vigilare affinchè le norme vengano effettivamente realizzate

Si sono pure affrontati — molto più nel dibattito, devo dire, che non nella relazione del Governo e nella mia — i problemi generali del funzionamento della giustizia. Ritengo che ciò sia stato opportuno, in quanto questa è la sede in cui in modo più specifico e corretto si deve affrontare l'argomento.

Nella relazione ho sostenuto che il primo punto per analizzare il funzionamento della giustizia è la legislazione. E qui chiedo scusa ma devo fare una precisazione. La senatrice Tedesco, infatti, mi ha attribuito un pensiero che non era il mio. Io non ho detto che la crisi della giustizia sia soltanto crisi della legislazione. Ho detto che mi sembra metodologicamente corretto, nel momento in cui vogliamo renderci conto delle cause della crisi della giustizia, partire da una analisi della crisi della legislazione. Quando parlo di plurinomia della legislazione vigente, significa che oggi il magistrato si trova a giudicare con leggi che hanno contenuti normativi in contrasto tra di loro.

Oggi abbiamo contemporaneamente vigenti — come in tutti i paesi, del resto — insieme a quelle più recenti, leggi che risalgono al 1865; e molte volte queste — almeno tecnicamente — sono migliori di quelle che quotidianamente facciamo noi. Ed il magistrato si trova, per la peculiarità del caso concreto da risolvere, ad armonizzare tutte queste leggi.

Abbiamo anche delle leggi non intrinsecamente coerenti, perchè sono il frutto di difficili compromessi, e quindi rapresentano una linea assai frastagliata di soluzione di conflitti d'interesse. Altre lasciano al magistrato un'ampia discrezionalità, nel senso che il magistrato deve aggiungervi qualcosa di proprio per risolvere conflitti concreti, secondo le peculiarità del caso concreto, in quanto a livello legislativo non si è ritenuto opportuno risolvere completamente e minuziosamente ogni possibile tipo di conflitto che si presenti nella realtà.

Si è anche parlato di leggi-provvedimento, e questo è un punto molto importante, perchè la legge-provvedimento, quando si dà forma legislativa ad un atto che meglio potrebbe essere atto di governo, è una prassi non molto corretta, in quanto inquina il principio di separazione dei poteri e deresponsabilizza il governo dal punto di vista della responsabilità politica e amministrativa. Abbiamo parlato anche di leggi-manifesto, di leggi per le quali non vengono previsti gli strumenti di operatività.

Tutto questo ci porta a comprendere la funzione creativa e di razionalizzazione che la giurisprudenza oggi è chiamata a svolgere. In proposito, sono state fatte delle osservazioni, che in linea di principio condivido, in particolare dal senatore Agrimi, il quale ha richiamato il principio dell'equilibrio dei poteri, prescritto dalla Costituzione, e cioè che il giudice deve essere soggetto soltanto alla legge, nel senso che non ci deve essere alcuna intermediazione di potere, di interessi o di posizioni personali, culturali o politiche tra il giudice e la legge, ma il giudice deve essere completamente subordinato alla legge. Questo è vero, ma ciò non esclude che il giudice deve spesso interpretare una legislazione incerta, confusa, una legislazione condizionata da profonda plurinomia, e quindi deve razionalizzare una normativa che in sè non è nè organica nè coerente, secondo quell'ideale della legislazione organica e coerente che si poteva realizzare soltanto in società in cui vi fossero determinati princìpi-guida seguiti pacificamente da tutti.

Altro punto importante, per quanto riguarda il ruolo del magistrato, è quello del lavoro e del rendimento. Vi è stato un sostanziale accordo per liberare i magistrati da tante incombenze che non sono adeguate al ruolo che dovrebbero assumere magistrati che oggi chiamiamo, traducendo alla lettera una dizione inglese, professionali.

Ci si è espressi favorevolmente alla depenalizzazione, che ha tanti importanti significati, ma che qui è stata, in questo contesto, soprattutto analizzata come uno strumento per diminuire e razionalizzare il carico di lavoro dei magistrati. È stato anche prospettato un rigoroso controllo sul lavoro dei magistrati e si è osservato che, se la stragrande maggioranza dei magistrati lavora con molto impegno e con grande dedizione, vi sono casi in cui, invece, i magistrati potrebbero rendere di più. Per quanto riguarda la razionalizzazione del lavoro dei

magistrati vorrei qui, però, aggiungere qualcosa e vorrei su questo punto particolare richiamare l'attenzione del Governo e anche della Commissione. A me pare che una delle cause principali dello scarso rendimento della giustizia, nonostante in Italia vi sia il più gran numero di magistrati tra i paesi europei — e non soltanto con riferimento all'Inghilterra, dove c'è una pratica e una legislazione, tutto un sistema giudiziario profondamente diverso dal nostro, ma anche nei confronti di paesi che hanno sistemi processuali simili — stia anzitutto nella nostra cultura processualistica, perchè, nonostante quello che si dice a favore della semplificazione, dello snellimento e della essenzialità dei processi, noi frapponiamo tra la sostanza della domanda e la sostanza della risposta di giustizia eccessivi filtri formali, dogmatici e di ogni genere. Quando si parla di semplificazione, di essenzalità delle procedure, dobbamo renderci conto che questo è uno dei problemi più importanti per la razionalizzazione del lavoro del magistrato, il quale lavoro deve essere considerato non per la quantità di fatica, intellettuale o fisica, del magistrato, ma per la quantità di resa della giustizia. Se esaminiamo un incartamento processuale, e da una parte mettiamo i fogli di quell'incartamento che servono per la sostanza del processo, per la miglior risposta di giustizia, e dall'altra i fogli che servono per gli adempimenti formali, i secondi fogli sono molti più dei primi e questo ci dà la visione plastica della inadeguatezza, della sostanziale inessenzialità del nostro processo.

Un altro problema è quello della motivazione della sentenza, la quale in passato era un compito che il giudice redigeva per essere lui stesso, poi, giudicato dalla commissione nello scrutinio per l'avanzamento in appello o in cassazione. Oggi che questo non c'è più — e dovrebbe essere uno degli aspetti positivi del nuovo tipo di progressione di carriera — si dovrebbe studiare il sistema perchè la motivazione sia una enunciazione stringata dei motivi per cui si è pervenuti a una determinata decisione, senza escludere l'obbligo di una motivazione contestuale al dispositivo, il che sarebbe anche una garanzia per il cittadino, il quale deve conoscere contestualmente i motivi per cui il giudice è arrivato a una determinata conclusione.

È stato sollevato anche il problema dell'ordinamento giudiziario, problema certo gravissimo, perchè la VII disposizione transitoria della Costtiuzione indicava come sostanzialmente contrario alla Costituzione quello vigente prescrivendo che doveva restare in vigore solo finchè non se ne redigeva un altro coerente con i princìpi della Costituzione.

Volevo porre in risalto anche quanto sostenuto dal senatore Riccardelli sulla distinzione tra magistratura requirente, inquirente e giudicante, problema assai importante sia perchè una commistione tra questi momenti non è conforme ai più elementari princìpi di diritto e di giustizia, sia perchè una confusione tra queste attività evidentemente può portare ad abusi.

È così il pretore nel nostro ordinamento, in cui svolge questi tre ruoli insieme; ciò avveniva una volta perchè si considerava il pretore, e lo era effettivamente, una specie di giudice minore che si occupava soltanto di una giustizia, se non proprio bagattellare, certamente di secondaria importanza, mentre vediamo quale ruolo hanno assunto oggi i pretori. Sono anche personalmente convinto che una distinzione più netta di quanto vi sia oggi tra funzioni inquirenti, requirenti e giudicanti dia maggior prestigio sostanziale, e quindi maggiore credibilità, alla funzione giudicante e alla indipendenza, che nei limiti del rispetto rigoroso della legge deve essere completa, del magistrato.

Altro problema molto dibattuto è quello carcerario. Anche qui si è posto in risalto che da una parte vi sono ottimi propositi, soprattutto quello di continuare nell'attuazione della riforma carceraria e dei suoi princìpi, dall'altra si deve constatare l'inadeguatezza sia delle strutture che degli strumenti finanziari e di altro genere predisposti per la realizzazione e l'attuazione di questa riforma. Questo è una specie di *leit-motif*, potremmo anche dire di triste motivo, che accompagna tutti i discorsi sulla giustizia: la poca spesa che lo Stato destina in questo

settore. Ma di questo parlerò alla fine, in maniera generale.

Altro punto che è stato esaminato con grande attenzione è quello del rapporto tra la disciplina nelle carceri e il recupero sociale del detenuto. Tutti i colleghi intervenuti sono stati d'accordo che il lassismo penitenziario e un certo consumismo che si realizza anche nelle carceri, con il televisore a colori e con altri strumenti di questo genere, soprattutto la mancanza di disciplina nelle carceri..

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Scusate l'interruzione, ma si tratta di una cosa molto importante. Il fatto che siano state dotate le celle carcerarie di televisori è stata l'alternativa seria al fatto che diventava impossibile, date le ore di trasmissione televisiva, avere il massimo di vigilanza nelle ore notturne con gli attuali effettivi.

C'è poi un problema psicologico per cui far assistere ad un incontro di pugilato due persone è una cosa, mentre farvi assistere una folla produce effetti di un tipo diverso. Quindi la spesa che è stata fatta dotando le celle di televisori con i due programmi — anche per avere l'alternativa per i detenuti di potersi vedere il concerto e non necessariamente l'incontro di boxe è a mio giudizio da considerarsi intelligente. Infatti gestire le carceri oggi è gestire non più dei rassegnati: una volta, dopo quindici giorni, anche l'ergastolano accettava la nuova vita. Oggi gestire le carceri significa gestire la violenza esasperata, eccitata, educata, istruita. Questa è la grossa novità: la frontiera del terrorismo passa per le carceri, non perchè lo dice Curcio, ma perchè obiettivamente passa per i trentamila carcerati. Il processo di politicizzazione dei detenuti comuni è crescente. Ciò nonostante, abbiamo resistito alle suggestioni di emanare norme per l'ergastolo e la segregazione, anche se mi hanno riferito che qualche facile scrittore di romanzi dice che abbiamo ripristinato la pena di morte. È chiaro, chi ha successo letterario può guardare a queste cose utilizzando il prestigio di una letteratura che viene ritenuta valida anche quando è scadente. Però la verità è quella che vi ho riportato per darvi un quadro sulla problematica della vita carceraria, campo nel quale siamo uno dei paesi più avanti del mondo, nel duplice senso della ritenzione e della sicurezza.

Mi scuso ancora per l'interruzione.

C O C O , *relatore alla Commissione.* Devo ringraziare il Ministro di questo intervento e di questa precisazione, che peraltro mi sembra in linea con quello che avevo esposto nella relazione e con quanto hanno detto i colleghi che sono intervenuti, nel senso che non è il lassismo penitenziario o la mancanza di ordine e di disciplina nelle carceri che possa favorire il recupero sociale del detenuto, e non si deve confondere l'umanizzazione della pena con il lassismo penitenziario, che trasforma poi le carceri, oltre che in centri di eversione politica e criminale, anche in centri di violenza, di vendette e di prepotenze di ogni genere. Peraltro io conosco, sia come magistrato già componente del Consiglio superiore della magistratura che come parlamentare, la dedizione e l'impegno del direttore generale degli affari generali e so anche che questi pregi sono bagaglio di tutti gli altri magistrati e funzionari che operano in questo delicato settore contro il loro interesse, per senso del dovere, e che pagano...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* E pagano di persona, come Tartaglione, Palma, De Gennaro, eccetera.

C O C O , *relatore alla Commissione.* Pagano di persona, appunto, restando in quella direzione generale. E qui vorrei anche dire una parola a favore di quei magistrati che lavorano presso il Ministero e che vengono da alcuni — e molte volte anche da noi magistrati — considerati come imboscati, mentre invece adempiono a funzioni delicatissime e molto importanti, anche con riferimento alle libere professioni e all'organizzazione della giustizia, funzioni alle quali non potrebbero adempiere se non magistrati.

Dopo questa parentesi alla quale mi sono lasciato andare seguendo il Ministro, debbo rilevare che è stata però sollevata qualche

nota di discredito sull'attuale sistema carcerario, che verrebbe paragonato ad un custodialismo a vita, se l'espressione del collega Gozzini era questa, nel senso che, se si privilegia il momento della ritorsione da parte dei funzionari e degli agenti carcerari sul detenuto su quello della collaborazione e del servizio tendente al recupero sociale del detenuto stesso, noi avremo dei detenuti che non potranno mai essere recuperati, e quindi si instaurerà questo paventato custodialismo a vita. Io ritengo che in questa materia siano opportune due cose: da una parte non deflettere dai princìpi indicati e prescritti dalla Costituzione, cioè che la pena deve tendere al recupero sociale del condannato; però questo risultato deve raggiungersi con il massimo di realismo. Se infatti si confonde — l'ho detto poco fa e lo ripeto — fra questa opera, che deve essere costante, che deve essere un'opera di dedizione da parte di tutti — e per questo gli agenti e gli operatori carcerari hanno diritto a una maggiore considerazione dal punto di vista sociale e retributivo — ma deve essere severa, con qualsiasi opera di lassismo, se lasciamo scoperti agenti e operatori carcerari di fronte a tutte le possibili reazioni negative dei detenuti, allora noi, sia pure con parole e con concetti più sofisticati, arriviamo di nuovo a quel lassismo che tutti abbiamo considerato contrastante con ogni principio del recupero sociale.

Si è anche parlato, e non poteva non essere così, della gravissima situazione politica e istituzionale che sta attraversando il paese, e si sono avute le prime avvisaglie del dibattito che affronteremo fra poco sui provvedimenti governativi, decreti-legge e progetti di legge sull'ordine pubblico. È emersa in questa materia innanzitutto una convergenza di fondo sul dovere del Parlamento e del Governo di affrontare con armi adeguate il terrorismo e la eversione armata. Tutti ci siamo accorti oggi, infatti, quando vediamo che il terrorismo e l'eversione armata colpiscono dove, quando e come vogliono, che gli strumenti dello Stato democratico per difendersi e per difendere la sicurezza e la vita dei cittadini sono inadeguati, e quindi abbiamo necessità di nuovi strumenti, o di meglio utilizzare sul piano amministrativo ed operativo quelli che attualmente abbiamo. Evidentemente vi sono dei dispareri, ed emergeranno certamente nella discussione sul disegno di legge e sul decreto-legge, sul tipo di strumenti che vengono proposti dal Governo. Tuttavia a me pare che una prima conclusione su questi problemi si possa anticipare. Quello delle istituzioni è ormai il problema fondamentale per tutti. Se le istituzioni ritornano a funzionare, noi potremo sperare in una ordinata vita democratica, in un ordinato progresso, in una ordinata dialettica democratica tra partiti diversi e contrastanti. Qualche volta, di fronte alla gravità della crisi dell'economia, abbiamo il malvezzo di discutere se sia più grave questa o la crisi delle istituzioni, e si perde tempo per stabilire se debbono essere prioritari i problemi che riguardano la prima o quelli che si riferiscono alla seconda, mentre è invece evidente — direi è elementare — che sono entrambi problemi gravissimi, e che ciascuno di noi, secondo la sua competenza, secondo le sue inclinazioni, secondo le sue attitudini, deve dedicarsi a discutere l'uno e l'altro problema.

Vorrei aggiungere un'altra osservazione: se non si procede ad un rapido recupero delle istituzioni, ad un loro funzionamento corretto, essenziale ed efficace, non sarà possibile per i prossimi anni alcun governo dell'economia.

Oggi si continua a parlare molto, forse troppo, senza riflettere sulle illusioni e disillusioni delle istituzioni del passato, di programmazione dell'economia. Ebbene, se noi non abbiamo un Parlamento che funzioni bene come Parlamento, un Governo che funzioni bene come Governo, una legislazione chiara e limpida dell'economia e soprattutto degli interventi dello Stato nell'economia, se non recuperiamo una organizzazione finanziaria che funzioni bene e risponda bene alle richieste sostanziali di giustizia dei cittadini, noi non potremo avere nessun Governo, che sia in grado di attuare una direzione efficace e reale dell'economia.

Detto questo concludo questa replica ponendo in risalto (e su questo tema dobbiamo ritornare) la inadeguatezza della spesa pub-

blica per la giustizia; inadeguatezza che ormai non si giustifica più da nessun punto di vista, neppure dal punto di vista di una politica occupazionale in quanto l'occupazione di persone che sono necessarie nell'amministrazione della giustizia costa meno allo Stato, all'erario, di quanto costano altre artificiose occupazioni in altri campi, dove sono forse meno necessarie.

Ora, sperando di non sbagliare, rendendomi interprete nella sostanza di quello che è stato detto da tutti i colleghi, sia pure nella variazione di opinioni personali e politiche di tutto il Parlamento, rivolgo un invito, che è un pò un'autocritica per il Parlamento, alla dedizione massima per i problemi delle istituzioni, fra le quali principale — o, se non principale, certamente importantissima — è quella della giustizia.

Esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno presentato dai colleghi del Gruppo comunista, con l'integrazione del rappresentante del Governo, e propongo quindi un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Anzitutto sottolineo doverosamente come il dibattito sul bilancio della giustizia sia stato all'altezza dell'importanza che il tema della giustizia viene ad acquistare quest'anno nella discussione generale dei bilanci. Certo, tutti abbiamo apprezzato molto la riforma Curti (forse meno la riforma finanziaria successiva per i guai creati con l'esercizio finanziario alla Commissione bilancio e tesoro; probabilmente bisognerà introdurre qualche correttivo nella legge Curti); ma penso che, pur restando nello schema della legge Curti, dobbiamo trovare un meccanismo per cui un dibattito come quello che si è svolto qui sia fatto in Aula con la piena responsabilità dei Gruppi.

Chi ha vissuto la storia di questi trenta anni può dire, raccontando anche episodi nodali, come siano stati postergati i temi della giustizia per generale convergenza. Quando i magistrati — quelli che fanno i convegni — si lamentano di queste cose, bisogna spiegar loro che le vicende sono quelle che sono state. D'altro canto, un paese come il nostro, che usciva dalla guerra ed era intriso di una cultura che al limite era la licenza liceale, aveva bisogno di una pausa nella quale, acquisendo l'economia con pari dignità culturale di altre cose, facesse questo bagno di realismo, che è stato poi il momento migliore della cultura letteraria del nostro paese.

Lo sviluppo ad un certo punto ha determinato — proprio perchè è stato sviluppo e non progresso — una realtà sociale nuova e sconosciuta.

Quando la crisi è divenuta la crisi dei poteri, allora voi scoprite la figura dell'intellettuale. Nello scoprire queste cose nuove che sono la società che abbiamo davanti comprendete come la forma di intellettuale che ci serve sia quella del giurista, necessaria per capire la società moderna.

Nella coscienza civile dei cittadini il sentimento della giustizia è diventato prevalente rispetto ad altri sentimenti nel momento attuale.

I fatti che sono avvenuti non contraddicono a questo: dimostrano la necessità di questo.

Le misure che domani cominceremo ad esaminare sono state concepite come le misure sulle quali dobbiamo segnare la frontiera tra chi sferra un attacco allo Stato e chi è dall'altra parte. Ma chi sta da questa parte deve sapere che queste misure sono la frontiera dell'ordinamento. All'interno di questa frontiera dobbiamo dare all'ordinamento tutto il vigore morale della compiutezza della sua estrazione, ponendo mano ad un piano della giustizia da portare avanti in tempi accelerati. Il tema è talmente maturo che richiede oggi questo tipo di risposta.

Anche il fermo di polizia, che vedrete domani con i tentativi di novità, avremmo potuto scriverlo in altro modo per la profondità rispetto a come lo si immaginava. Ma su questa materia bisogna avere il massimo di robustezza e il massimo di chiarezza possibile; nonchè il massimo coraggio che richiede la chiarezza, la limpidezza e quindi la necessità dialettica.

Sapendo però che stiamo dalla stessa parte, almeno qua dentro. Questa è la cosa im-

portante, che allora si può discutere, si può polemizzare con tutta tranquillità.

E veniamo adesso al bilancio della Giustizia. Sui residui passivi, sulle questioni particolari che sono state sollevate, è stata preparata una grossa documentazione. Un appunto notevolmente ridotto su questi residui passivi, per pagare il doveroso tributo da parte di un Ministero fra i meglio amministrati (anche per la qualità dei magistrati, l'estrazione di coloro che lo compongono negli uffici, nei gangli direttivi), lo faremo pervenire, se necessario e se richiesto, alla Commissione finanze e tesoro. In esso sono esposte giustificazioni, per carenze anche tutte particolari, in relazione ai residui passivi esistenti.

Ad ogni modo, qual è il punto fondamentale che dobbiamo tener presente nel por mano a questo piano della Giustizia? Perchè non lo abbiamo enunciato con la tecnica ormai invalsa quando si fanno i piani (perchè non c'è Ministro che non debba farne uno, cotraddicendo quindi alla pianificazione)? Perchè non abbiamo usato i rotocalchi, la televisione e via dicendo? Per non fargli fare la fine delle programmazioni per rotocalco!

Avevamo pensato, all'inizio della legislatura, di tenere un incontro degli uffici dei Presidenti, immaginando che questo piano della giustizia, per essere un vero piano, deve essere un provvedimento programmatorio, con successioni di tempi e di aggiornamenti. Ritenevamo pertanto che il primo passo fosse un atto ordinatore e di coordinamento dei lavori tra le due Camere.

Non è stato possibile, e questa è la realtà della situazione politica, di cui siamo tutti corresponsabili.

Il senso della cosa però resta. Noi dobbiamo costruire la serie di problemi che abbiamo davanti nei loro vari aspetti. Un piano deve avere una certa ordinata organicità, ma, come tutti i piani, non è dato dal racconto ordinato delle cose; richiede invece di conoscere dati qualificanti; qual è il punto, il fattore di sviluppo che porta da una situazione a un'altra? Altrimenti non si farà mai un piano. Le ragioni dei numerosi fallimenti stanno nel fatto che è sempre mancato il *quid* che giustificava il piano stesso.

Ora, il fattore di sviluppo noi lo abbiamo individuato, e credo con una consonanza notevole, nel processo penale: il processo penale non solo è rilevante nella organizzazione della giustizia, per i motivi che sapete, ma collega con immediatezza tutto il sistema giurisdizionale al generale sistema di libertà del Paese. Il rapporto fra autorità e libertà, e tra efficienza e garanzia, è quello che qualifica e collega. Per questo siamo partiti dal processo penale.

Con la seconda seduta della Commissione giustizia della Camera, in sede di presentazione del provvedimento nelle forme illustrate, abbiamo ieri fatto un passo avanti notevole.

Qual è la situazione? Il punto è che la delega deve restare intatta nel suo significato, mentre gli 83 punti in certe parti contraddicevano a questo principio, tanto che i redattori del progetto hanno dovuto introdurre istituti, norme, disposizioni non previste negli 83 punti. Altro aspetto fondamentale è che per alcuni punti è stata rispettata la delega, con il chiarimento però che il momento di approdo culturale cui la Commissione redigente era arrivata era di altro tipo. La tesi sostenuta da alcuni — pubblicate il Codice, date una *vacatio* di due anni e presentate una legge di modifica del Codice — sta solo a significare la non conoscenza di ciò che sono le codificazioni; in contrasto del resto, anche in questo, con la delega, che prevedeva una *vacatio* di un anno soltanto.

È stato poi adottato un meccanismo procedurale, consistente nel doppio rapporto con una commissione strettamente parlamentare, forti di una esperienza avuta a suo tempo con la legge n. 382, la quale consente che i tempi vengano rispettati anche al di là delle crisi di governo. Trattandosi cioè di materia di attuazione costituzionale, il rapporto con il Parlamento verrebbe messo al riparo delle vicende di eventuali crisi di governo.

Nodo risolutivo di sviluppo di un piano per la giustizia, è il nuovo processo penale.

Naturalmente non abbiamo accettato che le obiezioni fossero rappresentate dalle strut-

ture: queste sono un problema collaterale, non un alibi per non fare il codice. Chiariremo nel corso del dibattito che anche le misure eccezionali si collegano al nuovo Codice di procedura penale e non vi contraddicono, pur se a qualcosa questo è sembrato voler conciliare il diavolo con l'acqua santa; ma a questi abbiamo risposto che il dramma della politica sta proprio in questa terribile realtà terrestre, di questo mondo del peccato originale, sì, ma anche della Grazia.

Per cui dobbiamo agire in modo tale che la vicenda della delega del Codice, i tempi rigorosi che indicheremo, vengano posti al riparo dal fatto che esigenze gravi e straordinarie come queste attuali, perdurando o meno, possano incidere sulla attuazione del nuovo Codice di procedura penale.

Comunque, chiarito che, pur non avendo accettato le obiezioni, ci siamo fatti tuttavia carico delle carenze strutturali attuali, dovremmo procedere con immediatezza, alla attuazione parallelamente del Codice di procedura penale, di una prima misura di depenalizzazione. Così il piano si comincia a costruire.

Devo dire in proposito che la Camera dei deputati, di fatto, dedicandovi una seduta alla settimana, sta procedendo con celerità notevole. Ora l'importanza della depenalizzazione è notevole, tanto più che depenalizzare significa in gran parte regionalizzare. Perchè passare a misure amministrative il 90 per cento di quelle disposizioni significa entrare in materia regionale. Probabilmente solo chi ha fatto il regionalista per venti anni se ne poteva accorgere. Però potremo trovare il modo di inquadrare compiutamente questo tipo di realtà, avendo tutte le garanzie che sempre si tratta di materia, sì, di competenza regionale, ma che deve avere un carattere di omogeneità molto più intenso trattandosi di un fatto sanzionatorio. Questo nodo ulteriore l'abbiamo già affrontato e la Commissione è già arrivata all'articolo 16 del provvedimento.

Parallelamente abbiamo presentato qui il provvedimento sul giudice conciliatore, perchè rispetto a un livello del 74 per cento di processi civili che venivano affidati alla magistratura onoraria, siamo scesi a un livello del 4 per cento, che è assurdo sotto mille profili; e quindi, subito dopo, il primo provvedimento che in questa sede dobbiamo affrontare, in parallelo con la depenalizzazione, è il provvedimento della giurisdizione onoraria, avendo cura, tra i Gruppi politici, di realizzare quel tipo di consonanza con i rappresentanti dei due rami del Parlamento, in modo che resti esaltato il bicameralismo.

Così, procedura penale, depenalizzazione da una parte e contemporaneamente giudici onorari dall'altra creano le condizioni per cui le obiezioni che erano fatte sull'efficienza delle strutture perdono gran parte del loro significato: e sono provvedimenti che possono entrare in vigore molto prima del tempo limite che vi è per l'esercizio della delega della procedura penale.

Il nuovo processo penale comporta anche un altro dato importante: orientare la difesa per i non abbienti. Abbiamo insediato il mese scorso al Ministero una apposita commissione composta in modo molto ristretto per mettere a punto, rispetto ad altre elaborazioni che già esistevano, un meccanismo per assicurare la difesa ai non abbienti.

È indispensabile, in un processo accusatorio, che la difesa abbia strumenti di questo tipo. Per gli abbienti, le strutture e le forme imprenditoriali della professione forense consentiranno che accanto al pubblico ministero anche l'altra parte sia adeguatamente attrezzata, organizzata e garantita: e altrettanto occorre che sia garantito ai non abbienti.

Immediatamente dopo, cioè completandosi i lavori preparatori entro questo mese per la procedura civile (su cui una commissione ha lavorato in due sedi, a Roma e a Milano), si provvederà alla riforma della giurisdizione del tribunale minorile, perchè è impensabile tralasciare la struttura minorile anche per gli aspetti civilistici, completando così tutto un ampio movimento in questa direzione e migliorando anche la norma sostanziale, che state discutendo, dell'adozione.

In questa riforma occorrerà anche individuare il ruolo dei tribunali per i minori nella materia dei tossicodipendenti. Comun-

que vada toccata la sua giurisdizione, il tribunale dei minori è certo più indicato per gestire la lotta ai tossicodipendenti che non per la lotta ai commercianti della droga.

La lotta alla droga, poi, richiede attrezzature particolarmente qualificate.

Ma qui non voglio aprire un discorso sulla droga.

Questo sarebbe il quadro dei tempi delle misure più importanti.

Impostate, e seriamente, queste cose, allora sarà possibile dare concretezza alle sollecitazioni per una riconsiderazione del codice penale in tutta la sua compiutezza. Sarà possibile probabilmente cominciare a riscrivere anche alcuni libri della parte speciale.

Tutto questo comporta che, non dopo che siano realizzate, ma appena siano chiarite tali questioni, allora avremo le implicazioni necessarie per affrontare il tema dell'ordinamento giudiziario. Solo dopo che siano state definite le procedure penale e civile (per definirle, tanto per intendersi, basterebbe approvare la delega per il processo penale o anche altre forme per il processo civile), ritengo che sia possibile mettere le mani seriamente sull'ordinamento giudiziario; non perchè questo dipenda da quelle, ma perchè il chiarimento di fondo sull'ordinamento giudiziario servirà a dare l'ultima modellatura alla procedura civile e penale

Tutte le disfunzioni che si sono manifestate e che hanno diviso il giudizio sulla magistratura, se le andate a guardare, fondamentalmente sono intervenute nella materia socio-economica. Sul primo e secondo libro del codice civile e sulla legge fallimentare sono state emanate sentenze di grande rilievo, che però non hanno suscitato clamore; di esse si è preso atto sotto il profilo culturale e intellettuale, però non hanno dato luogo a scandali (ben inteso, nel senso evangelico della parola) di nessun tipo.
Nella materia socio-economica. Ma non è questione di giudici. Le disfuzioni dipendono dal fatto che molte volte il legislatore, nella composizione dei conflitti sociali, ha emanato leggi che o erano contingenti, e quindi non reggevano oltre un certo periodo, o erano occasionali oppure, ancora, meramente formali. Quando il giudice ha dovuto applicarle ed è andato a cercare la sostanza, ha trovato che il compromesso del legislatore — lecito, positivo, non negativo — essendo rimasto solo verbale, era stato talmente fatto male in sede parlamentare, che il giudice sarebbe dovuto restare soggetto a una legge che non aveva risolto il conflitto sostanziale; di qui il delinearsi del giudice creatore di norme, anzichè soggetto alla legge; ciò in quanto il giudice non può rifiutarsi di pronunciarsi, ed è quindi naturale che, in alcuni casi, si sia determinata una necessità di creatività.

Stiamo comunque facendo preparare dall'ufficio affari civili una documentazione approfondita, in base alla quale saranno presentate delle proposte di legge che tengano conto di quanto avvenuto in questi anni.

V'è poi un'altra realtà rilevante, quella dell'integrazione sovranazionale, dell'integrazione europea. Dirò tra parentesi che molte delle difficoltà dell'integrazione europea dipendono dal fatto che la costituzione della Comunità — costituzione tipicamente giuridica — è stato invece affidata agli agronomi, e ci si è così trovati davanti all'Europa delle patrie agricole. Abbiamo avviato una ricerca rigorosa per andare a vedere le nostre inadempienze, sulle quali impegneremo il Parlamento per il dovere che abbiamo di adeguamento legislativo alla Comunità, ma anche per l'armonizzazione dei diritti.

In riferimento allo spazio giuridico europeo abbiamo ottenuto un risultato importantissimo su cui non mi soffermo, ma che durante la presidenza italiana porteremo a compimento per tutta la materia penale. Ci auguriamo quindi che in questa formula presentata da Giscard in modo intelligente ed impressionistico, ma che poi proprio nei francesi ha trovato le maggiori resistenze, non vada intesa solo la materia penalistica, ma anche quella civilistica. Sta perciò a noi portare avanti la grande novità secondo cui diventano estradabili i reati fiscali che erano un tabù intoccabile e di cui noi in Italia abbiamo fatto alcune esperienze clamorose. Sarebbe infatti assurdo immaginare che in una comunità dove circolano beni, cose, denaro, eccetera, non circolino

giudici, intendendo per reati fiscali, salvo alcune riserve tecniche, anche la materia valutaria, quella dei cambi e tutta la materia finanziaria.

Per quanto riguarda un altro tema, un filone di ricerca è rappresentato dalla lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo. Abbiamo intrapreso studi che ci hanno consentito di affrontare questa vicenda non con l'improvvisazione del momento, ma con una preparazione seria. Il discorso riguarda anche il fenomeno della mafia e l'altro di cui vi siete già interessati con iniziative legislative, cioè le varie forme di violenza sessuale.

Problema finanziario. Le ragioni storiche del ritardo della giustizia sono anche quelle delle indisponibilità finanziarie.

In primo luogo dobbiamo perciò garantire la spendibilità delle somme di cui si chiedono gli stanziamenti, e su questo credo che siamo tutti d'accordo. Occorre inoltre favorire il ricorso alla Cassa depositi e prestiti da parte dei comuni cui compete l'edilizia giudiziaria, cosa che speriamo avvenga presto, così come prevede il decreto legge sostitutivo della legge finanziaria per la parte della finanza locale. Poichè proprio in materia di spendibilità il nuovo meccanismo previsto dalla legge finanziaria consente di partire col sistema delle disponibilità di cassa, abbiamo fatto un grosso lavoro chiamando ad operare i comuni piu importanti alle prese con una crisi di edilizia giudiziaria; e siamo partiti in anticipo sulla legge finanziaria, immaginando che da marzo in poi l'attività dei comuni si fermerà necessariamente per l'intervento delle elezioni, in modo da concentrare nel primo trimestre tutti gli atti formali, affinchè poi la Cassa depositi e prestiti possa svolgere le proprie procedure senza far pagare a questa attività l'interruzione derivante dal nodo elettorale.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, i programmi formulati funzionano con molto impegno. precisione e saggezza. È però inutile realizzare filmati televisivi in materia senza conoscere bene la storia. Le carceri in Italia erano fatte con alcune rocche e con i conventi espropriati in base alle leggi emanate dopo l'unificazione. Riteniamo pertanto che questa non sia una spesa soltanto umanitaria e necessaria per le carceri, ma anche utile, a patto che i comuni la sappiano utilizzare anche sotto il profilo che si riferisce all'urbanistica generale. Se pensate che fra due anni riusciremo a chiudere il penitenziario di Procida, isola bella, ma turisticamente non utilizzata, se ne deve concludere che essa acquisterà una realtà che la renderà di gran lunga più attraente, e ciò non solo per i ricordi della letteratura dell'ottocento che essa richiama, a patto però che quel castello venga trasformato in parco turistico. Possiamo farlo, perchè il carcere di Avellino e quello di Carinola sono in via di completamento, e potranno accogliere i detenuti oggi ospitati in quella realtà

Vorrei dedicare un accenno particolare anche al problema delle carceri speciali per dirvi che queste sono speciali soltanto nella loro obiettiva difesa esterna, salvo la situazione generale di alcune di esse. All'interno noi vogliamo realizzare le migliori carceri possibili, perchè appunto la specialità oggi sta solo nella difesa esterna, non nelle condizioni interne di gestione. Anche allo stato attuale delle cose, checchè ne dica qualche semplicisctico osservatore, non è vero niente di quello che si afferma, come ha fatto una organizzazione internazionale, che ha scritto recentemente di queste cose senza essersi su di esse procurata la dovuta documentazione. Noi abbiamo infatti un ordinamento penitenziario tra i più evoluti del mondo sul piano giuridico. Si tratta di adeguare ad esso le strutture esistenti, e sia chiaro che questo non si realizza se viene meno il bene della sicurezza. Nel sistema del nostro ordinamento penitenziario i rapporti sono giuridicamente gestiti ad organizzati. Gestirli giuridicamente in questa situazione lo si paga con la vita, con le mortificazini, con tutto quello che subiscono i nostri agenti di custodia e il nostro personale. Voi non avete idea di quali siano le minacce, le condizioni di vita sopportate da queste persone e il rischio che esse corrono. La situazione numerica: su 17 mila unità previste dai ruoli, ne sono in servizio solo 13.500. Utililizzando il sistema del servizio di leva per i servizi più escterni, e non interni, abbiamo avuto la pos-

sibilità di far fronte ad una situazione che, stando alla pari con gli altri paesi, ne richiederebbe 24 mila. Presenteremo una proposta di legge in proposito appena le ragionerie avranno esaminato a fondo la questione — tutti si commuovono della straordinarietà della situazione, ma poi nessuno agisce nel modo giusto per trarne le conseguenze pratiche — perchè in questo perio do ci sono, a nostro giudizio, le condizioni per provvedere ad un nuovo reclutamento portando gli effettivi ad almeno ventimila unità. Attraverso uno norma stabilita nella legge sul pubblico impiego abbiamo già migliorato le loro condizioni di lavoro portando l'impegno giornaliero a sette ore, come le altre forze dell'ordine. Il vero problema del personale carcerario è però un altro: esso, aveva nei confronti del detenuto un tipo di prestigio derivante da un bagaglio culturale di livello molto superiore. Oggi il personale carcerario si trova di fronte a detenuti che lo pongono, sotto questo profilo, in una condizione di inferiorità. È quindi necessario non solo fare un'opera di reclutamento, ma di riqualificazione e di riconsiderazione sociale del personale addetto ai penitenziari.

Abbiamo fatto uno sforzo notevole per creare condizioni finanziarie un po' più adeguate alle necessità ed alla richiesta di personale altamente specializzato, tenuto conto che fare il poliziotto in una piazza, in un'operazione di polizia è cosa che richiede doti specifiche e per preparare i gestori dell'ordine pubblico nelle carceri, ove si ha a che fare con i detenuti, si richiedono le stesse doti più altre qualità, che possono venire soltanto da un diverso prestigio sociale.

S P A D A C C I A . Una riforma è necessaria. Per il reclutamento, sono due anni che l'aspettiamo. Ricordo che il senatore Bonifacio la fermò ed è il caso di riattivarla.

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Lei, senatore, non dice mai banalità, ed a noi è toccata l'eredità di Bonifacio. D'altra parte, i governi esistono per essere punti di riferimento di tutte le critiche (è questa la loro vera funzione) e per garantire la continuità delle istituzioni ed il reclupimento delle proposte delle parti sociali.

Chiarito questo, come è possibile che i detenuti abbiano rispetto per una funzione di sorveglianza che non è tenuta in considerazione da un punto di vista sociale?

La soluzione dei complessi problemi richiede, fra l'altro, delle attrezzature in un momento in cui la situazione delle carceri può esplodere per il più banale degli incidenti (magari per il verificarsi di un corto circuito nelle cucine!).

Si pensi, ad esempio, che nel carcere di Poggioreale sono ristretti novecento detenuti. Ciò significa che nelle ore di visita le persone presenti diventano tremila e solo ventiquattro agenti delle 250 unità distaccate in quel carcere sono addetti alla sorveglianza. È facile comprendere che basta un minimo allarme perchè si verifichino situazioni di una gravità estrema per la incolumità dei detenuti e di tutti gli altri. Per quanto riguarda la situazione penitenziaria, questi sono i problemi che ci troviamo ad affrontare ed a gestire.

Comunque, io non posso accettare che mentre siamo oggetto dell'attenzione dell'ONU con visite di esponenti internazionali che vengono a studiare le nostre strutture carcerarie e mentre i nostri esperti vengono chiamati a collaborare all'estero nella legislazione penitenziaria, da noi non ci sia la capacità di comprendere che la nostra realtà è difficile e che, tuttavia, siamo uno dei pochi Paesi un pò più avanti anche da un punto di vista culturale. Purtroppo, in Italia, la cultura si svolge in circoli molto ridotti e riservati e non si comprende quale tipo di approfondimento viene realizzato e si può portare seriamente avanti in questa materia.

Tornando al bilancio, ai documenti e ai dati che si possono avere, è necessario pervenire ad un fondo finanziario pluriennale che tenga conto della dinamica dei problemi della giustizia: su questo dobbiamo avere la disponibilità e gli assensi necessari.

Non mi rimane, ora, che ringraziare per questo dibattito che ha consentito conclusioni di largo respiro. D'altra parte, su questa materia, vi è una convergenza di impegno

che va al di là delle divergenze tecniche, nonchè delle vicende politiche, ed io ritengo che si possa guardare a questa legislatura come alla legislatura della giustizia. Ripeto, anche in situazioni parlamentari difficili si deve gestire la materia con i più larghi consensi perchè in tal modo si salvaguarda la frontiera della Stato di diritto contro chi, in varie norme, l'aggredisce per intaccare la base della nostra Costituzione democratica e repubblicana.

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole Ministro il quale ha concluso con dignità un dibattito che, mi sia concesso, è stato all'altezza dei migliori sul bilancio di questa Commissione.

Il Governo accoglie l'ordine del giorno dei senatori Tedesco Tatò Giglia ed altri?

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia.* Sostanzialmente sì, con le accentuazioni già dette.

P R E S I D E N T E . Non facendosi obiezioni ritengo inteso che la Commissione conferisce al senatore Coco il mandato di trasmettere alla quinta Commissione il rapporto sullo stato di previsione della spesa del ministero di grazia e giustizia, per l'anno finanziario 1980, arricchito dalle osservazioni da lui svolte nella relazione, nel corso del dibattito e riassunte nella replica.

I lavori terminano alle ore 13,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. RENATO BELLABARBA