

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

RESOCONTO STENOGRAFICO

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1987) (n. 2051)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1987
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1987-1989 (n. 2059)

**Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia
per l'anno finanziario 1987 (Tab. 5)**

IN SEDE CONSULTIVA

INDICE

GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 1986

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Castiglione - PSI)	Pag. 5, 15, 23
BAUSI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	19
DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051	5, 8, 12
GOZZINI (Sin. Ind.)	15, 19
PINTO Michele (DC)	12
RICCI (PCI)	8

MARTEDÌ 2 DICEMBRE 1986

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Castiglione - PSI)	Pag. 23, 43
FILETTI (MSI-DN)	23
GROSSI (PCI)	38
PINTO Michele (DC)	34
RICCI (PCI)	28

MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 1986

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE:

— Gozzini (Sin. Ind.)	Pag. 45, 50
— Castiglione (PSI)	54, 55, 67 e passim
BATTELLO (PCI)	68
DI LEMBO (DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051	45, 50
GIANGREGORIO (MSI-DN)	69
GOZZINI (Sin. Ind.)	68
RICCI (PCI)	62
ROGNONI, ministro di grazia e giustizia	55, 62

GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 1986

**Presidenza
del Presidente CASTIGLIONE
indi del Vice Presidente GOZZINI**

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

**Presidenza
del Presidente CASTIGLIONE**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1987 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989 — Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sulla tabella 5 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 2051.

DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è difficile essere più volte consecutivamente relatore al bilancio, poichè si rischia di essere ripetitivi. Infatti la chiave di lettura del bilancio rischia di essere sempre la medesima, e non potrebbe es-

sere diversamente, pur tenendo conto che da un anno all'altro esiste una diversa situazione legislativa che l'iniziativa del Governo e l'attività del Parlamento determinano.

Questa considerazione trae origine dal fatto che, soprattutto per quanto riguarda la giustizia, la valutazione del bilancio non si limita alle entrate e alle spese, ma abbraccia tutta la politica del Governo. D'altra parte il bilancio dello Stato, che è oggettivamente un atto particolarmente complesso, è espressione di una scelta politica, in quanto si sostanzia praticamente in una trascrizione in termini contabili dell'indirizzo e del programma politico del Governo. Quindi la valutazione di ciascun settore del bilancio, anche di quello della giustizia, deve essere considerata come un particolare coerente con il tutto e cioè con l'intera manovra di politica economica che il Governo progetta per il 1987.

Non ho nè il tempo, nè probabilmente la capacità per parlare di politica economica, ma voglio dire che comunque esistono alcuni obiettivi da perseguire: il contenimento del fabbisogno statale entro i 100.000 miliardi, l'espansione del credito al settore statale del 7 per cento, l'espansione del credito totale all'interno dell'11 per cento, il rilancio della spesa pubblica in conto capitale attraverso una maggiore utilizzazione della potenzialità di spesa. Il tutto è finalizzato a risolvere, almeno in parte, il problema dell'occupazione, che, secondo le ultime stime degli economisti, almeno per il Sud, si dimostra per gli anni futuri veramente drammatico, se è vero che l'aumento di posti di lavoro si ritiene avvenga esclusivamente al Nord e che il Sud dovrebbe scontare questa situazione economica con una disoccupazione che si aggirerebbe attorno al 20 per cento della forza lavoro.

Entro questi obiettivi, ad alcuni dei quali ho fatto rapido accenno, deve essere inquadrato il problema della giustizia per accertare la coerenza delle scelte con il quadro d'insieme. E nell'ambito delle scelte generali del settore della giustizia occorre valutare la bontà del particolare, cioè la validità del riparto delle somme stanziare in relazione agli obiettivi particolari che si vo-

gliono conseguire. Quindi una doppia valutazione, da una parte relativa al bilancio nel suo complesso in relazione a quanto stanziato per la giustizia, dall'altra relativa a come si vogliono utilizzare gli stanziamenti previsti. Questa doppia valutazione è necessaria per giudicare con serenità e obiettività l'operato del Governo, il quale, nei limiti delle disponibilità economiche, deve stabilire le priorità. Già al primo anno della facoltà di giurisprudenza insegnano che non vi sarebbe programmazione efficace e nemmeno l'economia politica come scienza, se non vi fosse la necessità di individuare i bisogni prioritari da soddisfare con i fondi a disposizione, che necessariamente non possono riuscire a coprire tutti i bisogni. È cioè comunque necessario, perchè i programmi non si riducano ad un «libro dei sogni», stabilire le priorità e quindi le opzioni in relazione alle disponibilità.

È indubbio che il problema della giustizia, che investe tutti i gangli del vivere civile e che è alla base della stessa evoluzione della società, non può essere valutato come un problema secondario, perchè — come già si è detto in occasione dell'approvazione dei precedenti bilanci — le spese per questo settore sono altamente produttive in termini di progresso sociale. Ritengo però che lo sforzo maggiore debba essere fatto per la ripresa produttiva del nostro Paese, capace di creare nuovi posti di lavoro, poichè le previsioni drammatiche degli economisti, così come ho prima detto, penalizzerebbero soprattutto i giovani che vogliono accedere al mondo del lavoro e che ne hanno pieno diritto.

Se è cioè giusto, costituzionalmente corretto, se è — oserei dire — civile e morale che si pensi, ad esempio, a chi è colpito dai rigori della giustizia, credo sia più giusto, più corretto, anche costituzionalmente, più civile e morale preoccuparsi del rilancio dell'economia, strumentalmente inteso ai fini di una maggiore occupazione.

Perciò la valutazione sull'importanza che il Governo ha annesso al settore della giustizia va vista in quell'ottica più complessiva e più complessa. E proprio valutato in

questa ottica, pur tenendo conto di esigenze che dal carattere di priorità attingono la propria importanza, il bilancio della giustizia risulta essere stato oggetto di particolare attenzione. Tale settore ha infatti registrato un incremento di destinazione di risorse di complessive lire 137 miliardi 41 milioni 900 mila rispetto al bilancio assestato del 1986. L'incremento di destinazione è di lire 128 miliardi 426 milioni 200 mila per la parte corrente e di lire 8 miliardi 615 milioni 700 mila per la parte in conto capitale.

Da un'analisi della tabella 5 allegata al bilancio di previsione, risulta che lo stato di previsione 1987 del Ministero di grazia e giustizia prevede in conto competenze una spesa totale di lire 3.508 miliardi, 114 milioni 700 mila, cioè lo 0,9 per cento della spesa totale dello Stato al netto del rimborso prestiti, di cui lire 3.280 miliardi circa per la parte corrente, l'1 per cento della spesa corrente dello Stato, e lire 228 miliardi 500 milioni per la parte in conto capitale, cioè lo 0,3 per cento. È inutile che illustri a quali voci si riferiscono le spese in conto capitale, poichè ritengo che ciò si evinca chiaramente dai documenti contabili distribuiti, nè credo che debba accennare analiticamente a tutti i capitoli di bilancio per quanto riguarda la spesa corrente. Se dovessero sorgere degli stimoli ad una discussione o delle obiezioni in merito, potremo tornare su tali punti.

Occorre inoltre tenere conto che per gli stanziamenti in conto capitale deve essere aggiunta la concessione di mutui ai comuni per l'edilizia giudiziaria e le case fondamentali per lire 800 miliardi, che costituisce un'ulteriore concreta erogazione per il settore della giustizia. Quindi a questo punto, tenendo conto di questa previsione di spesa, va eseguita la seconda valutazione riguardante la bontà delle spese effettuate nell'ambito degli stanziamenti per il settore della giustizia. Va detto subito che prima di addentrarci nella valutazione di queste scelte, credo sia opportuno ricordare che il bilancio è all'esame del Senato in seconda lettura, per cui ogni modifica ne ritarderebbe l'applicazione ed imporrebbe

il ricorso all'esercizio provvisorio, con i danni che tutto questo comporta.

Un dato è estremamente positivo ed è quello che, a legislazione vigente, al netto della quota per rimborso di prestiti, il totale degli stanziamenti arriva all'1,25 per cento della spesa totale del bilancio statale, tenendo conto degli stanziamenti di cui abbiamo parlato prima per l'edilizia giudiziaria, delle somme totali stanziata dalla legge finanziaria e delle prenotazioni sul fondo speciale di parte corrente proprie della legge finanziaria.

Ricordo in proposito che durante l'approvazione del bilancio 1986, il collega Vassalli disse che all'epoca della sua giovinezza, quando si sentiva dire che la spesa per la giustizia arrivava al 3 per cento del bilancio complessivo dello Stato, si ritenevano insufficienti le somme stanziata ma bisogna tenere conto dei diversi e maggiori interventi che lo Stato moderno compie e della necessità di prendere atto della quantità delle risorse: questa presa d'atto, a mio giudizio, può farci considerare gli stanziamenti previsti con una certa soddisfazione. Altro elemento di conforto è da riscontrare nella ulteriore, prevista diminuzione dei residui passivi valutati al 1° gennaio 1987 in lire 512.752.300.000 di cui lire 239.752.300.000 per la parte corrente e lire 273 miliardi per la parte in conto capitale, con una diminuzione nei confronti dei residui passivi al 1° gennaio 1986 ammontante a complessive lire 709.492.000.000 di cui 216.267.000.000 per la parte corrente e lire 493.225.000.000 per la parte in conto capitale. Il dato è da ritenersi del tutto positivo, non solo per i residui che costano di somme impiegate e non spese, si badi infatti che i residui si hanno quando una procedura è già a buon punto perchè ove le somme non fossero state impegnate ci troveremmo di fronte ad avanzi di amministrazione; invece quando parliamo di residui si tratta di somme impegnate per cui già è stato seguito un certo *iter* per quanto riguarda la spesa. Pertanto queste somme impegnate e non spese concorrono, insieme con le somme previste per la competenza per l'anno 1987, a determinare la quantità

della massa spendibile presa in considerazione ai fini della valutazione delle autorizzazioni di cassa iscritte nello stato di previsione per l'anno 1987 ma anche e soprattutto perchè indicano una migliorata efficienza dell'amministrazione. Una buona programmazione degli interventi — e questo è nella *ratio* del bilancio pluriennale — deve tenere conto anche della quantità dei fondi disponibili e quindi ogni stanziamento deve essere adeguato alle opere da realizzare effettivamente o alle spese effettuabili nell'anno. Sotto questo aspetto non può che essere ritenuta elemento qualificante la maggiore rapidità di spesa che può assumersi dalla diminuzione dei residui passivi che in gran parte derivano dalla pesantezza dei controlli richiesti dalle norme sulla contabilità generale dello Stato. Basterebbe andare a rileggere il «Rapporto Giannini», al quale io mi richiamo, che doveva essere la pietra miliare per la riforma dell'intera Pubblica amministrazione e che sembra venga disatteso un po' da tutti; mi riferisco al «Rapporto Giannini» soprattutto quando parla dei controlli e dei contratti dell'Amministrazione pubblica, che risentono di una pesantezza che allunga i tempi di esecuzione. Deve perciò essere ribadito che enormi vantaggi in relazione alla rapidità di spesa possono essere determinati da uno snellimento delle procedure, soprattutto in relazione ai controlli.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale ed in modo particolare le spese per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria, l'entità dei residui passivi, pure essi diminuiti secondo le previsioni per il 1987, dipendono non tanto dalla capacità gestionale dell'Amministrazione, come ha rilevato la Corte dei conti nell'ultima relazione sul consuntivo del 1985, ma dal fatto che il Ministero non è dotato di adeguate strutture tecniche che consentono di contribuire efficacemente alla realizzazione delle opere. Un potenziamento in tal senso dell'Amministrazione potrebbe aversi con la nuova struttura tecnica illustrata dal Ministro della giustizia il 18 dicembre 1985 dinanzi alla IV Commissione permanente giustizia della Camera dei deputati. Alcuni ritardi

non dico che vadano addebitati a qualcuno, però vengono determinati anche dalla pesantezza con la quale alcuni disegni di legge vengono condotti in porto.

Prendendo in considerazione la variazione del preventivo 1987 sul preventivo 1986, l'aumento di 265 miliardi e 700 milioni è così ripartito: 256 miliardi e 900 milioni per le spese correnti, 8 miliardi e 800 milioni per le spese in conto capitale. Come abbiamo detto prima, va ricordato che la legge finanziaria contempla un ulteriore stanziamento di 34 miliardi per il sistema informativo; si tratta di spese in conto capitale che portano il totale a 42 miliardi e 800 milioni, pari al 19,5 per cento e che preventivamente comporteranno un aumento della spesa totale del Ministero pari a 299 miliardi e 700 milioni.

RICCI. Scusi, senatore Di Lembo, i dati che lei fornisce sono riferiti al bilancio come modificato dalla Camera dei deputati?

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051*. Sì.

Potrei rileggere tutta la struttura della tabella 5, però faccio grazia alla Commissione della lettura di tutte queste cifre, così come credo sia negli auspici anche di chi mi ascolta, perchè dall'aridità delle cifre certamente può essere valutata la politica del Governo per il settore della giustizia, ma esse sono a disposizione di tutti, per cui sarebbe inutile l'elencazione.

Dal raffronto fra le masse spendibili per spese in conto corrente e per spese in conto capitale potrebbe venire la solita obiezione che viene sempre fatta, cioè che vengono privilegiate le spese correnti. A tal proposito, vi è innanzitutto da precisare che la valutazione sul servizio prestato dalla giustizia non può prescindere dal fatto che le prestazioni vengono fornite in modo particolare e da personale qualificato, come ad esempio il magistrato la cui retribuzione è di notevole consistenza rispetto agli altri settori dello Stato; d'altronde da più parti, e più volte, è venuta la proposta

di incremento degli organici, soprattutto in relazione al personale diverso dalla magistratura. Bisogna cioè tener conto di quali servizi deve fornire un Ministero; certamente, il bilancio della giustizia non può essere valutato come il bilancio delle poste, delle ferrovie o della marina mercantile. Il servizio che deve erogare la giustizia è un servizio speciale che certamente non può rientrare nella categoria delle spese di investimento. Tenuto conto perciò delle risposte che la giustizia deve dare, certamente deve esistere un divario fra spese correnti e spese in conto capitale diverso dal divario che altri Ministeri, cioè i Ministeri di spesa, possono avere.

Nel settore pubblico la produttività include i concetti di efficienza e di efficacia, e questo è stato ripetuto già altre volte. L'efficienza indica la misura in cui l'Amministrazione fornisce tali servizi, tenuto conto del minimo uso possibile di risorse; l'efficacia indica invece il reale servizio prestato al pubblico dall'Amministrazione, sempre tenendo conto del concetto di qualità e di livello del servizio prestato. In sostanza, la qualità del servizio fornito non è il riflesso puro e semplice di indicatori dell'ammontare di lavoro eseguito; essa è invece il miglior indice di valutazione della quantità di lavoro eseguito anche in relazione al numero degli addetti. Per quanto riguarda il settore della giustizia, la specificità e la difficoltà del servizio da fornire richiedono un numero di addetti di notevole rilevanza. D'altra parte, il miglioramento delle strutture più volte richiesto, l'ultima volta con l'ordine del giorno accolto in occasione dell'approvazione della legge di delega per il nuovo codice di procedura penale, passa anche per un adeguamento del personale. Deve aggiungersi inoltre che, in dottrina, la distinzione fra spese correnti e spese di investimento ha dato luogo, dopo l'approvazione della «legge Curti» del 1964, che modificò i termini di inizio e di fine dell'esercizio finanziario e la classificazione delle spese, a notevoli contrasti in quanto nell'analisi della spesa sotto il profilo economico rientra la disamina dei costi dei servizi. Inoltre, va considerato che tutte

le spese correnti si riferiscono — come abbiamo visto — a stipendi e pensioni, ma per ben 745 miliardi 114 milioni di lire si riferiscono all'acquisto di beni e servizi e per 144 miliardi 40 milioni a trasferimenti, spesa quest'ultima concernente principalmente versamenti ai comuni per le spese degli uffici giudiziari e rimborsi ai comuni delle spese di funzionamento e di personale delle case mandamentali. A proposito delle spese relative all'acquisto di beni e servizi, si deve aggiungere — e questo l'ho già detto altre volte — che la Corte dei conti già nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1965, affermò che debbono essere considerate spese di investimento e non spese correnti quelle relative all'acquisto di libri, di attrezzature e simili. Questo rivaluta il bilancio anche in relazione alla sproporzione tra spese correnti e spese in conto capitale.

Per quanto riguarda il disegno di legge finanziaria, esso fa riferimento ai problemi della giustizia al comma 7 dell'articolo 7 che autorizza la spesa complessiva di 1.600 miliardi da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici in ragione di 100 miliardi per il 1987 e di 500 miliardi per ciascuno degli anni 1988, 1989, 1990 per il completamento funzionale di opere anche già avviate o da avviare nel programma di costruzione di edifici destinati ad istituti di prevenzione e di pena. Il disegno di legge finanziaria, al comma 8 dell'articolo 7, si occupa altresì dell'edilizia giudiziaria, prevedendo la possibilità per gli enti locali di contrarre mutui fino ad un importo di 800 miliardi per l'esecuzione, la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento o il completamento di edifici comunali da destinare a sedi giudiziarie, nonchè per l'acquisto, anche a trattativa privata, di edifici per le medesime finalità.

Questa era la valutazione sul disegno di legge finanziaria e di bilancio, però commetteremmo un imperdonabile errore se ritenessimo che le somme stanziare per il settore giustizia possano da sole determinare, anche se fossero di maggiore entità, il superamento della crisi che trova origine prima nei profondi mutamenti che una so-

cietà in continua trasformazione ha determinato. Si pensi per esempio all'assoluta mobilità dei cittadini in tutto l'orbe terraqueo, alla rapidità dei movimenti nell'intero pianeta, all'influenza dei *mass-media* che uniscono uomini di razze e paesi diversi; si pensi cioè al cosiddetto «effetto villaggio». Si pensi poi all'enorme progresso tecnologico che ha apportato mutamenti al mercato del lavoro e alla internazionalizzazione delle imprese, che ha contribuito a trasformare la criminalità nelle sue modalità operative e nelle sue finalità, creando, accanto alla vecchia criminalità del bisogno, la criminalità del benessere. D'altra parte, lo sviluppo tecnologico ha creato un'altra esigenza dello Stato che prima non esisteva, cioè un maggiore impegno di spesa per quanto riguarda la ricerca tecnologica, anche perchè, senza di questa, credo non si possa essere al passo con l'economia dei paesi più industrializzati. La crisi inoltre è stata aggravata, a mio giudizio — così come ho ricordato anche in Aula e come hanno fatto anche altri colleghi in occasione di altri dibattiti —, da una criminalizzazione di tutti i comportamenti illeciti che ha aumentato enormemente il numero dei processi senza tener conto del carattere di residualità che il diritto penale deve avere nel sistema sanzionatorio di uno Stato moderno. Vorrei in tal senso ricordare la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri che stabiliva la necessità di privilegiare la sanzione amministrativa, per cui la sanzione penale doveva rappresentare la *extrema ratio* da prevedere solo quando nessun'altra sanzione avrebbe potuto avere efficacia, mentre in realtà si criminalizzano tutti i comportamenti illeciti. Abbiamo visto, ad esempio, che alcune volte la sanzione amministrativa può fungere da deterrente in misura maggiore della sanzione penale; l'ultimo esempio è dovuto allo sciopero dei trasportatori: probabilmente, se avessimo previsto una pena detentiva (da sei mesi a due o tre anni, ad esempio) non vi sarebbe stata la reazione verificatasi di fronte ad una sanzione di carattere amministrativo. Perciò, ripeto quanto ho detto in altre occasioni a proposito dell'approva-

zione del nuovo codice di procedura penale, cioè che non ritengo che i nuovi codici di rito riusciranno a rendere più rapida la giustizia. Ciò si può ottenere se si riesce innanzitutto a creare certezza nel diritto. Mi rendo conto che i codici vengono fatti — è stato ricordato da chi è molto più esperto di me — soltanto quando la società vive momenti di stasi, cioè di non profonda trasformazione, ma, in ogni caso, non è giusto che l'operatore del diritto debba districarsi tra una miriade di leggi, addirittura rischiando, a volte, di dimenticare che esistono norme in contrasto con quanto egli sta affermando. Ecco perchè il problema dei ritardi deve essere affrontato da un punto di vista complessivo.

Venendo alla politica del Governo, non si può non partire pregiudizialmente da un esame dell'attuale situazione della giustizia, caratterizzata da ritardi nella definizione delle controversie e dei processi, con fenomeni quindi di denegata giustizia, e da carenza di strutture e di personale. E questa ultima va vista anche in relazione a come si svolge la risposta alla domanda di giustizia che viene sollevata, come rilevato nell'ordine del giorno presentato nel corso della seduta in cui è stata approvata la legge di delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

Consentitemi di richiamare la parte più importante di tale ordine del giorno, in cui si dice che, di supporto al processo penale, sono necessari organici interventi di natura legislativa, quale il patrocinio gratuito per i non abbienti, e di natura organizzativa e strumentale, riferita così al personale come ai mezzi materiali. Questo riferimento, peraltro opportuno, al personale, contribuisce però, come dicevo prima, ad aumentare le spese di parte corrente, che per il settore della giustizia sono comunque tutte particolari.

Per quanto riguarda il gratuito patrocinio, ho letto le «Osservazioni integrative alla nota preliminare dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987» inviateci dal Governo. Consentitemi, tuttavia, di ripren-

dere la preoccupazione che espresse qualche anno fa il senatore Leone: si deve elaborare una norma sul gratuito patrocinio che impedisca che vi sia una giustizia per i poveri ed una per i ricchi. Si deve fare cioè in modo che anche chi deve ricorrere al gratuito patrocinio possa servirsi dei cosiddetti principi del Foro e non soltanto dei nuovi avvocati in cerca di gloria; commetteremmo altrimenti un grave errore ed una grossa ingiustizia.

Nel citato ordine del giorno vengono poi richiesti alcuni adeguamenti che vanno dai nuovi sistemi meccanizzati di trascrizione, all'aumento del personale che collabora con i magistrati, all'adeguamento dell'organico della magistratura. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto farò successivamente alcune considerazioni. Occorrerebbe, inoltre, procedere alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie, ma anche in questo caso è opportuno quanto il ministro Rognoni afferma nelle «Osservazioni». La riforma della circoscrizione giudiziaria, cioè, deve sì eliminare gli uffici inutili, ma con grande prudenza, rivedendo anzitutto gli indicatori che vengono dai carichi di lavoro, valutati, fino a questo momento, senza tenere conto dell'importanza dei processi e delle zone in cui si è costretti ad operare.

Giustamente, come dice il Ministro, occorre rivedere le circoscrizioni giudiziarie andando sul territorio e concordando determinate iniziative con le amministrazioni, poichè è necessario valutare anche il luogo in cui si deve lavorare, considerando poi che ogni revisione deve tenere conto dell'interesse generale della giustizia e non degli interessi particolari dei suoi operatori, in modo specifico dei magistrati e degli avvocati.

Quanto agli indicatori relativi ai carichi di lavoro, il documento ricorda un aspetto su cui già si soffermò il ministro Martinazzoli: quando il ministro Bonifacio si accinse al varo di un disegno di legge per la riforma delle circoscrizioni vi fu immediatamente una lievitazione dei carichi di lavoro, tutti i tribunali avevano iscritta una

miriade di processi che impediva qualsiasi soppressione di uffici.

**Presidenza
del Vice Presidente GOZZINI**

(Segue DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051). Da un punto di vista di politica generale della giustizia, occorre procedere anche ad una valutazione delle innovazioni legislative che si sono verificate nel corso del 1986 e che credo siano presenti a tutti noi. Abbiamo introdotto nel corso di quest'ultimo anno importanti modifiche all'ordinamento giuridico complessivo, con riguardo al sistema penitenziario, abbiamo approvato ultimamente il nuovo codice di procedura penale, ci siamo occupati — e bene, anche se a volte siamo dovuti tornare su alcuni dei nostri passi — della carcerazione preventiva ed abbiamo varato provvedimenti che riguardano determinate strutture giudiziarie.

Il Governo ha inoltre delineato un programma, come si può leggere da questo documento, che si snoda attraverso tre direttrici: attività legislativa, personale e strutture. Per quanto concerne l'attività legislativa, ritengo inutile dare lettura dei provvedimenti che stanno per essere approvati o che sono già pronti. Quanto al personale, occorre preliminarmente affrontare il problema dei magistrati.

L'attuale organico dei magistrati prevede 7.352 unità complessive. Nel 1930 ne prevedeva 4.567, con un rapporto di un magistrato ogni 8.870 abitanti, nel 1945 ne prevedeva 4.963; 4.967 nel 1947; 4.973 nel 1948; 5.553 nel 1951; 5.703 nel 1956; 6.882 nel 1963; 6.902 nel 1969; 7.202 nel 1973 e nel 1974, per passare agli attuali 7.352.

Le opinioni in ordine alla sufficienza o meno dell'attuale numero dei magistrati sono contrastanti e comunque, rispetto all'organico previsto, mancano 600 unità. Si provvederà alla copertura di questi posti con l'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi in via di espletamento e di quelli

che prossimamente saranno banditi. L'organico dei magistrati è cresciuto in ordine a quanto ho prima detto e cioè al tipo di richiesta di giustizia, nonchè in ordine alla criminalizzazione di tutti i comportamenti. Tuttavia — per questo non mi addentro nella discussione se esso sia o meno adatto alle esigenze attuali — andrebbe visto tenendo conto di tutte le riforme che si vogliono attuare.

Il collega Gozzini, ad esempio, ha ricordato in Aula, circa il nuovo codice di procedura penale, l'istituto del giudice di pace. Condivido la tesi che egli ha sostenuto tranne per quanto concerne le competenze penali, perchè il primo bene che la Costituzione tutela e deve tutelare è quello della libertà e della onorabilità di qualsiasi cittadino, ragion per cui nessuno deve essere assoggettato a sanzioni penali nel corso di questo tipo di giudizio; nessuno deve essere assoggettato a sanzioni penali comminate da chi probabilmente viene eletto mediante (non voglio usare la parola lottizzazione) la distribuzione delle cariche tra i partiti, considerato che anche la figura del giudice di pace è legata a pericoli di degenerazione per le eventuali influenze politiche nelle nomine. Non solo, nemmeno il fatto della non riconfermabilità poteva significare che il giudice di pace giudicava correttamente; sappiamo tutti, infatti, che si può anche non essere riconfermati ma che si acquistano meriti nei confronti dei partiti di provenienza e questi meriti acquisiti nella veste di giudice di pace possono poi aprire eventuali sbocchi a cui il cittadino in carica come giudice di pace potrebbe aspirare. Certo vi potrebbero essere delle distorsioni, ma di queste cose dovremmo parlare successivamente.

Per quanto riguarda il reclutamento dei magistrati, mi rendo conto che i concorsi sono lunghi, ora si bandisce un concorso ogni anno. Che i concorsi siano lunghi probabilmente è dovuto anche al numero dei partecipanti, ma d'altra parte è l'unico sistema che prevede la Costituzione ed è anche l'unico sistema che garantisce l'indipendenza da ogni ingerenza esterna: il giudice, per poter accedere alla carriera, deve

partecipare in competizione con altri ad un concorso pubblico.

**Presidenza
del Presidente CASTIGLIONE**

(Segue DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051). Quindi non deve ringraziare nessuno per la sua nomina ma non solo, è la Costituzione che ha fatto questa scelta. La stessa Costituzione contempla anche l'altra possibilità di nominare consiglieri di Cassazione personaggi che si sono distinti nel campo della cultura; tuttavia questa possibilità non è mai stata praticamente attuata e d'altronde io credo che quella norma sia inattuale perchè in una istituzione dove esiste una carriera orizzontale e dove non esiste il grado ma esiste la funzione, io non vedo perchè la funzione di consigliere di Cassazione possa essere attribuita ad un esterno, senza tenere conto che esistono tanti altri magistrati di carriera che hanno quel grado anche se non hanno la funzione, il che significa che l'articolo 106 della Costituzione è rimasto inattuato. Vi è poi un'altra eccezione ma riguarda i giudici onorari, i quali non rientrano nella carriera della magistratura. Vi sono solo queste due deroghe al sistema ed il fatto che non vi possono essere deroghe al concorso lo riconobbe anche Luigi Einaudi quando, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione (e sono d'accordo adesso per allora), rinviò nel 1950 al Parlamento una legge che prevedeva l'immissione di vicepretori onorari e degli incaricati di funzioni giudiziarie, nei ruoli della magistratura per esami di idoneità e non per concorso e addirittura oggi non si vorrebbero nemmeno gli esami di idoneità! Vi sono spinte che potrebbero essere chiamate corporative in tal senso perchè aleggia sempre nelle aule di questo Parlamento la richiesta di sistemare tutti i vicepretori onorari in virtù delle prestazioni fornite e della professionalità. Non esiste la possibilità di entrare di straforo in una carriera che prevede il concorso.

PINTO Michele. Lo Stato se ne serve.

DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051. È vero, ma allora si serve anche dei coadiutori notarili e degli aiutanti degli avvocati! Credo che non sia possibile anche perchè tutti noi sappiamo che si trova più gente capace tra i conciliatori che tra i vicepretori onorari. Mi spiego meglio: chiedo a voi quale avvocato che eserciti veramente la sua professione accetta di fare il vicepretore onorario?

PINTO Michele. Se non lo pagate...

DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051. Ma vengono pagati e poi non si tratta solo di quello. Io mi chiedo quale operatore della giustizia, giunto a determinati livelli, che svolga veramente attività per la giustizia, possa aspirare a fare il vicepretore onorario. Anche i notai possono fare i vicepretori onorari ma io mi chiedo quale di essi accetterebbe veramente di farlo. Questo significa che la selezione concorsuale prevista dalla Costituzione, che non ammette deroghe tranne le due che ho richiamato prima, deve essere ritenuta l'unica scelta valida per l'accesso alla Magistratura. La scelta del concorso, con i limiti ed i difetti che comporta, non può non essere ritenuta valida, se si tiene conto che è costituzionalmente necessario oltre che opportuno assicurare, come dicevo prima, l'indipendenza del giudice dal Potere esecutivo e da qualsiasi ingerenza esterna che ogni altra forma di reclutamento può determinare.

Il concorso probabilmente — e qui siamo d'accordo — dovrebbe essere modificato nelle materie in relazione ai compiti che il magistrato è chiamato ad adempiere. In tal modo noi dovremmo prevedere come il magistrato debba e possa svolgere un tirocinio idoneo ed analogamente dovremmo prevedere che il magistrato di prima nomina non deve essere mandato nelle preture, non deve poter fare il sostituto procuratore della Repubblica, cioè deve fare il giudice solo nei collegi. Infatti, per amministrare la giustizia non basta — voi siete operatori

della giustizia e lo sapete — solo la scienza ma è necessario un equilibrio che si acquista con l'esercizio della professione. D'altra parte se teniamo conto di quali competenze abbiamo affidato ai pretori, io credo che il pretore dovrebbe essere non un giovane vincitore di concorso ma un magistrato con molta più esperienza.

C'è poi la questione del giudice monocratico in materia di giudizi civili; a proposito della circoscrizione giudiziaria o dei carichi di lavoro, io mi permisi di rileggervi le opinioni espresse nel «Rapporto Giannini», documento che fu approvato alla unanimità. Cosa aveva previsto il ministro Giannini per i magistrati ordinari? Probabilmente non si tratta di un sistema possibile ma se ne potrebbe prevedere uno analogo: il professor Giannini già nel 1978 si trovò di fronte ad un arretrato di giudizi per cui diceva che stando così le cose questi sarebbero aumentati sempre di più comportando anche un appesantimento del lavoro del Consiglio di Stato. A tal fine egli sosteneva che sarebbe stato necessario triplicare la produttività dei dati, cioè passare dalle circa 13 mila sentenze definitive annue a 39 mila, tenendo conto anche della necessità di smaltire parte dell'arretrato. Egli dava allora un consiglio che è inattuabile ma che con alcuni correttivi potrebbe essere attuato. Giannini sosteneva che ci vorrebbe una norma che attribuisca al Consiglio di presidenza: a) il potere di fissare un carico minimo di produttività per ciascun magistrato anche in correlazione all'entità del deposito annuo dei ricorsi; b) il disposto che i magistrati addetti ai tribunali amministrativi aventi un deposito annuo di ricorsi inferiore al complesso dei carichi minimi dei magistrati che vi sono addetti, siano assegnati anche ad altri TAR o ad altre sezioni di TAR, in modo che possano raggiungere nel corso dell'anno il prefissato carico. Questo sistema sarebbe del resto in armonia con il disposto degli articoli 2 e 3 della Costituzione, in base ai quali, a parità di retribuzione, deve essere espletata una pari quantità di lavoro, tenendo conto anche del fatto che esistono determinate circostanze per applicare una

tale norma, considerando che i presidenti dei tribunali o i procuratori della Repubblica non hanno un potere gerarchico nei confronti dei magistrati addetti ai tribunali e alle procure della Repubblica. Collegato ai problemi dei magistrati vi è poi quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Il problema del personale non si riferisce solo ai magistrati, ma anche a tutto l'altro personale per il quale la situazione è più complessa, perchè al 31 dicembre 1985 —, come dice il Ministro della giustizia che probabilmente, anzi sicuramente, è più informato di me in quanto ha a disposizione un apposito ufficio — mancavano 962 cancellieri su una previsione di organico di 3.410 posti (con una percentuale di mancata copertura del 22 per cento), 1.626 segretari su un organico previsto in 7.660 unità (con una mancata copertura del 21 per cento), 952 coadiutori su un organico previsto in 10.400 unità (con una mancata copertura del 9 per cento), 167 ufficiali giudiziari su un organico di 1.550 unità (mancata copertura dell'11 per cento) e 148 aiutanti ufficiali giudiziari su un organico di 1.800 unità. Va detto che è in corso di attuazione una serie di concorsi già banditi per cancelliere, per segretario, per ufficiale giudiziario e per aiutante ufficiale giudiziario e va ricordato anche che queste carenze esistono nonostante che il Parlamento abbia approvato, qualche anno fa, la «legge Martinazzoli» con la quale si immettevano nelle carriere di cancelliere e di segretario giudiziario i concorrenti risultati idonei a tutti i concorsi fatti nella Pubblica amministrazione aventi grosso modo carattere di similitudine, quindi, praticamente, tutti gli idonei dei concorsi amministrativi.

Credo però che il problema vada visto anche in un altro modo, perchè i vincitori di concorso — così come vedremo, e mi ci soffermerò successivamente — non hanno la possibilità di rimanere nelle regioni di provenienza. E il disagio creato dall'obbligo di trasferirsi altrove e dalle modeste retribuzioni rappresenta tutt'altro che uno stimolo per i giovani ad accettare una carriera del genere.

Per quanto riguarda gli agenti di custodia (è il tema caro soprattutto al collega Gozzini), il Ministero sostiene che gli organici previsti sono completi; si afferma che, dall'intensa campagna pubblicitaria diretta ad incentivare i giovani ad arruolarsi nel Corpo degli agenti di custodia, con l'istituzione di corsi per il personale militare ausiliario e l'ampliamento della pianta organica, sono derivati confortanti risultati. Si sollecita inoltre l'approvazione dell'ulteriore aumento della pianta organica di 2.000 unità. Richiamandomi però nuovamente a quello che diceva il ministro Giannini circa la valutazione dei servizi, occorre ritornare al sistema degli incentivi, in particolare per quanto riguarda i lavori più penosi, prevedendo anche indennità di incentivazione o di rischio che tengano conto del diverso lavoro che determinati soggetti svolgono.

Credo inoltre che vada risolto il grande problema dell'insoddisfazione degli addetti, ed in ciò concordo con il senatore Gozzini il quale tratta sempre questi temi; tale problema, però, è originato anche dalla difficoltà di carriera. Occorre sottolineare infatti che un agente di custodia non fa carriera così rapidamente come un agente della polizia di Stato, un carabiniere o un militare della Guardia di finanza. Giustamente è stato presentato un disegno di legge per promuovere al grado di colonnello alcuni tenenti colonnello. Quando come Commissione ci siamo recati a Cairo Montenotte, con i colleghi della scorsa legislatura, ci siamo trovati di fronte ad istanze che venivano dagli ufficiali i quali non facevano mai carriera perchè esiste un solo colonnello ed un solo vice colonnello, per cui il capitano non diventa mai maggiore, il maggior non diventa mai tenente colonnello e così via, di fronte ad un'organizzazione militare che promuove quasi tutti gli ufficiali a livello di generale. Sono queste insoddisfazioni che debbono essere superate. Alcuni psicologi e studiosi hanno affrontato lo studio della produttività dal punto di vista della motivazione individuale e della soddisfazione tratta dal lavoro ed hanno spiegato che le prestazioni di lavoro sono in-

fluenzate da variabili quali il livello produttivo ed il clima organizzativo. La relazione fra soddisfazione e prestazione di lavoro indica che il rapporto fra queste due grandezze è sì influenzato dall'abilità del lavoratore e dalle sue attitudini, ma dipende anche dall'immagine che egli ha di se stesso e da fattori derivanti da situazioni ambientali interne ed esterne al suo posto di lavoro. La riorganizzazione o l'arricchimento del lavoro sono cioè condizioni necessarie per il miglioramento della relazione fra prestazioni, soddisfazione e produttività. Di questo credo debba farsi carico la riforma del Corpo degli agenti di polizia penitenziaria, sì da fare in modo che il lavoro degli addetti alle carceri sia gratificante, e non solo economicamente, in modo che si superi quel senso di frustrazione di operatori che debbono inoltre affinare la loro preparazione professionale e culturale anche in relazione alla diversa qualità della popolazione carceraria, mutata in questi ultimi anni e migliorata — mi si consenta il termine — per cultura ed anche per conoscenze giuridiche. È un problema grave, di non facile soluzione, ma certamente condizionante la funzionalità delle strutture carcerarie.

Per quanto riguarda la Pubblica amministrazione nel suo complesso — voglio tornare un po' indietro — si deve tener conto anche dal fatto che il bacino dal quale si traevano i pubblici funzionari era considerato tradizionalmente il Meridione, ma ora i meridionali non sono più disposti a trasferirsi al Nord dove non trovano casa, non trovano buona accoglienza e non vivono una vita decente a causa della modestia delle retribuzioni, per cui molto spesso un vincitore di concorso statale nella carriera esecutiva, ausiliaria o anche di concetto (per esempio un gruppo di autisti assunti dal Ministero di grazia e giustizia) molte volte rinuncia all'impiego. D'altronde, come può uno andare a vivere altrove, ad esempio a Milano, abbandonando la propria casa, con una retribuzione inferiore ad un milione? Sono certamente problemi di non facile soluzione, anche perchè, accanto ad essi, vi è il problema dello sbocco da

dare ai giovani che premono per un posto di lavoro. Occorre inoltre tener conto del fatto che tutte queste considerazioni costituiscono dei limiti anche al reperimento di organici per coprire i posti che si sono resi vacanti.

La situazione si è ulteriormente aggravata con l'appiattimento delle retribuzioni nel settore pubblico, con la scomparsa di incentivi di varia natura, con l'eliminazione delle carriere per cui non c'è più disponibilità ad accettare la sede disagiata in vista dell'acquisizione di titoli validi per la progressione nella carriera o agli effetti del trasferimento. Sono problemi che devono essere affrontati, anche facendo ammenda, se necessario, di errori commessi in precedenza.

Non mi soffermerò sui problemi relativi agli interventi per l'edilizia; potrei farlo, ma ritengo esauriente quanto affermato dal Ministero nelle sue osservazioni integrative. Lo stesso vale per quanto riguarda gli interventi per le strutture mobiliari che abbracciano anche la fornitura di apparecchiature complesse quali i *computers* e gli apparecchi per le microfilmature.

Consentitemi soltanto di leggere quanto la Corte dei conti dice a proposito di questo programma del Ministero, anche se riferito al 1985: «Va notato il crescente impulso dato al programma di ammodernamento dell'Amministrazione mediante il potenziamento dell'automazione ad ogni livello di operatività. Nell'ambito dell'amministrazione centrale e degli uffici giudiziari la spesa è assommata a 27 miliardi e 800 milioni, i pagamenti a 27 miliardi e 900 milioni, 8 miliardi sui residui, che corrispondono al 43,8 per cento della massa spendibile. L'accresciuto interesse per l'automazione appare dimostrato dal fatto che la spesa del 1985 rappresenta da sola il 50,5 per cento di quella del precedente anno». Quindi un giudizio positivo anche per quanto riguarda l'azione di ammodernamento dell'Amministrazione mediante il potenziamento dell'automazione.

Consentitemi, per concludere la mia relazione che non è stata esauriente e non è certamente esaustiva — come ho detto ri-

sponderò alle obiezioni che potranno sorgere dal dibattito — una citazione, pur se in conclusione anziché in apertura come ho fatto in ogni relazione al bilancio, presa da un articolo «Sul giudizio politico» pubblicato ne «Il politico» del marzo 1986 e tratta della «Critica del giudizio» di Kant.

Per esemplificare che si può essere forniti di regole, ma che poi non si ha la capacità di applicarle, Kant diceva: «Pertanto un medico, un giudice, un uomo politico, pur avendo nella mente molte belle regole patologiche, giuridiche o politiche, al punto da poterne divenire egli stesso un maestro, sbaglierà tuttavia nella loro applicazione con grande facilità, o per mancanza di giudizio naturale (benchè non manchi di intelletto) — essendo perciò in grado di comprendere l'universale in astratto, ma non di stabilire se un determinato caso concreto vi rientri — o anche per insufficiente esercizio in fatto di esempi e di casi pratici».

Nel valutare, quindi, la tabella 5 relativa al bilancio per il settore della giustizia, apprezziamo quello che in concreto si può fare prescindendo il più possibile da generalizzazioni o da astrazioni che certamente non agevolerebbero questo settore.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Di Lembo, il quale, pur avendo poco tempo a disposizione, ha svolto un'ampia ed esauriente relazione, trattando tutti i temi connessi all'oggetto in discussione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

GOZZINI. Signor Presidente, credo anzitutto di dover ringraziare il senatore Di Lembo per la sua relazione tutt'altro che rituale, ma estremamente incisiva e diligente, nonostante la scarsità del tempo a disposizione. Sarei quasi tentato, signor Presidente, di chiedere un aggiornamento dei lavori per avere la possibilità di leggerla con tranquillità, ma il calendario stabilito dalla Presidenza del Senato ed una serie di altre considerazioni mi impediscono di avanzare tale richiesta.

Limiterò il mio intervento ad alcune richieste al Governo di chiarimento, a qual-

che prospettiva di carattere generale, poi mi soffermerò sul settore penitenziario, del quale, come il senatore Di Lembo poco fa ricordava, ho particolare esperienza.

Circa il reclutamento e la formazione dei magistrati, ritengo che le considerazioni fatte dal relatore siano in gran parte condivisibili. Abbiamo le notizie, purtroppo non positive, sull'andamento dei concorsi. Vorrei, allora, avere dal Governo informazioni in merito alla modifica del meccanismo concorsuale, poichè ritengo che la vetustà di tale meccanismo sia uno dei coefficienti che fanno sì che i concorsi non riescano a coprire i posti banditi. Vi sono stati nella scorsa legislatura disegni di legge in materia, sui quali si è iniziato a discutere ma che non hanno visto l'approvazione. In questa legislatura di tale problema non mi sembra si sia parlato.

La seconda richiesta riguarda il rapporto tra l'applicazione, che ormai dura da più di due anni, delle riforme del 1984 sulla competenza e sul processo per direttissima di fronte al pretore e la revisione della geografia giudiziaria, ossia la revisione delle circoscrizioni. Indipendentemente dagli ostacoli molteplici di carattere locale che si oppongono a questa riforma da tutti riconosciuta necessaria, è certamente giusto il rilievo che troviamo nelle «Osservazioni del Governo», che cioè è necessario un sufficiente periodo di sperimentazione delle riforme del 1984 per affrontare anche il problema della revisione delle circoscrizioni. Il Governo nel 1984 avanzò l'ipotesi di una diminuzione di circa il 40 per cento del carico di lavoro dei tribunali. In questa Commissione, il presidente Vassalli citava il caso del tribunale di Montepulciano che aveva un carico sicuramente molto limitato. La domanda è la seguente: si può confermare questo dato dopo due anni di sperimentazione, oppure si deve correggere?

Per quanto riguarda il nuovo rito direttissimo davanti al pretore, riforma da tutti riconosciuta assai utile, vorrei ricordare che il predecessore del ministro Rognoni, il ministro Martinazzoli, nella seduta della Commissione antimafia di martedì 22 luglio, ebbe a dire quanto segue: «Noi calco-

liamo che in Italia dal 1° gennaio 1985 al 21 maggio 1986 abbiano fatto ingresso in carcere 11.437 uomini e 161 donne che, arrestati in flagranza per reati di competenza del pretore, non avrebbero dovuto essere portati in carcere» (l'oggetto del dibattito era Napoli e l'istituto penitenziario di Poggioreale). «Tutto ciò deriva dalla circostanza che carabinieri e forze di polizia eccepiscono di non avere camere di sicurezza sufficienti nei servizi di traduzione, specie nelle caserme. Recentemente, dopo lunghe attività transattive con i Ministeri dell'interno e della difesa, abbiamo raggiunto un accordo. Ho diramato oggi una circolare in proposito in cui vengono invitate le autorità giudiziarie a fare in modo che i pretori celebrino questo tipo di processi entro 48 ore, così come la legge prevede, affinché sulla base di questo impegno carabinieri e forze di polizia si persuadano dell'esigenza di trattenere nelle camere di sicurezza questi arrestati in flagranza che non devono più tornare in carcere».

La domanda che desidero porre al Governo riguarda lo stato di attuazione di questa circolare, se cioè la norma che stabilisce la celebrazione del procedimento nelle 48 ore sia in atto, o lo sia solo parzialmente, a causa delle difficoltà che vengono dal Ministero dell'interno, e dalla Polizia di Stato, dal Ministero della difesa e dai Carabinieri.

Il discorso sulle circoscrizioni giudiziarie, indipendentemente da questioni di principio, credo sia una *conditio sine qua non* per l'attuazione del codice di procedura penale: questo dovrebbe entrare in vigore attorno al 1990, quindi abbiamo tre anni di tempo che bisogna mettere a buon frutto in questa e nella successiva legislatura, perchè non si può dare attuazione al nuovo codice di procedura penale senza provvedere a modifiche anche profonde sulla dislocazione dei magistrati sia dagli attuali compiti, sia dalle sedi.

Per quanto riguarda il patrocinio dei non abbienti, problema anch'esso connesso al varo del nuovo codice di procedura penale, già il collega Di Lembo ha ricordato l'ordine del giorno, firmato da tutti i Gruppi,

approvato dal Senato ed accettato dal Governo, in occasione dell'approvazione del disegno di legge di delega per il nuovo codice, ordine del giorno indubbiamente importante perchè impegna il Governo, entro tre mesi, a riferire al Parlamento sulle misure di vario tipo da prendere per l'attuazione del codice stesso. A questo proposito, per evitare il pericolo che si vengano a configurare dei «processi per ricchi» in cui i poveri sono in qualche modo discriminati o comunque danneggiati, riterrei opportuno prevedere da parte dello Stato non soltanto erogazioni di compensi, ma anche detrazioni fiscali a professionisti di grande valore che prestino la loro opera nel patrocinio dei non abbienti.

Ringrazio il collega Di Lembo per aver affrontato un altro argomento al quale tengo molto: la questione del giudice di pace la cui finalità, quella cioè di «liberare» i magistrati togati per i processi di più alto rilievo, è evidente. Il ministro Rognoni nella sua relazione alla Camera, nella replica e mi sembra anche nelle «Osservazioni preliminari», ha rilevato che oggi da più parti si avanzano profonde riserve sull'istituzione stessa del giudice di pace. Io credo che per le molte difficoltà che si frappongono alla istituzione del giudice di pace una soluzione potrebbe essere quella — ho il torto di non averla esposta in sedi diverse dal Parlamento perchè a volte si è più incisivi scrivendo sui giornali che non operando in Parlamento — di nominare giudici di pace degli anziani, dei pensionati, persone di fiducia del quartiere o della circoscrizione, che non hanno più ambizioni, che non hanno interessi economici particolari perchè i loro redditi sono già alti. Perchè insisto sul giudice di pace? Mi rendo conto delle riserve esistenti al riguardo, alcune le condivido anch'io, la lottizzazione politica, ad esempio, oppure il richiamo di corporativizzazione della categoria. Ebbene questi pericoli si possono risolvere nominando persone dai 65 anni in su (ricordiamoci che stiamo creando un popolo di pensionati), che sono meno sensibili a certi interessi sia politici sia economici. Per esempio a me piacerebbe, in futuro, fare il giudice di

pace, assolutamente onorario, senza compenso; nel quartiere dove abito da 25 anni credo abbiano fiducia in me e come me in altri cittadini. Pertanto ribadisco, l'ho già detto in sede di votazione sulla legge delega per il nuovo codice penale, che il mio Gruppo è fortemente contrario a qualsiasi aumento ulteriore dell'organico dei magistrati; prima è necessario riempire l'organico attuale e avvalerci in misura molto maggiore della magistratura onoraria.

Vorrei ora evidenziare una curiosità e nulla di più: mi domando perchè il capitolo 2090, «interventi per i minori», si trovi ancora nel bilancio della rubrica relativa alla direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, quando c'è l'ufficio della giustizia minorile alle dipendenze del Ministro. Si tratta di un fatto formale, ma la redazione di un bilancio è anche contemporaneamente un fatto politico.

Desidero ora fare alcune considerazioni sulla situazione penitenziaria, l'ultimo anello dell'amministrazione della giustizia, del «servizio giustizia», come si dice ora in preparazione alla Conferenza nazionale di Bologna, e non più «potere giudiziario» come si diceva prima. La situazione penitenziaria presenta indubbiamente un netto miglioramento rispetto agli anni 1982-1983 e di questo va dato atto all'amministrazione. Va dato inoltre atto che, nelle osservazioni integrative, a proposito dell'ordinamento penitenziario, si parla di enormi esigenze da colmare e di sempre maggiore attenzione a questo settore. Tuttavia devo rilevare il contrasto esistente tra le annotazioni che si leggono nelle «Osservazioni preliminari» ed il silenzio pressochè totale al riguardo della relazione per la Conferenza nazionale di Bologna che si apre domani, documento quest'ultimo non ufficiale ma sicuramente da considerarsi ufficioso in quanto è apparso su una rivista del Ministero.

La situazione è migliorata anche per quanto riguarda il comportamento dei detenuti; ritengo che la recente evasione da Rebibbia o la morte di Michele Sindona (suicidio per accertamento dell'autorità giudiziaria) siano delle eccezioni, dei fatti

straordinari, il risultato di una criminalità organizzata con connessioni probabilmente neanche sospettabili. Fatti quindi che non debbono impedirci di valutare in tutta la sua importanza il comportamento migliorato della popolazione detenuta. Questo comportamento anche nelle manifestazioni di questa estate, con lo sciopero della fame, ha mantenuto sempre un aspetto profondamente civile, senza mai scadere nelle rivolte violente o nelle barricate sui tetti delle carceri.

Altro punto positivo: i convegni, ormai divenuti una tradizione, quasi una moda, che si tengono nei penitenziari e segnano momenti sempre più frequenti da valutare positivamente, del rapporto tra «carcere aperto» e comunità esterna. A tale proposito è da rilevare anche l'interesse crescente degli enti locali e delle regioni per il problema penitenziario che si concretizza, ad esempio per quanto riguarda la Toscana, in protocolli d'intesa con il Ministero di grazia e giustizia (e mi auguro che seguano altri protocolli d'intesa), oppure in ordini del giorno (ne ho uno della regione Lazio e uno della provincia di Genova), di solidarietà e di apprezzamento nei confronti del personale penitenziario, con richiesta al Parlamento di intervenire sollecitamente per riformare la condizione. Anche questi sono segnali di un interesse crescente che va al di là delle limitate competenze che la legge affida alle regioni e agli enti locali. Su questo punto occorre comunque considerare il divario esistente tra regioni del Nord e regioni del Sud.

Un altro rilievo positivo che vorrei fare riguarda il *trend* degli ingressi in carcere che è stazionario o tende ad un lievissimo regresso, tanto è vero che i giudicabili sono in diminuzione, siamo scesi sotto la percentuale del 60 per cento. Possiamo prevedere che per effetto della recente legge penitenziaria, la n. 663 del 1986, diminuirà ulteriormente la popolazione carceraria; il dottor Sandro Margara, presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze nella relazione che ha tenuto la settimana scorsa in occasione del convegno di Magistratura

democratica presso il carcere di Rebibbia, calcolava che si potrà diminuire da un terzo a metà la popolazione carceraria definitiva. Anche il provvedimento di amnistia, che sta per essere approvato, contribuirà ad un qualche temporaneo sfollamento delle carceri. Ribadisco in questa occasione che spero di non dover esaminare più provvedimenti di indulto, perchè l'indulto permanente sta nell'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario.

Siamo quindi in una situazione indubbiamente favorevole per costruire un sistema penitenziario degno di un paese civile. Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, ricordo che il sottosegretario Bausi è particolarmente interessato e impegnato in questo settore. Le cifre citate nella replica del Ministro alla Camera dimostrano che certamente si è fatto uno sforzo considerevole; si sono già spesi più di 2.000 miliardi ed ormai decine sono i nuovi istituti entrati in funzione, mentre altri 2.600 miliardi sono previsti per i prossimi due anni. Però, non tutto il bilancio è positivo; innanzitutto, c'è da dire che l'architettura di questi nuovi edifici è piuttosto discutibile. A Sollicciano, ad esempio, gli uffici matricola sono senza finestre, non perchè allocati provvisoriamente, ma proprio come progettazione; vi sono lunghissimi percorsi (anche 1.000 metri) che il detenuto deve compiere per avere un colloquio con il magistrato o l'avvocato o coi parenti, sempre con l'agente di custodia che lo deve scortare.

Vi è il problema della maggiore quantità di custodi che è necessaria. I vecchi tre istituti penitenziari di Firenze, ad esempio, complessivamente avevano solo circa 250 agenti di custodia; ora, a Sollicciano, 650 agenti non sono sufficienti a far svolgere ai detenuti le attività sportive e ricreative che, dati i locali e gli edifici a disposizione, sarebbero possibili.

Il terzo aspetto da mettere in evidenza è che molte di queste nuove carceri sono megacarceri, strutture da centinaia e centinaia, se non migliaia, di detenuti, in contrasto con la dottrina e con la recente riforma penitenziaria che, per essere attuata,

non solo integralmente, ma anche in maniera corretta e positiva, ha bisogno di carceri piccole.

Infine, la distribuzione territoriale è ancora in ritardo perchè si continua, per esempio, a costruire carceri in Toscana che ha già la densità massima.

BAUSI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Si tratta però in tutti i casi di carceri sostitutivi. Nessuno è un nuovo carcere: Prato, Capraia e Santa Teresa, per esempio, sono tutti sostitutivi.

GOZZINI. Forse il riferimento alla Toscana era troppo personale e poco calzante in questo caso, ma in Emilia-Romagna, per esempio, non esiste alcuna casa di reclusione. Insomma, tenendo presente l'esigenza della territorializzazione della pena affinché il detenuto sia vicino alla famiglia, la domanda che mi viene da fare è se sia giusto seguire su questa strada o se invece non ci sia qualche correttivo da apportare. Si sente parlare da varie parti di una legge straordinaria per le nuove carceri sostitutive delle megacarceri (Poggioreale, Ucciardone, eccetera) ed io mi domando se non sarebbe comunque necessario un approfondimento, anche nell'eventuale prospettiva di uno storno, cioè di una destinazione diversa di questi 2.600 miliardi già stanziati per l'edilizia carceraria, da destinare, almeno in parte, al personale.

Un ultimo accenno rapido è rivolto all'interesse crescente dei sindacati per il penitenziario. Vi sono luci ed ombre. A fine settembre si è svolta una riunione con la Direzione generale che è stata fortemente criticata dagli operatori perchè ha privilegiato, in un documento di lavoro che però ha la sua importanza perchè è concordato con i sindacati confederali, da un lato i direttori, dall'altro la componente amministrativa, trascurando quasi del tutto la componente, relativamente nuova perchè introdotta dalla riforma del 1975, degli educatori, degli assistenti sociali, degli psicologi, eccetera.

Vi è poi un altro problema sul quale

vorrei chiedere al Governo un chiarimento. Riguarda la questione delle carceri a sicurezza attenuata, delle strutture «agili», esterne agli istituti penitenziari veri e propri, nelle quali allocare i detenuti in semi-libertà, coloro che fruiscono continuamente di permessi, senza dar adito a ritardi o mancati rientri. Mi risulta che il comune di Torino avrebbe già predisposto un piano per la costruzione di tre piccoli istituti di questo genere, capienza di 40 detenuti ciascuno, con la disponibilità da parte dello stesso comune anche alla gestione di queste strutture per quanto riguarda il personale. Il piano non sarebbe attuabile per ragioni di carattere legislativo, e non so bene quali; anche su questo punto, quindi, sarei grato al Governo se volesse fornirmi chiarimenti.

Veniamo infine all'impatto che la nuova riforma carceraria avrà all'esterno. Ho presentato il 28 ottobre una interrogazione, la numero 3-01504, sui problemi che l'entrata in vigore di quella legge può provocare. Sono fortemente preoccupato perchè temo un rischio-*boomerang* causato da uno squilibrio creatosi all'interno delle carceri: la reazione, elementare ma fondata, è stata questa, il Parlamento ed il Governo hanno fatto tanto per i detenuti ma nulla per il personale. Mi sono accorto che la tensione è molto forte e crescente, se ne trovano echi (e fenomenologia connessa) nella bellissima relazione che Sandro Margara, presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze, ha tenuto al convegno cui accennavo prima. Ora, in relazione all'impatto della nuova legge sulla realtà penitenziaria, esistono due tipi di problemi. Innanzitutto, vi è il problema dell'opinione pubblica, molto arretrata in questo caso rispetto al legislatore; è un problema che ho già segnalato in varie forme e sedi al Ministro; basta pensare a certi titoli di stampa che sono ironici, irridenti riguardo al «lassismo» del Parlamento nei confronti dei detenuti. A tal proposito, per quanto concerne le reazioni dei *mass-media*, credo sia inammissibile che la RAI-TV (non tanto la televisione, quanto piuttosto la radio) mantenga an-

ch'essa un atteggiamento di questo genere. Con le mie orecchie ho ascoltato un GR1 in cui si affermava che agli ergastolani i parlamentari hanno riservato una sorte molto appetibile, mandandoli in vacanza con le amiche, creando per loro anche villette al mare. Credo che questa sia cosa non accettabile, sulla quale il Governo, nella persona del Ministro di grazia e giustizia, responsabile dell'amministrazione della medesima e chiamato ad eseguire la legge votata dal Parlamento, dovrebbe, nei confronti del nuovo Presidente dell'ente e degli organi istituzionali dell'azienda che ormai sono costituiti, prendere posizione. Credo infatti che alla RAI, alla televisione di Stato (alle private non possiamo chiedere altro se non una coscienza più elevata della funzione di educazione o diseducazione dell'opinione pubblica) si possa e si debba chiedere non solo la programmazione di dibattiti tra gli addetti ai lavori (se ne fanno tanti!), ma anche la produzione *ad hoc* di film e di telefilm che mettano in risalto in modo diverso la figura degli operatori e degli addetti ai lavori delle carceri, così come se ne fanno tanti di esaltazione (giusta, per carità!) della fatica dei carabinieri e della polizia di Stato.

Il ministro Rognoni, nella replica alla Camera, accennava alle rivolte popolari di creare carceri in determinate zone, spesso con prese di posizione anche da parte dei consigli comunali. Un esempio in tal senso è offerto da quanto si è verificato nel comune di Scandicci (Firenze), dove la popolazione si è sollevata di fronte all'apertura di una casa per ex detenuti da parte di un'opera privata, però di straordinaria risonanza favorevole in città, come la «Maddonnina del Grappa».

È necessario, quindi, reagire e fare i conti con questa opinione pubblica non certo preparata ad accettare una percentuale di circa il 3 per cento di mancati ritorni dei detenuti dal permesso e di reati commessi durante il permesso stesso. Il mio timore è che tra un anno o un anno e mezzo, come accadde nel 1975-77, in seguito a qualche delitto commesso da detenuto in permesso o in semi libertà, si scateni una campagna

di stampa, si gridi di allarme sociale ed il Governo, di conseguenza, presenti un provvedimento che ci faccia tornare indietro rispetto alla legge n. 663 del 1986 recentemente approvata.

Per quanto riguarda il tema del personale penitenziario, ritengo che occorra considerare questa situazione come una vera e propria emergenza, adottando, pertanto, provvedimenti urgenti. Devo fare un riconoscimento molto preciso: il personale penitenziario che ho conosciuto lavora con grande spirito di sacrificio e con grande abnegazione, dal momento che opera in condizioni estremamente difficili. Gli agenti di custodia attendono da anni una riforma del loro Corpo; è ancora richiesta la sola licenza elementare, nonostante la legge sulla scuola media obbligatoria sia in vigore da 24 anni; hanno turni di lavoro stressanti; i compensi loro corrisposti per lo straordinario sono pari circa ad un quarto del compenso per lo straordinario che viene percepito dalle forze di polizia.

Nel penitenziario di Sollicciano sono state effettuate 20.144 ore di straordinario dal 20 settembre al 20 ottobre. Il divario tra il compenso orario per lo straordinario degli agenti di custodia e quello delle forze di polizia è di 4.000 lire, per cui si arriva a circa un miliardo di lire per un solo mese in un solo istituto. In alcuni documenti è scritto che il trattamento degli agenti di custodia è equiparato a quello delle forze di polizia, ma ciò non corrisponde a verità perchè i primi effettuano otto ore di straordinario obbligatorio rispetto alle sei ore delle forze di polizia. Se solo volessimo equiparare i due trattamenti relativamente allo straordinario dovremmo prevedere una spesa di almeno 50 miliardi.

Un provvedimento in materia è in discussione alla Camera dei deputati, ma ci sono numerosi nodi non ancora sciolti. Penso, ad esempio, alla situazione delle vigilatrici, le quali non accettano l'uguaglianza con i colleghi uomini perchè questo comporterebbe l'effettuazione anche da parte loro dei turni di guardia sulle mura di cinta dei penitenziari. Tale situazione non si può certo risolvere con l'emenda-

mento di origine sindacale in cui è detto: «con la facoltà di passare ad altri servizi». È chiaro che in tal modo il Corpo delle vigilatrici verrebbe più o meno azzerato. Aggiungo che le vigilatrici, che sono spesso a contatto con gli agenti di custodia poichè sovente nel medesimo istituto penitenziario vi è una sezione maschile ed una sezione femminile, ricevono uno straordinario molto più alto rispetto ai loro colleghi essendo considerate «operai civili».

Certo, relativamente al Corpo degli agenti di custodia vi è un problema di organico insufficiente. È stato già aumentato di 1.000 unità ed abbiamo recentemente approvato qui in Senato una leggina che lo incrementa di altre 2.000 e che speriamo venga approvata rapidamente dalla Camera dei deputati. Il senatore Di Lembo ci ha parlato di nuovi stanziamenti finanziari che permetterebbero un incremento dell'organico di 5.000 unità nel corso del 1987. Ciò potrebbe permettere, forse, di affidare finalmente agli agenti di custodia i piantonamenti negli ospedali e durante le traduzioni, attualmente svolte dai Carabinieri e dalla Polizia (facemmo un provvedimento di proroga nel 1984, la cui scadenza è prevista nel 1989). Tuttavia tale numero sarebbe appena sufficiente per coprire l'organico necessario ai nuovi istituti penitenziari e quindi il tetto minimo da considerare è di almeno 40.000 unità, poichè bisogna tenere conto anche di quegli agenti di custodia che prestano servizio in uffici. Si calcola che circa il 15 per cento, quindi più di 4.000, lavori negli uffici degli istituti penitenziari o come autista negli uffici giudiziari. Ma il solo aumento dell'organico senza una contemporanea elevazione professionale degli agenti di custodia e quindi un loro pieno coinvolgimento nell'azione di osservazione e di trattamento, rischierebbe di ridurre le loro mansioni strettamente a quelle di custodia, aprire e chiudere i cancelli e basta.

Altro problema è quello relativo al personale civile dell'Amministrazione penitenziaria. Nelle «Osservazioni integrative» non viene fatto a tale questione cenno alcuno.

Sono ancora irrisolti punti essenziali come quello dell'accesso di tale personale anche alle cariche direttive dell'Amministrazione, riservate tuttora soltanto ai magistrati. Infatti i direttori possono arrivare alla direzione generale, ma soltanto in una posizione subalterna, non potendo aspirare nè alla carica di direttore generale, nè a quella di direttore degli uffici, cariche riservate ai magistrati. Ciò non si giustifica più con la piena giurisdizionalizzazione della pena operata dalla legge n. 663 del 1986 e quindi con la magistratura di sorveglianza che sovrintende pienamente all'esecuzione della pena.

Se apriremo la carriera dei direttori dei penitenziari ai vertici della direzione generale avremmo persone con una maggiore esperienza in questo campo. Ho stima profonda e sincera dell'attuale direttore generale delle carceri, tuttavia egli si è dovuto creare un'esperienza in questo settore dal momento che precedentemente, svolgendo le funzioni di pubblico ministero, vedeva le carceri da un altro punto di vista. Invece un direttore generale che avesse già diretto istituti quali Poggioreale o San Vittore, sarebbe già perfettamente a conoscenza della situazione e dei suoi problemi. Un incentivo alla carriera di questi funzionari dello Stato che comporterebbe anche la positiva conseguenza di magistrati che tornerebbero nei tribunali e nelle Corti.

Altra questione è quella del trattamento economico di questo personale. Dopo diciotto anni di servizio il direttore di Poggioreale riceve ancora una retribuzione mensile di 1.200.000 lire. Cito ancora quanto detto dall'allora ministro Martinazzoli: «Reputo un mio scacco personale di non essere riuscito a cambiare la situazione per cui il direttore di Poggioreale percepisce mensilmente poco più di 1.200.000 lire, cioè meno di qualche agente di custodia con una certa anzianità. Vorrei sapere chi, non dotato di particolare coraggio, oserei dire di temerarietà potrebbe accettare di gestire una condizione come quella di Poggioreale se non fosse animato da una forte generosità e da una forte consapevolezza di

fedeltà allo Stato». Fino a quando e su quanti cittadini di tal genere potremo contare ancora?

Ieri sera ho parlato per alcune ore con i giovani del primo corso di formazione professionale per direttori. Vi fornisco le relative cifre. I posti messi a concorso erano 25 e sono stati tutti coperti, con 39 idonei. Bene, al corso si sono presentate soltanto 18 persone e si presume che a prendere servizio saranno solo 12. Esiste quindi un problema che va affrontato con provvedimenti urgenti, altrimenti dovremo sempre fare conto — ma fino a quando? — sulla forte generosità e consapevolezza di fedeltà allo Stato della quale parlava il ministro Martinazzoli e cioè su eroi. Ma, come diceva Brecht, «Beata la terra che non ha bisogno di eroi».

Vi è poi la questione dei ruoli e dei conflitti fra un ruolo e l'altro. Abbiamo 17 categorie di operatori penitenziari, con una settorializzazione enorme ed una sindacalizzazione purtroppo inesistente, visto il conflitto di interessi, anche vivace, fra una categoria e l'altra.

Signor Sottosegretario, tramite suo vorrei rivolgere un appello al Ministro affinché, appena possibile, riceva una delegazione, sfortunatamente non formale, non sindacale, dei direttori degli istituti penitenziari. Ritengo che sia loro dovuto almeno un incontro con il Ministro, nel corso del quale possano esporre le emergenze che affliggono la loro condizione. Ho parlato di emergenze poichè la legge n. 663 del 1986 ha scatenato enormi e legittime attese fra i detenuti, ma essa richiede molto maggiore lavoro da parte delle direzioni. I detenuti hanno diritto ad andare in permesso e la concessione di questi permessi da parte del magistrato di sorveglianza è subordinata a una serie di criteri. Quindi la componente socio-educativa del carcere diventa preminente proprio per fornire al magistrato dati quanto più possibile certi sui quali valutare e decidere. Ribadisco che purtroppo la piattaforma sindacati-direttore generale cui mi richiama non fa menzione di questa componente essenziale costituita da educa-

tori, assistenti sociali, psicologi e via di seguito.

Vorrei dire un'altra cosa: anche sotto questo profilo, si rende necessaria la elevazione professionale degli agenti di custodia, di coloro che sono realmente a contatto con i detenuti, che li vedono più volte al giorno a differenza degli altri operatori che li vedono una volta ogni tanto, altrimenti i rapporti che arriveranno sui tavoli della magistratura di sorveglianza saranno sempre aleatori e ci sarà il rischio di agire in base a criteri difformi applicati dai vari giudici, senza un'adeguata documentazione, con conseguenze senz'altro negative.

Io vorrei riprendere una proposta cui ho già accennato, che non è un emendamento ma una proposta per così dire di «prospettiva». Non sarebbe il caso a questo punto di bloccare le nuove costruzioni (quelle ancora da iniziare, non ovviamente quelle già iniziate) e spostare sul personale civile almeno una parte di quei 2.600 miliardi? Io ritengo che questa sarebbe una soluzione razionale, vorrei sapere cosa pensa al riguardo il Governo; su quali siano poi gli strumenti normativi per realizzare una proposta di questo genere non è questa la sede d'esame.

Vorrei fare un accenno rapidissimo ai problemi della magistratura di sorveglianza. Ritengo che ci sia urgenza di rivedere — c'è al riguardo anche un ordine del giorno approvato dal Senato — le tabelle e le strutture della magistratura di sorveglianza, per quanto riguarda le sedi e le circoscrizioni. Voglio poi evidenziare una preoccupazione: la difformità di comportamenti tra magistrati di sorveglianza sia per quanto riguarda i criteri di concessione dei permessi e delle altre misure, sia per quanto riguarda i tempi in cui domande di permesso od altro vengono prese in considerazione. Vorrei dire a proposito di tale questione due cose, una sommessamente perchè è illegittimo sollevarla in questa sede: se ne dovrà fare carico il Consiglio superiore della magistratura, forse con una circolare, riprendendo ed accrescendo l'abitudine di riunire i magistrati di sorveglianza

con il fine di una certa omogeneizzazione di comportamenti; l'altra osservazione che è invece pienamente legittima, è che c'è un potere di azione disciplinare da parte del Ministro nei confronti di certi magistrati di sorveglianza che in carcere non entrano mai e che una domanda di permesso magari la tengono sul tavolo per mesi e forse anni. Questo ho voluto rilevare con tutto il rispetto, la simpatia, la riconoscenza nei confronti della magistratura di sorveglianza che, almeno in una parte che spero largamente maggioritaria, ha dato un grandissimo contributo al sistema penitenziario di questi ultimi anni.

Un ultimo punto per quanto riguarda i detenuti: riterrei opportuno procedere alla declassificazione rapida, in tempi brevi, senza attendere i sei mesi previsti dalla legge, di tutta la popolazione detenuta ancora sottoposta a classificazione; mi riferisco in modo particolare alla sezione Agrippa di Pianosa, che il Sottosegretario conosce benissimo, al riguardo c'è anche un ordine del giorno della Camera dei deputati e pertanto vorrei avere notizie in proposito.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Gozzini. Ritengo che l'ampia relazione del senatore Di Lembo comporti per tutti un momento di riflessione e pertanto propongo di rinviare il seguito della discussione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge, nonchè della tabella 5, è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,10.

MARTEDÌ 2 DICEMBRE 1986

**Presidenza
del Presidente CASTIGLIONE**

I lavori hanno inizio alle ore 16,05.

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1987 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989 — Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione generale sospesa il 27 novembre.

FILETTI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, è per me compito assai difficile intervenire sul disegno di legge finanziaria e, particolarmente, sul «capitolo della giustizia» del bilancio di previsione dello Stato, atteso che sul tema ho avuto l'occasione annuale di intrattenermi già per quindici volte e mi accingo a parteciparvi per la sedicesima tornata. Corro il rischio, ed anzi ho il convincimento, di adempiere ad un rito periodico e scontato e di essere costretto a ripetere quasi totalmente, se non letteralmente, osservazioni, valutazioni, rilievi, suggerimenti ed anche rampogne ed espressioni di scoramento o fiduciose speranze già annualmente estrinsecati. Tenterò tuttavia qualche variazione o variante, ma certamente il *nihil novi* sarà prevalente, se non assorbente, rispetto a qualche marginale considerazione, correlata *ad tempus* che vorrebbe essere nuova ma in effetti tale non è e tale non potrà essere.

Anche la Conferenza nazionale della giustizia, conclusa domenica scorsa a Bologna, non è valsa certamente ad evidenziare fatti

ed argomenti nuovi. Si è trattato di un raffronto costituente più una inondazione di parole che un coacervo di proponimenti, di un dibattito forse troppo convulso e troppo stancante e stressante fra operatori giudiziari, organizzazioni di categoria, forze sociali, istituzioni politiche e culturali, sindacati ed articolazioni economiche. Ancora una volta sono state focalizzate e stigmatizzate le notevoli carenze dell'apparato giudiziario e delle sue componenti, sono state prospettate possibilità di razionalizzare l'impiego di tali componenti e di intervenire con supporti strumentali e innovazioni legislative, è stata raccomandata l'esigenza di responsabilizzare sempre di più gli addetti ai lavori e sono stati offerti suggerimenti vari al fine di attenuare la cosiddetta «crisi della giustizia»; non certamente di eliminarla, tanto meno nei tempi brevi. Gli effetti dannosi e laceranti prodotti, sempre più progressivamente aggravatisi nel corso di più decenni, non sono facilmente risarcibili; occorrono tempo, pazienza, spirito di servizio, alto senso di responsabilità, impegno costante di governi, Parlamento, magistratura, avvocatura, dottrina, personale giudiziario e penitenziario, professionalità e specializzazioni per curare mali che sembrano incurabili e che tuttavia occorre curare al fine di assicurare al cittadino la giustizia, che devesi intendere e deve operare quale servizio efficiente ed accettabile, non disordinato, nè confuso, nè incoerente a favore della collettività e nell'interesse dello Stato che si vuole democratico.

In sede di esame della materia finanziaria, connaturata ad un bilancio preventivo, non dovrebbe farsi a meno di elencare numeri, cifre e percentuali e di evidenziare il *quantum* in difetto ed eventualmente (ciò che in tema di giustizia è quasi utopia pensare) il *quantum* in eccesso di alcuni capitoli o di alcune voci. Al riguardo, però, preferisco «scivolare» perchè, a prescindere dalla esigenza di prendere atto che gli stanziamenti per la giustizia sono pur sempre esigui nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 1987 e nel disegno di legge finanziaria (4.767 miliardi complessi-

vi pari a circa l'1,25 per cento della spesa totale dello Stato), ritengo più conferente e più utile soffermarmi sulle cause e sugli effetti dei guai che affliggono la «grande ammalata» e sulle prospettive future di adozione di accorgimenti riparatori e di soluzioni congruamente migliorative.

Ci siamo domandati nel passato e ci domandiamo tuttora: perchè la disfunzione, il dissesto, il collasso della giustizia?

A nostro avviso la ragione prima è a monte e consiste nell'inidoneo *modus legisferandi*. Le responsabilità dei governi e del Parlamento sono di palmare evidenza. Troppi disegni o proposte di legge d'iniziativa governativa o parlamentare vengono presentati, troppi decreti-legge a fiumana inondano il nostro ordinamento giuridico e giudiziario, troppe leggi sono «sfornate» a getto continuo. Le nuove leggi dovrebbero essere poche, brevi e chiare; per converso sono state e sono molte, chilometriche e confuse, spesso contrastanti, spesso difficilmente comprensibili, spesso necessitanti interpretazione autentica e reclamanti immediata abrogazione oppure integrazioni e modifiche. È invalso l'uso deprecabilissimo di richiamare in uno o più articoli di legge altre numerose norme precedenti indicandole genericamente con numeri e date senza che sia facile all'operatore di diritto, all'interprete, al singolo cittadino individuarne l'essenza ed il contenuto. Abbiamo ripetutamente segnalato l'opportunità della formazione di testi unici, ma su tal punto non ci è dato cogliere alcun cenno nè nella Nota preliminare, nè nelle osservazioni integrative a tale nota, nè in alcuno degli interventi pronunciati da rappresentanti del Governo o da parlamentari alla Camera dei deputati e in questa Commissione. Eppure si tratta di un problema di preminente e notevole rilevanza, considerato che per la celerità delle attività giudiziarie, per la omogeneità delle decisioni, per la certezza del diritto, per l'acquisizione delle conoscenze e gli adempimenti da parte del cittadino è assai utile e, direi, indispensabile il testo unico che disciplini una determinata materia, a volte complessa e disarticolata.

L'enorme aumento delle pendenze giudiziarie, il lento cammino della macchina giudiziaria sono in larghissima misura addebitabili alle carenze formative ed enucleative delle leggi. Spesso per demagogia, per ragioni particolaristiche, o partitiche, per mero populismo e, peggio, per tornacontismo si varano leggi cosiddette fotografica. Non raramente nelle leggi si introducono norme stridenti con i principi ispiratori di esse oppure disposizioni che esulano totalmente dalla materia che si vuole disciplinare, sicchè è difficile rinvenire la norma che interessa o che deve essere osservata. È estremamente sorprendente apprendere l'esistenza, la vigenza di una norma incastrata in un testo legislativo il cui titolo non la lascia minimamente prevedere. La litigiosità aumenta e i carichi giudiziari si accrescono macroscopicamente anche a causa e per effetto delle numerose leggi con normativa di carattere cogente e sanzionatoria che su alcune specifiche materie si susseguono a ritmo accelerato e con intervalli brevi e ripetitivi. Ad esempio, la caotica disciplina delle locazioni abitative e non in dipendenza del continuo varo di leggi che entrano in vigore, si modificano, sono dichiarate costituzionalmente illegittime e si annullano, e di decreti-legge che si sfornano e si reiterano dopo l'avveramento di più decadenze ha certamente contribuito in misura notevole ad appesantire e ad affogare preture, tribunali, corti di appello e anche la Cassazione, a ritardare le procedure di cognizione e di esecuzione, a creare situazione di mero caos e di allarme sociale.

Le incongrue leggi sui contratti agrari, oltre a inibire di fatto la stipula di nuove convenzioni, hanno dato luogo e tuttora danno luogo a questioni di competenza e sono state e sono causa di incremento di litigiosità. Parimenti, le leggi urbanistiche spesso poco chiare e contraddittorie, ancorate a strumenti locali per lo più indecifrabili, contorti e onnicomprensivi, hanno alimentato ed alimentano il contenzioso giudiziario e anche quello amministrativo. Frequentemente per lo stesso fatto illecito si formano tre o più processi penali: su de-

nuncia del sindaco, dell'ufficio del genio civile, delle intendenze dei monumenti, dei vigili del fuoco, con ingente sciupio di lavoro giudiziario e con sentenze dichiarative di non doversi procedere per il divieto del *bis in idem*. I reiterati e periodici provvedimenti di clemenza con le numerosissime esclusioni e inclusioni oggettive e soggettive comportano nell'applicazione pratica difficoltà interpretative e dispositive che non servono certamente al programmato svolgimento delle pendenze e che costringono la giustizia all'inceppamento e all'anchilosi. Nel corso di due legislature, ad esempio, il Senato, al fine di snellire e alleggerire il lavoro delle cancellerie, ha approvato una legge, una leggina con rilevanti effetti sostanziali qual è quella che concerne l'abbandono delle esazione di esigue spese giudiziali penali. Sino ad oggi la Camera dei deputati ha conservato nel cassetto delle cose dimenticate il testo legislativo, con la conseguenza di un persistente, oneroso e lunghissimo snocciolare di adempimenti (iscrizione a campione, procedimenti esecutivi quasi sempre negativi, reiterazione di atti, complicazioni, acquisizione di notizie, sollecitazioni) volti al preteso recupero di somme risibili di gran lunga inferiori al costo degli adempimenti stessi. Tutta una perdita di tempo e di lavoro vanificato con deprecabile decremento del funzionamento dell'apparato giudiziario.

Il terrorismo, la droga, la mafia e i relativi maxi-processi hanno inciso e incidono negativamente sul regolare corso dell'attività giudiziaria e comportano anche gravosi problemi e difficili determinazioni in ordine al *quantum* dei termini massimi della custodia cautelare. Corti di assise, tribunali e corti di appello si paralizzano e annaspiano.

A nostro parere è però erroneo e fuorviante gravare, come si è tentato e si tenta di fare, sulle spalle della nostra struttura giudiziaria il compito della lotta ai fenomeni del terrorismo, specialmente di quello di marca internazionale, e della criminalità comune organizzata, a fenomeni, cioè, che si traducono in autentiche aggressioni al corpo sociale. Non possiamo non sottoli-

neare che i compromessi poco chiari nella politica estera italiana hanno ridotto l'Italia ad un'agevole palestra per i terrorismi di tutte le estrazioni e hanno esposto ed espongono il nostro Paese e la popolazione a rischi gravissimi. Coevamente — è doverosa la puntualizzazione — non è dato ignorare che la progressiva occupazione partitocratica dei centri di potere non solo ha indebolito le strutture statali, ma ha portato alla determinazione del terreno più favorevole per il rafforzamento della maxi-criminalità i cui traffici illeciti, in particolare la droga, assicurano proventi di tale entità da consentire l'acquisizione di tolleranze e compiacenze sempre più capillarmente diffuse nella realtà italiana. Per combattere i predetti fenomeni delittuosi — terrorismo e criminalità organizzata — non valgono i maxi-processi per i quali è da temere la finale assoluzione di tutti o quasi tutti gli imputati per insufficienza di prove, nè l'intervento della magistratura. Fra gli scopi fondamentali dell'apparato giudiziario non rientra quello di dichiarare guerra a nessun tipo di criminalità. Questo costituisce compito primario e non delegabile del Potere esecutivo e delle strutture operative da esso dipendenti e a ciò specificamente deputate. L'amministrazione giudiziaria ha il compito di giudicare il cittadino nel quadro delle garanzie costituzionali e sulla base di elementi di prova; non può assumere la funzione di supplenza in un settore assai delicato perchè la supplenza verrebbe a tradursi da un lato in caduta di prestigio dell'ordinamento giudiziario e dall'altro in un aggravamento delle disfunzioni dell'apparato della giustizia con conseguente insoddisfazione e inadeguata risposta all'attacco criminale, attesa l'ambiguità e quindi la debolezza di una struttura che, sorta per giudicare, si verrebbe a trasformare in appendice togata delle forze di polizia. La lotta al terrorismo internazionale pertanto deve essere attuata dal nostro Paese con vigile difesa e con vigile azione di prevenzione e di repressione sostenendo ed incoraggiando sempre più massicciamente il processo di integrazione politica dell'Europa.

Per combattere e debellare le nuove forme di criminalità organizzata, invece, necessita adottare alcune misure prioritarie ed irrinunciabili, che si possono sintetizzare come segue: a) riforma dei meccanismi per le elezioni e le nomine di tutte le strutture dello Stato, delle regioni, degli enti locali e delle organizzazioni economiche e lotta durissima contro la tangenzialità di regime con inasprimento di pene e affinamento dei sistemi per la individuazione e la repressione degli innumerevoli casi di peculato, corruzione e concussione e con conseguente graduale sottrazione alla partitocrazia delle aree di potere sino ad oggi abusivamente occupate, al fine di spezzare collegamenti fra potere politico e cosche criminali; b) effettivo potenziamento delle forze di polizia, carabinieri, guardia di finanza e dei servizi di sicurezza ed impiego massiccio di essi su tutto il territorio nazionale, purtroppo ormai totalmente coperto dalle reti criminali; c) bonifica sociale delle zone sottosviluppate e, particolarmente, del Mezzogiorno d'Italia, al fine di impedire che disoccupazione, sottoccupazione e stato di degrado dei fondamentali servizi sociali continuino a fertilizzare il terreno nel quale la maxi-criminalità recluta i propri quadri operativi.

Non riteniamo di avere fatto una digressione, perchè i fenomeni del terrorismo e della criminalità rientrano certamente nell'ampio quadro della giustizia.

Tuttavia ci sembra opportuno integrare questo intervento con l'esame sintetico e rapidissimo di altri problemi attinenti alla cosiddetta «azienda giustizia».

Tante, tantissime volte abbiamo auspicato la riforma dell'ordinamento giudiziario e della formazione delle nuove circoscrizioni giudiziarie; per attuarla occorre bandire qualsiasi movente di natura campanilistica, vagliare attentamente le singole realtà e procedere in avanti con criteri di obiettività e con il dovuto coraggio. Non è più ammissibile mantenere e fare vegetare preture e tribunali quasi disoccupati e carenti di congruo lavoro ed assistere nello stesso tempo alla trasformazione di altre preture e di altri tribunali in vere e proprie bolge

infernali laddove si opera con affanno e con disdoro, con l'aggravio di processi ponderosi e numerosissimi, laddove una causa civile viene rinviata a tre anni (dal 1986 al 1989) dalla udienza di precisazione delle conclusioni a quella di discussione.

Il reclutamento, la formazione, la professionalità, la specializzazione, la spolticizzazione dei magistrati sono temi, la cui soluzione non ammette più remore. Correlativamente la eliminazione delle vacanze e l'incremento dell'organico dei giudici non tollerano ulteriori ritardi. L'istituzione del giudice monocratico, il potenziale ed effettivo impiego dei vice pretori onorari e dei conciliatori con il riconoscimento di un giusto emolumento retributivo, nonché la introduzione del giudice di pace non elettivo nè partitico possono realisticamente contribuire ad attenuare le disfunzioni delle attività giudiziarie.

Parimenti vanno incrementati gli organici degli ausiliari della giustizia, dei dirigenti, dei segretari, degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti degli agenti di custodia. Non è degno di un paese civile assistere a code interminabili di avvocati e di persone che, pigiati in locali angusti e dietro sportelli, si affannano e si disperano per ore ed ore al fine di conseguire il rilascio di copia di un provvedimento giudiziale o di procedere alla notificazione di uno o più atti o di concordare la fissazione della data per effettuare una esecuzione di rilascio o di obblighi di fare.

Bisogna, poi, realizzare nuove strutture e riformare i servizi attingendo ai più moderni strumenti dell'informatica e dell'automazione. È avvilente constatare gli espedienti che non pochi pretori e giudici istruttori in sede civile sono costretti ad utilizzare per tenere udienza in una stanzetta spesso buia ed angusta. Su un tavolo indecoroso giacciono centinaia di fascicoli, le cui carte il magistrato non ha avuto modo e tempo di sfogliare. I difensori e le parti si accalcano e si spintonano in un continuo vociare, spingendo i fascicoli con ausilio di terzi compiacenti verso la riva del giudice che neppure scorgono ed al quale trasmettono da lontano messaggi ed

istanze tentando di percepire la data di rinvio del processo oppure la enunciazione della riserva di emettere ordinanza.

Ma la carenza di strutture tuttora sussiste, seppure leggermente attenuata, anche per quanto concerne l'edilizia carceraria ed i servizi penitenziari. In relazione alla recente riforma dell'ordinamento penitenziario necessitano nuovi e più probanti finanziamenti. Al riguardo — è doveroso il riconoscimento — costituisce atto di buona volontà il rifinanziamento dell'edilizia carceraria previsto per il quadriennio 1987-1990 nella misura di 1.600 miliardi di lire.

Altro nuovo provvedimento da attuare è quello relativo al patrocinio gratuito per i non abbienti sia in sede civile che in sede penale. Assai esigue ed inadeguate sembrano, in merito, le previsioni di spesa limitate a 8.000 milioni per il 1987, a 20.000 milioni per il 1988 ed a 30.000 milioni per il 1989.

Altre riforme di particolare rilevanza da sottolineare, auspicandone la sollecita attuazione, sono quelle inerenti al nuovo codice di procedura penale, alla revisione del codice di procedura civile eliminando nel frattempo le diversificanti modifiche apportate nel 1950 al codice di rito civile vigente, ai problemi dei minori, alla disciplina della ripartizione per ingiusta detenzione, alla responsabilità disciplinare e civile del giudice, alla riforma del Consiglio superiore della Magistratura che non può permanere e continuare ad agire nell'attuale espressione largamente partitica, alle società commerciali, al fallimento, all'adozione, ad una disciplina del divorzio tesa al fine di meglio tutelare il coniuge più debole e la prole e a ridurre i termini per la proposizione dell'istanza di scioglimento degli effetti civili del matrimonio, alla materia delle locazioni degli immobili urbani ad uso abitativo e non, tuttora altalenante e non disciplinata congruamente dopo oltre un quarantennio di vincoli, di proroghe e di sospensione di esecuzioni, alle espropriazioni per pubblica utilità che ancora una volta, in violazione degli avvertimenti e delle decisioni della Corte costituzionale, si tenta di regolamentare senza il rispetto

dell'assicurazione del giusto indennizzo da corrispondere all'espropriato.

Infine, quale avvocato tuttora esercente, non posso non soffermare la mia attenzione sulla indilazionabile riforma dell'ordinamento forense, sulla ristrutturazione dei Consigli degli avvocati e procuratori, sulla riforma della previdenza e del regime pensionistico a favore degli esercenti la professione legale con il superamento dell'avvilente trattamento in atto adottato, che sa di elemosina e di dileggio per chi dopo avere operato per lunghissimi anni nelle aule giudiziarie a causa di malanni o per anzianità è costretto a dismettere la sua attività. Al riguardo, anche al fine di consentire soluzioni migliorative e congrue, è opportuno sfolire gli albi professionali, depennando da essi quanti effettivamente non esercitano la professione forense. Così, nella dovuta sintesi, ho concluso il mio intervento, affrettato e forse disorganico, e lo chiudo manifestando il sofferto timore che, invano, ancora una volta tante parole sono state pronunciate al fine di evidenziare i mali della giustizia e molti buoni propositi sono stati enunciati per eliminarli.

Non vorrei che il tutto si riducesse ad un complesso di dissertazioni labiali, non seguite da provvedimenti idonei che valgano ad attenuare nel tempo immediato e con positive prospettive per il futuro l'attuale stato della giustizia che continua ad essere preoccupante e comatoso. È auspicabile che, recependo l'ammonimento del Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento e Magistratura con impegno sempre maggiore ed elevato, con senso di servizio e responsabilità, aprano e scrivano nuove pagine per una giustizia che sia realmente efficiente, sollecita e giusta per ricostruire l'edificio giustizia che purtroppo non necessita soltanto di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione.

RICCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, stiamo compiendo questa annuale discussione intorno ai documenti di bilancio in un momento nel quale — lo abbiamo del resto sottolineato tutti, e credo che in questo senso si levi un unanime coro — la

gravità e la complessità (per alcuni aspetti vorrei parlare di drammaticità) dei problemi della giustizia sono al centro dell'attenzione del Paese. Se ve ne fosse ancora stato bisogno, ciò è stato dimostrato dalla Conferenza nazionale per la giustizia organizzata dal Ministero che si è tenuta a Bologna in questi giorni e che ha sottolineato la gravità ed anche le divergenti opinioni in ordine alla soluzione dei mali della giustizia che ci stanno di fronte.

Credo che i nodi che devono essere sciolti, signor Presidente, siano i nodi fondamentali non semplicemente di un settore dello Stato, ma di una di quelle componenti dello Stato democratico che qualificano l'essenza, la qualità stessa di una democrazia. Si tratta di garantire — ed è questo il problema fondamentale — a tutti i cittadini la tutela dei loro diritti, di garantire la loro sicurezza, di tutelare la legalità su cui si fonda la concezione stessa dello Stato di diritto.

La giustizia attraversa dunque una crisi profonda, oggi ancor più di ieri, e le cause che la determinano sono estremamente complesse. Vi sono cause antiche o più recenti, cause che sono riferibili direttamente alla funzionalità del sistema, oppure di natura più squisitamente politica. Credo sia vero il fatto che una delle ragioni del mancato funzionamento della giustizia in termini così acuti stia oggi nel ritardo o addirittura nella mancanza delle riforme essenziali come la riforma dei processi, penale, civile ed anche amministrativo, nei mancati interventi anche nel campo del diritto sostanziale che sarebbero stati necessari — non mi soffermo su un elenco dettagliato perchè sono cose presenti all'attenzione di tutti noi —, nella mancata riforma, fino a questo momento totale, da parte dell'ordinamento giudiziario, della professione di avvocato e del sistema penitenziario; se è vero che abbiamo di recente varato una legge che è intervenuta sull'ordinamento penitenziario, è altrettanto vero che manca totalmente una sistemazione del personale penitenziario che è indubbiamente una componente indispensabile per il funzionamento di questo sistema, così come manca

un intervento adeguato, razionale, ispirato a criteri omogenei e chiari, circa il sistema «materiale» delle carceri nel nostro Paese. Indubbiamente, a determinare questa crisi concorre anche la questione della insufficienza degli strumenti per la gestione dei mezzi messi di volta in volta a disposizione per una coerente applicazione delle riforme che in qualche misura, sia pure disorganicamente, siamo riusciti come Parlamento in questi anni a realizzare. È in relazione ai mezzi a disposizione della giustizia che si pongono le questioni più squisitamente riferite al bilancio dello Stato per il 1987 e al disegno di legge finanziaria. Il nostro Gruppo intende dare un giudizio preciso (come ha già fatto alla Camera e come intende ribadire al Senato) su questa proposta di bilancio e su questo disegno di legge finanziaria per il 1987; ci troviamo davanti a strumenti che hanno un andamento ed una impostazione rituale, da ordinaria amministrazione, in un momento in cui invece proprio la qualità, l'entità e la natura dei problemi che travagliano il campo della giustizia esigerebbero invece una eccezionalità di intervento di cui nei documenti in esame non sono neppure ravvisabili le tracce.

Quali sono i dati ricavabili dall'esame degli strumenti di bilancio così come sono stati presentati (poi vedremo in quale misura sono stati modificati nell'altro ramo del Parlamento)? La tabella 5 del bilancio dello Stato, così come è stato presentato all'altro ramo del Parlamento, prevedeva per una spesa globale pari a 3.508 miliardi, rispetto ad una spesa totale dello Stato di 283.437 miliardi al netto del rimborso dei prestiti, un'incidenza sulla spesa globale definita e calcolata nello 0,9 per cento. Di questa spesa, lo 0,3 per cento costituisce la percentuale rappresentata dalla spesa in conto capitale rispetto alla spesa generale dello Stato in conto capitale. Nella tabella 5 sono stati previsti in conto capitale soltanto 228 miliardi; nell'ambito di questa somma globale di 3.508 miliardi, è calcolabile un 1 per cento costituito dalla spesa corrente globale dello Stato. Se guardiamo a queste incidenze, per ora riferite alla ta-

bella 5, e consideriamo le cifre complessive, possiamo dire che lo strumento di bilancio, così come è stato presentato all'altro ramo del Parlamento all'inizio di questo iter di discussione del documento, non ha rispettato, riguardo al passato, il tasso programmato d'inflazione pari al 4 per cento e neppure quello dell'aumento del prodotto lordo pari al 7,5 per cento.

E veniamo al calcolo delle altre spese per la giustizia che — come è noto — sono previste anche in capitoli di tabelle di bilancio di altri Ministeri.

Nel capitolo 5942 del Ministero del tesoro sono previsti 378 miliardi per ammortamento di mutui; nel capitolo 8411 del Ministero dei lavori pubblici sono previsti 250 miliardi per edilizia penitenziaria e nel capitolo 8404, sempre del Ministero dei lavori pubblici, sono previsti 200 miliardi per spese riferite alla costruzione, al completamento, all'adattamento e alla permuta degli edifici. Nella legge finanziaria sono state ricomprese, sempre nello strumento presentato all'altro ramo del Parlamento, 100 miliardi per l'edilizia penitenziaria e 34 miliardi per il sistema informatico in materia giudiziaria. Tenendo conto di queste ulteriori spese — di proposito non parlo delle spese a fondo globale, per intenderci quelle di cui alla tabella B allegata alla legge finanziaria, perchè si tratta di prenotazioni per leggi *in itinere*, che diventeranno operanti quanto alla spesa soltanto quando vi saranno delle vere e proprie leggi di spesa, per cui al momento non è possibile fare un conto preciso — si ha, senza questi 134 miliardi previsti nella legge finanziaria, che le spese per la giustizia rappresentano l'1,06 per cento della spesa generale dello Stato per il 1987 e, se si aggiunge quanto previsto nella legge finanziaria, l'1,1 per cento sempre di questa spesa globale dello Stato, compreso il rimborso prestiti, che, tradotta in cifre, ammonta, così calcolata, a 405.890 miliardi di lire. Quindi, l'incidenza delle spese per la giustizia, come ho già rilevato, non solo resta estremamente bassa, ma inoltre, rispetto ai due parametri che ho indicato — il calcolo del tasso d'inflazione al 4 per cento e il

calcolo presumibile di incremento del prodotto interno lordo del 7,5 per cento — segna un peggioramento rispetto alle previsioni degli anni precedenti.

Noi abbiamo sviluppato, signor Presidente e colleghi, una iniziativa molto decisa alla Camera. Il nostro Gruppo — non da solo, certamente — si è particolarmente distinto nel portare avanti una iniziativa decisa e molto articolata, che ha preso l'avvio dalle considerazioni che ho espresso poc'anzi, per cercare di migliorare le poste di bilancio nel settore della giustizia. Noi riteniamo che il funzionamento della giustizia sia veramente un problema centrale per la democrazia nel nostro Paese. Quali sono stati i risultati dell'iniziativa che abbiamo sviluppato sia in Commissione, sia in Aula intorno a questi problemi? Alla Camera — come preannuncio sin d'ora che faremo anche in questo ramo del Parlamento — abbiamo rivolto la nostra attenzione soprattutto alla necessità di quelle profonde riforme, alcune delle quali molto attese e quasi mature, se non del tutto mature, che sono passaggio assolutamente indispensabile per un risanamento del sistema giudiziario.

Gli accantonamenti, i fondi globali che comprendono le somme riservate alle leggi *in itinere* — l'ho detto poco fa — sono ricomprese nella tabella B allegata alla legge finanziaria. Questa tabella — e mi limito semplicemente al 1987 — recava nello strumento della legge finanziaria che fu presentato alla Camera una spesa globale di 334,4 miliardi. L'iniziativa che abbiamo sviluppato, e che è stata affiancata ovviamente da altre forze politiche, è stata in parte accettata dal Governo e comunque ha conseguito un certo successo tanto che questo fondo globale per la giustizia è stato portato a 536 miliardi, con un incremento di circa 201 miliardi. Comunque, al di là della considerazione della cifra globale, credo sia significativo effettuare la ricognizione delle varie voci di intervento. La prima è quella relativa alle dotazioni organiche dei direttori e di altri dipendenti civili degli istituti penitenziari. Gli stanziamenti previsti in questa voce sono stati

portati, rispetto a necessità reali delle categorie interessate, a 5 miliardi. Per quanto concerne lo stanziamento destinato alla riparazione dei danni derivanti da ingiusta detenzione, la spesa è stata portata, sempre poi per il 1987, da 36 a 60 miliardi, mentre lo stanziamento, sempre per lo stesso anno, relativo alla polizia penitenziaria — è noto che la legge di riforma del Corpo degli agenti di custodia, che è all'esame dell'Aula dell'altro ramo del Parlamento, dovrebbe essere approvata rapidamente — è stato portato da 37,9 miliardi a 76 miliardi. Inoltre, lo stanziamento sempre per il 1987, relativo al codice di procedura penale, è stato portato da 100 a 250 miliardi. I fondi complessivamente a disposizione della giustizia, a seguito degli interventi del nostro Gruppo, sono passati quindi da 4.704,4 miliardi a 4.906 miliardi, con l'aumento che ho prima indicato. Credo che, al di là di questi incrementi globali e particolari di spesa che sono stati ottenuti, sia anche molto importante sottolineare una serie di altri risultati positivi che, se anche non spostano la cifra globale a disposizione della giustizia, tuttavia la distribuiscono all'interno della tabella 5 in modo estremamente più congruo, con il trasferimento di somme notevoli — ora le quantificheremo — dal conto residui passivi al conto di cassa. Si tratta di un impegno che il Parlamento ha preso nei confronti del Governo e di un invito rivolto dal Parlamento al Governo affinché renda più efficiente la sua capacità di spesa, che non è stata, anche nell'esercizio decorso, per nulla brillante, se è vero che sono stati accumulati residui passivi di notevole e scarsamente decrescente entità. Così è avvenuto che nel capitolo 2085, relativo alla riparazione, manutenzione, ristrutturazione della edilizia penitenziaria, si sia passati, sempre per quanto riguarda la cassa e sempre escludendo i residui passivi, da 72 a 100 miliardi. Per il capitolo 2105 relativo alle attività sociali, ricreative e culturali dei detenuti si è passati da 6,5 miliardi a 7 miliardi di lire. Per il capitolo 2201 relativo a rimborsi ai comuni per le case mandamentali si è passati da 40 a 60 miliardi di lire offrendo

nuove ed importanti opportunità per l'utilizzo delle case mandamentali stesse.

Per il capitolo 2206 che riguarda l'assistenza ai tossicodipendenti presso le comunità terapeutiche per i quali era prevista nella cassa una spesa di un solo miliardo, si è passati, sempre con l'operazione cui ho accennato, a 5 miliardi di lire.

Per il capitolo 1587 relativo ad attrezzature ed impianti di telecomunicazione si è passati da 27 a 38 miliardi di lire.

Nel capitolo 1598 relativo ad impianti di servizi elettronici si è passati da 22,8 a 30 miliardi di lire e per il capitolo 7001 che riguarda l'edilizia giudiziaria e penitenziaria da 120 a 200 miliardi di lire.

Vi è stato così un globale spostamento dai residui passivi alla cassa di 325,3 miliardi, cifra che ha un chiaro significato di impegno nei confronti del Governo. A questo punto chiederemo, come è stato già fatto ripetutamente attraverso specifici ordini del giorno nell'altro ramo del Parlamento, momenti di verifica in ordine alle spese a cui il Governo è stato impegnato. Questo nostro impegno, che ad un certo momento è stato tale da raccogliere il consenso anche del Governo e delle altre forze politiche, non ha tuttavia raggiunto gli obiettivi che ponevamo e che è necessario porre in presenza di una crisi giudiziaria dello Stato così grave quale quella che stiamo attraversando. Intendiamo quindi portare avanti la nostra opera e svolgere questo ruolo che è stato finora utile. Ci rivolgiamo in questo senso, in una Commissione come la nostra in cui convivono tante sensibilità, agli appartenenti alle altre forze politiche per cercare di realizzare un ulteriore momento di consenso intorno all'opportunità di allargare ancor di più l'impegno di bilancio.

Quali sono i punti sui quali intendiamo particolarmente incentrare la nostra attenzione? Naturalmente non è questa la sede per la presentazione di emendamenti dato che le proposte alle quali accennerò non si muovono all'interno della tabella 5 bensì in direzione del disegno di legge finanziaria e particolarmente della tabella B ad esso allegata; essi quindi verranno presentati alla Commissione bilancio per essere

ulteriormente illustrati. Tuttavia penso che sia importante, anche per l'appello con cui mi sono rivolto agli altri componenti di questa Commissione, che per lo meno enunci i punti sui quali gli emendamenti saranno presentati dal nostro Gruppo.

La prima questione è quella relativa al codice di procedura penale. Credo che nessuno più di questo ramo del Parlamento possa essere sensibile nei confronti della consapevolezza, dopo che si è arrivati proprio nei giorni in cui terminava alla Camera l'esame del disegno di legge finanziaria all'approvazione qui in Senato della delega con quel largo consenso che si è verificato, che qui giochiamo una partita fondamentale. Siamo di fronte al banco di prova della giustizia. Direi che vi è persino il rischio che su questa riforma vengano caricate eccessive aspettative, peraltro giustificate. La riforma del processo penale è un problema di quantità ma anche di qualità della giustizia che deve essere resa nel nostro Paese; di quella giustizia che è la più vicina alla sensibilità della gente, quella che ne colpisce di più interessi essenziali e fantasia. Si deve giungere ad una sintesi, che crediamo il nuovo processo penale sia in grado di realizzare, fra la tutela delle esigenze di sicurezza per tutti i cittadini e insieme quella del diritto ad un processo giusto, diritto che è dei cittadini stessi e degli operatori. Ma allora, affinché la grande occasione non venga dispersa, occorrono interventi più concreti e più importanti di quelli, sia pure rilevanti, che sono stati raggiunti nell'altro ramo del Parlamento. Occorre predisporre gli interventi entro brevissimo tempo perchè il disegno di legge delega credo che tutti siamo coscienti che potrà passare, nonostante le difficoltà della situazione politica, entro breve anche nell'altro ramo del Parlamento. Ormai siamo nell'anticamera dell'approvazione definitiva di tale disegno di legge e sarà necessario provvedere a strutture nuove quali la stenotipia. Occorrerà provvedere alle aule, agli strumenti materiali, allo studio di tutta una organizzazione nuova del processo. Sarà necessario aggiornare gli organici, un'operazione complessa che esige appro-

fondimenti, studi e grandi spese per la sua attuazione.

Ci troviamo di fronte ad una cadenza di spesa che, in base allo strumento finanziario presentato alla Camera, prevede nei tre anni 1987, 1988 e 1989 cifre rispettivamente pari a 1.000 miliardi, 2.000 miliardi e 3.000 miliardi di lire. Attualmente vi è stata una modifica in meglio, su nostra iniziativa di cui ho già parlato, e la cadenza è stata giustamente portata a 2.500 miliardi di lire per il 1987 mentre sono rimaste invariate le previsioni per il 1988 e per il 1989. Secondo me è molto giusto che si sia aumentata la cadenza per il 1987 perchè se il disegno di legge delega verrà approvato all'inizio dell'anno prossimo o addirittura entro quest'anno, allora il 1987 sarà un anno in cui dovrà essere portata avanti la riforma del codice di procedura penale ma anche la predisposizione di tutte le strutture necessarie.

Questa è la ragione per cui il Gruppo comunista avanzerà la proposta di portare — e la possiamo già quantificare — da 250 a 300 miliardi la spesa per il 1987 e di procedere per ogni anno successivo ad aumenti di 100 miliardi, prevedendo cioè 400 e 500 miliardi rispettivamente per il 1988 e per il 1989, perchè credo che una spesa di poco più di 1.000 miliardi cadenzata in tre anni sia quanto presumibilmente necessario per rendere effettivamente fattibile l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Il secondo problema su cui voglio accentrare l'attenzione della Commissione (e desidero avvertire i colleghi che la scelta di queste problematiche non è una scelta di pura elencazione, ma ha una sua logica interna che deriva dal fatto che sentiamo profondamente di doverci muovere sul terreno dei diritti dei cittadini, del loro accesso al servizio giustizia, del funzionamento di tale servizio) riguarda, anche per la sua connessione stretta con la questione della riforma del codice di procedura penale, il patrocinio gratuito; il Gruppo comunista proporrà un emendamento tendente ad aumentare in modo congruo — ed è inutile che lo quantifichi adesso — le previsioni

per quanto riguarda il patrocinio gratuito. Su questo argomento vi è un gravissimo ritardo da parte del Governo nel prendere le iniziative necessarie affinché si vari nel nostro Paese una legge adeguata soprattutto per quanto riguarda il campo penale, ma anche nel campo civile. Attualmente la spesa prevista è di 8 miliardi per il 1987, 20 miliardi per il 1988 e 30 miliardi per il 1989. La tabella B del disegno di legge finanziaria, nel testo proveniente dalla Camera, ha portato lo stanziamento per il 1987 da 8 a 10 miliardi, mentre quelli per gli anni successivi sono rimasti invariati. Credo che siano cifre assolutamente insufficienti per garantire un effettivo gratuito patrocinio e per questa ragione il Gruppo comunista proporrà nella sede competente uno stanziamento maggiore.

Il terzo problema, che si muove sullo stesso filo logico di cui ho parlato, e su cui interverremo con nostre proposte intorno alle quali richiamiamo l'attenzione dei colleghi degli altri Gruppi, è quello relativo agli aumenti di spesa che si impongono per quanto riguarda un effettivo risarcimento dei danni causati dall'ingiusta detenzione. Ci siamo trovati di fronte ad una quantificazione di spesa, contenuta nel documento presentato alla Camera, di 36 miliardi per il 1987 e di 12 miliardi rispettivamente per il 1988 e per il 1989; queste cifre sono state portate a 60 miliardi per il 1987, 20 per il 1988 e 20 per il 1989. Il maggiore stanziamento per il primo anno si giustifica con il fatto che in quello che sarà — noi ci contiamo — l'anno di entrata in vigore della legge vi sarà da recuperare tutta una serie di situazioni pregresse. Ma nella globalità questi stanziamenti sono a nostro avviso assolutamente insufficienti per far operare la legge in modo adeguato, e quindi ne chiederemo, attraverso gli emendamenti cui accennavo, un congruo aumento.

Un discorso in qualche modo particolare va fatto per quanto riguarda l'informatica giudiziaria. L'articolo 8, comma 5, del disegno di legge finanziaria, prevede 34 miliardi di spesa per l'informatica giudiziaria; lo stanziamento non è stato discusso

perchè su di esso alla Camera è stata posta la fiducia e ciò ha fatto decadere gli emendamenti, che il Gruppo comunista aveva presentato allo scopo di aumentare quei fondi, per l'effetto perverso che ha l'apposizione della fiducia in relazione ad un articolo. Praticamente, non si è potuta realizzare una discussione; credo però che la Commissione del Senato, potendo riprendere il discorso — ci auguriamo in modo più sereno —, debba rilevare come questo stanziamento di 34 miliardi sia assolutamente insufficiente e anacronistico. È inutile continuare a parlare di informatizzazione dei servizi giudiziari se si verificano due fenomeni concomitanti e preoccupanti, da un lato cioè che rispetto alla previsione del 1984 di 50 miliardi (ma 50 miliardi di allora!), si sia passati a cifra inferiore nel 1985 (mi sembra circa 30 miliardi) e adesso si prevedono 34 miliardi, e contemporaneamente dall'altro lato non si è stati capaci di spendere che una minima parte di questa cifra; infatti, purtroppo, dobbiamo constatare che nel 1986, anno in cui la spesa era stata ridotta a 30 miliardi, si è speso soltanto un miliardo. La legge prevedeva inoltre che fossero collocati in questa attività di informatizzazione dei servizi 300 operatori, mentre attualmente (i dati accertati alla Camera sono precisi in merito) ve ne sono soltanto 36, e a tutto l'anno scorso erano soltanto 19. Ciò significa che è mancata progettualità e capacità di spesa in ordine a questo che è uno dei cardini e dei punti essenziali — lo definirei una sorta di pietra miliare — per l'efficienza del servizio giudiziario. Il Gruppo comunista proporrà in Senato un adeguamento, almeno fino a 50 miliardi, della spesa per l'informatica giudiziaria presentando un apposito emendamento nella sede competente.

L'ultimo punto sul quale desidero attirare l'attenzione dei colleghi è quello che si riferisce al Corpo degli agenti di polizia penitenziaria. Ci siamo trovati di fronte ad uno stanziamento originario, da parte di questo criticabilissimo bilancio presentato dalla Camera, di 37,9 miliardi per il 1987; anche in questo caso si tratta di leggi *in itinere* delle quali una è la riforma del Cor-

po e l'altra concerne l'aumento di 2.000 appartenenti al Corpo, legge quest'ultima che è stata approvata dal Senato e che deve essere approvata in termini abbastanza prossimi dalla Camera. La proposta di bilancio prevedeva inoltre 106,9 miliardi per il 1988 e 219,9 per il 1989. Attualmente, sempre a seguito di emendamenti proposti dal Gruppo comunista, gli ammontari sono stati aumentati e portati da 37,9 a 76 miliardi per il 1987, da 106,9 a 156 per il 1988 mentre è rimasta invariata la cifra di 219,9 miliardi per il 1989. Anche su questo avanza una proposta in aumento perchè le cifre che sono state inizialmente stabilite non consentivano neppure la copertura delle stesse rispetto alla situazione esistente.

Quindi, praticamente non tenevano conto degli oneri maggiori che sarebbero derivati dall'approvazione in concreto di tali spese.

Per questi motivi, anche su tale terreno che oggi è diventato io credo — e ciò è stato sottolineato anche da altri colleghi — nel campo della giustizia-settore penitenziario il problema cruciale, quello cioè relativo al personale penitenziario, noi punteremo la nostra iniziativa cercando un ulteriore elemento di miglioramento del bilancio del Ministero di grazia e giustizia e del disegno di legge finanziaria 1987.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho voluto di proposito svolgere un intervento strettamente mirato sui problemi concreti delle cifre sia pur compiendo uno sforzo nel collegare il significato delle stesse con la qualità e la necessità degli interventi. Ripeto che a determinare la crisi in cui si trova il nostro sistema giudiziario concorre anche la scarsità dei mezzi a disposizione.

In fondo è da questo complessivo giudizio sui fatti più che sulle parole che noi riteniamo di poter concludere che esiste una non piena assunzione di responsabilità e di coscienza da parte del Governo come tale nel suo complesso per quelle che sono le necessità occorrenti e gli interventi che si rendono assolutamente indilazionabili ed indispensabili per riuscire a risolvere i gravissimi problemi che la giustizia sta attraversando e da cui dipende tanta parte — e

concludo con questa espressione che mi è cara — della qualità stessa del sistema democratico in cui viviamo e dello Stato di diritto che vogliamo rendere compiuto.

Tali considerazioni, che riguardano il bilancio così come è stato presentato alla Camera dei deputati, che concernono un minimo di analisi degli strumenti di bilancio, che sottolineano i risultati ottenuti ma anche le carenze che tuttora sussistono, che si riducono all'assenza di un'adeguata politica sia dei mezzi che più in generale degli interventi necessari per risanare il sistema della giustizia nel nostro Paese, ci inducono ad esprimere — e ci esprimeremo in questo senso — attraverso un rapporto di minoranza in senso contrario sia alla tabella 5 del Ministero di grazia e giustizia che al disegno di legge finanziaria 1987, riservandoci, ma in questo senso vogliamo cercare di costituire anche in questo ramo del Parlamento un elemento di stimolo rispetto alle sensibilità tante volte dimostrate da parte dei colleghi, di portare avanti una serie di proposte intorno a cui — noi ce lo auguriamo vivamente — possano determinarsi le aggregazioni necessarie per fornire un ulteriore contributo a quel potenziamento finanziario dei mezzi a disposizione della giustizia che non è certamente l'unico, bensì uno dei passaggi fondamentali per attuare quel risanamento al quale ho accennato.

PINTO Michele. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto esprimere al senatore Di Lembo, estensore designato del parere sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051, un sentimento di vivissimo apprezzamento per la relazione svolta e per l'ampiezza di respiro data all'illustrazione dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

Le poche cose che dirò su alcuni soltanto dei tantissimi temi che pure sono stati oggetti della relazione sono diretta conseguenza dell'attenzione e dell'interesse, oltre tutto facilissimi, che io ho prestato all'intervento svolto dal senatore Di Lembo.

So che al termine del nostro dibattito in

Commissione e anche dopo quello conclusivo in Aula, le cifre che compongono la tabella 5, non subiranno modifiche e rimarrà invariato lo stanziamento di 4.633 miliardi di lire a favore del settore della giustizia. Allora, debbo ritenere inutili sia gli autorevolissimi interventi di tanti colleghi, tra i quali l'ultimo molto apprezzato del senatore Ricci che ha fatto puntuali riferimenti alle cifre della tabella 5, sia naturalmente le proposte avanzate in ordine alle singole esigenze.

A tale interrogazione rispondo negativamente, perchè le proposte riguardanti comunque il bilancio sono oggetto dell'esame complessivo che il Senato deve svolgere. Se ragioni di tempo e preoccupazioni di date impediranno la modifica e l'accettazione di alcune proposte, nulla vieta che il Governo, che a questo dibattito deve prestare, come presta, la dovuta attenzione, farà oggetto di un approfondimento e di un ulteriore esame quanto meno, io mi auguro, lo schema del bilancio e della legge finanziaria per il 1988.

L'esame di una legge finanziaria e di un bilancio non è — se mi si consente — soltanto una valutazione di cifre, ma è anche e soprattutto un'occasione per affrontare temi generali che vanno al di là degli stanziamenti per ogni singola voce e riguardano anche aspetti di politica giudiziaria, riguardano una verifica sullo stato delle riforme, una riflessione sui problemi del personale e della connessa carenza delle strutture. In fondo, questa è l'impostazione, che io ritengo estremamente puntuale e corretta, che il Ministro di grazia e giustizia ha dato anche alle osservazioni integrative sullo stato di previsione per l'anno finanziario 1987.

Non è vero che le nostre sono soltanto delle parole e non è vero neanche che parliamo solo ed esclusivamente di crisi della giustizia impegnandoci ad aggettivare in maniera più o meno pesante la crisi stessa definendola tragica o drammatica, perchè questa è anche l'occasione per misurare lo spazio coperto, alcuni risultati positivi che sono stati raggiunti, ed alcune riforme che fino a qualche mese fa sembravano irrag-

giungibili ma che oggi sono leggi dello Stato che noi siamo chiamati a rendere operanti.

Quali sono i problemi sui quali mi intratterò brevemente? Il primo concerne la carenza di numero dei magistrati. Il senatore Di Lembo ha individuato — se l'apunto che attinsi durante la sua relazione è fedele — una carenza di 600 unità rispetto alla pianta organica, ma il senatore Di Lembo ha detto che questa carenza va vista anche in relazione alle esigenze di un nuovo tipo di giustizia che viene richiesto. Di conseguenza, si deve aumentare il numero di unità al quale dobbiamo far riferimento.

La posizione del relatore circa la copertura dell'esigenza è nettissima, come anche la posizione del Ministro espressa nei documenti che ci ha fornito.

Il relatore ci ha detto che tale carenza può coprirsi solo attraverso l'espletamento di concorsi, perchè questa è una strada di garanzia ed una strada per il rispetto della indipendenza del magistrato. A questo proposito egli ha autorevolmente citato il messaggio del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi con il quale l'11 gennaio 1950 rinviò alle Camere, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per una nuova deliberazione, una legge che modificava la normativa prevista dal decreto luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 352. Questa legge, restituita alle Camere, prevedeva la nomina di magistrati dopo l'espletamento di esami di idoneità. Il presidente Einaudi disse testualmente nel suo messaggio che in tale maniera non si sarebbe rispettato il precetto costituzionale dell'ingresso in magistratura per concorso pubblico. Solo questo strumento, infatti, unito al limite costituito dal numero dei posti da conferire, può permettere la necessaria valutazione comparativa dei candidati. Su questo punto aveva certamente ragione il presidente Einaudi, così come ora ha ragione il relatore che questo concetto ha richiamato.

Sempre per quanto riguarda il problema delle carenze organiche dei magistrati, desidero cogliere l'occasione per richiamare all'attenzione del Presidente e del Governo

il disegno di legge n. 113, d'iniziativa dei senatori Mezzapesa, Santalco e Fimognari, presentato all'inizio della legislatura, concernente la sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari. Tralascio l'aspetto della sistemazione giuridica, mentre mi soffermo per un attimo su quello della sistemazione economica di questa categoria di operatori. Secondo il mio modestissimo convincimento non è più possibile continuare ad ignorare la condizione di questi magistrati, che contribuiscono all'amministrazione della giustizia, anche con sacrificio della loro attività lavorativa privata, così come è stato riconosciuto pubblicamente anche dal Consiglio superiore della magistratura. A fronte di dichiarazioni così autorevoli, non ritengo sia ancora possibile rinviare l'esame del provvedimento cui ho fatto riferimento. Per memoria, ricordo che dopo la relazione svolta dal senatore Coco, che ebbe il ringraziamento dell'allora presidente Vassalli per il modo ampio ed esauriente con cui il tema era stato trattato, il seguito dell'esame venne rinviato, ma da allora il provvedimento non è stato più esaminato, nè per respingerlo, nè per approvarlo. Non so se questa lunga interruzione nell'*iter* del disegno di legge sia imputabile alla pretesa contrarietà di un parere espresso in merito dalla Commissione bilancio. Per approfondire la questione, ho effettuato un'attenta lettura di detto parere e ho potuto appurare che non è affatto contrario, ma favorevole, anche se ad alcune condizioni. Pertanto, desidero rivolgere un vivo invito al presidente Castiglione perchè l'esame di questo provvedimento venga ripreso al più presto, almeno per dare un riconoscimento di natura economica all'attività dei vice pretori onorari che preveda quanto meno la corresponsione di un assegno per ogni udienza di trattazione e di istruttoria. Credo che ciò sia il minimo che si possa fare per quanto riguarda la risoluzione di questo importante problema.

E vengo più specificamente al discorso della carenza dei magistrati. Ricordo che in data 24 giugno 1986 ho rivolto al Ministro della giustizia un'articolata interroga-

zione in materia di collocamento a riposo posticipato di magistrati nell'imminenza di un consistente esodo le cui ragioni si devono fare risalire al blocco dei concorsi verificatosi, a causa del conflitto mondiale, nel periodo che va dal 1941 al 1947, in seguito al quale si procedette poi all'inserimento nei ruoli di ben 800 magistrati. Questi magistrati, chiamati a coprire allora i posti vacanti, per ragioni di età daranno luogo, proprio tra il 1987 e il 1991, ad un esodo massiccio che supererà le normali proporzioni. Nella mia interrogazione, dopo aver fatto riferimento alla carenza degli organici su cui insistentemente ritorniamo e dopo aver riferito espressioni preoccupate ed allarmate di molti magistrati delle cosiddette sedi calde (Palermo, Santa Maria Capua Vetere, Napoli), che si sentono isolati ed impari ad assolvere i delicatissimi compiti ai quali sono stati chiamati, soprattutto per quanto riguarda i processi contro la criminalità organizzata, avevo anche chiesto al Governo se per caso non ritenesse opportuna l'adozione di un provvedimento eccezionale e straordinario — adeguato, cioè, all'eccezionalità e alla straordinarietà della situazione cui ho fatto riferimento — che consentisse una breve proroga dei termini per il collocamento a riposo dei magistrati. In quella sede io proposi di fissare nel periodo di 3 anni al massimo la proroga dell'esercizio di funzioni per i magistrati che abbiano superato il limite dei settanta anni di età, naturalmente dopo aver accertato le condizioni fisiche e psichiche dei vari magistrati. Così facendo, si sarebbe consentito al magistrato di continuare ad esercitare le stesse funzioni già esercitate o anche funzioni diverse o in sedi diverse, con la sola esclusione di poter ottenere l'attribuzione di funzioni superiori ancorchè in possesso della relativa qualifica, e ciò per evitare che altri magistrati più giovani in possesso degli stessi requisiti potessero subire una stasi nella carriera o essere sopravanzati da magistrati già in fase di congedo.

Desidero ringraziare il Ministro per la puntualità e la sollecitudine della risposta con la quale, tuttavia, mi sembra si sia in-

teso nella sostanza disattendere il quesito da me posto. Infatti, pur non negandosi da parte del Governo l'esistenza del problema — si rileva, tra l'altro, che la categoria dei magistrati è tra quelle del pubblico impiego che ha un'età pensionabile tra le più alte — si risponde che esso sarà risolto attraverso i consueti canali, cioè facendo ricorso all'istituto concorsuale. Si annunzia poi che entro la fine del corrente anno saranno immessi nell'attività giudiziaria 302 uditori vincitori degli ultimi concorsi. Se questa risposta potesse appagare non la nostra curiosità, ma il nostro interesse alla maggiore funzionalità dell'organismo giudiziario forse l'interrogazione avrebbe avuto almeno il risultato di una notizia certa. Però, dopo aver esaminato quanto ci veniva detto dal ministro Martinazzoli prima e dal ministro Rognoni poi in ordine a questo problema, non possiamo che rinnovare la nostra preoccupazione. In particolare il ministro Martinazzoli, riferendosi ad una legge che avrebbe dovuto consentire di bandire un concorso non soltanto per i posti vacanti nell'anno in corso, ma addirittura in tre più uno, quindi in quattro anni, aveva sostenuto che questa sembrava una soluzione in grado tendenzialmente di dare alcuni risultati. Tale supposizione è stata poi smentita dai fatti in quanto è avvenuto che negli ultimi concorsi il rapporto tra i candidati ammessi agli esami orali e i posti messi a concorso è stato tale da non consentire la copertura di tutti i posti. Stando così le cose, è impossibile non riconoscere che in questa situazione lo strumento concorsuale è astrattamente buono, ma non in grado di dare gli auspicati risultati concreti.

Credo, quindi, che su questo argomento sia ancora necessario riflettere e ritengo — mi rifaccio alla mia proposta — che l'utilizzazione dei magistrati che abbiano superato il limite di 70 anni di età, per esempio, nei tribunali della libertà o nei tribunali di sorveglianza, possa costituire una soluzione positiva, che darebbe delle risposte puntuali e consentirebbe di coprire un'area che oggi tutti abbiamo definito non sufficientemente provvista.

Un altro argomento sul quale vorrei soffermare la mia attenzione è quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. In proposito occorre fare una considerazione già evidenziata per quello precedente: l'opportunità di non mitizzare le soluzioni ed i rimedi. Anche in questa sede stiamo parlando molto di tale problema sapendo tutti non soltanto delle difficoltà che esso denuncia e che vieppiù incontreremo in futuro, ma anche cercando, a scadenze determinate, di scoprire metodi nuovi per aggredire il problema stesso. L'anno scorso parlammo molto della cosiddetta «relazione Mirabelli» la quale individuava alcuni metodi per la riforma della geografia giudiziaria. Essa ipotizzava, ad esempio, la figura del giudice monocratico di primo grado, la presenza di tribunali solo nei capoluoghi di provincia, la sopravvivenza della figura del pretore esclusivamente come giudice onorario nonché la costituzione di corti d'appello soltanto nei capoluoghi di regione. Per la verità, di tale relazione non si è parlato più dopo la sua presentazione, ma motivo di preoccupazione è per me il fatto che essa viene invece ripresa in una comunicazione che il Ministro ha reso il 19 novembre 1986 nella Commissione giustizia della Camera nella quale egli precisa che il Governo è dell'avviso che la migliore utilizzazione delle risorse importerebbe la riduzione degli uffici con limitato indice di lavoro ed il connesso rafforzamento di quelli con maggior carico. Aggiunge poi il Ministro che vi è un nuovo studio, che credo dovremmo conoscere come Commissione giustizia, il rapporto CENSIS, che rivede e riesamina i criteri fissati dalla citata «relazione Mirabelli». Il Ministro aggiunge — e questo mi sembra un aspetto di grande novità e di profondo interesse — che tali riforme non possono essere calate dall'alto, generando una crisi di rigetto e di comprensione, ma che è percorribile la strada del coinvolgimento degli enti locali, certamente regioni e grandi comuni. Forse così si riuscirà ad ottenere qualche graduale risultato ed opportunamente il Ministro, nella nota integrativa e nella dichiarazione resa alla Camera, aggiunge che occorre te-

ner conto della circostanza che sono operanti alcune leggi votate dal Parlamento circa la riforma della competenza del pretore e delle corti d'appello che è necessario verificare non sulla carta geografica ma sul territorio, tenendo conto delle realtà sociali ed economiche del nostro Paese.

Vorrei permettermi di fare una notazione sul concetto proposto dal Ministro alla Commissione giustizia della Camera, cioè quello di ridurre gli uffici con limitato indice di lavoro e di rafforzare contestualmente gli altri. Occorre stare attenti alla concezione aziendalistica della giustizia; lo dice anche il ministro Rognoni e lo ha detto il nostro relatore quando ha dichiarato che la giustizia non produce beni ma è un servizio. Tuttavia le connotazioni di questo servizio hanno tanta specificità e tanta particolarità che impongono anche una sua presenza sul territorio senza lasciare vuoti estremamente pericolosi.

Voglio fare un'ulteriore considerazione. Se è vero — ed anche questo è oggetto di particolare attenzione da parte del Ministro — che le grandi sedi giudiziarie non sempre sono funzionali, allora mi domando: se vogliamo sopprimere le piccole sedi, i piccoli tribunali, ovviamente per riversare il carico di lavoro sulle sedi medie o grandi, chiediamoci però se questo trasferimento di lavoro e di carico, insieme a quello dell'esiguo personale, non possano portare aggravamenti per le sedi in crisi tanto da non far funzionare quel poco che invece funziona, cioè i piccoli tribunali o le piccole preture. Una sola cosa credo non sia opportuna e vada esclusa: che al di fuori del legislatore qualcuno decida e provveda per noi. Intendo riferirmi ai due istituti del congelamento e dell'accorpamento. Credo comunque che qualcuno abbia già deciso per noi perchè stabilire che una pretura è congelata o accorpata più preture — per fortuna ci si sta fermando, a mio avviso, su questa strada — significa poi trarre degli indici falsati. Cosa vuol dire, infatti, affermare che una certa pretura produce poco quando altre preture hanno un'udienza ogni sei mesi a causa di mancanza di personale? È inutile indicare un grado di

risposta quando è la domanda che non sorge. Il cittadino non fa domanda di giustizia quando sa che la risposta è tardiva o addirittura non arriva affatto.

Vorrei ora soffermarmi sul problema complessivo delle riforme. Molti colleghi hanno fatto riferimento anche all'incontro di Bologna, ai temi che sono stati trattati e alle diverse soluzioni proposte. È giusto che sia così. L'incontro è nato proprio perchè bisognava coinvolgere non soltanto gli operatori della giustizia, ma anche la società in tutte le varie forme. Ed è giusto che si sia parlato della libertà personale, della indipendenza del giudice e di tanti altri problemi che non intendo ora riprendere.

Vorrei sottoporre all'attenzione dei senatori l'esigenza di rompere, a mio avviso, il mito o, come è stato definito, il dogma della inamovibilità del magistrato perchè essa non rappresenta una garanzia di indipendenza per il magistrato stesso. Questa si garantisce, a mio parere, anche impedendogli, ad esempio, la partecipazione a commissioni di concorso. Sono molti i magistrati che partecipano alle commissioni di concorso nei piccoli comuni. Quale indipendenza può offrire un magistrato che contemporaneamente è giudice di se stesso? Diventa una operazione di copertura rispetto a clientele e trasformismi. Il magistrato dovrebbe essere al di sopra di queste tensioni. Analogamente non ho mai visto favorevolmente la partecipazione di magistrati a commissioni arbitrali lautamente compensate. Anche queste sono forme che non giocano a favore dell'immagine del magistrato.

Occorre infine considerare il problema della qualificazione dei magistrati e degli avvocati. Credo che un passo in avanti sia stato registrato e bisogna dare atto al ministro Rognoni di avere posto il problema della contestualità della qualificazione di queste due figure professionali. L'individuazione per esempio dei corsi ai quali possono partecipare futuri magistrati e futuri avvocati è un fatto di grande interesse, non soltanto perchè la funzione è comune, ma anche perchè consente un accostamento in

posizione non dialettica, ma di conoscenza profonda di queste funzioni essenziali alla vita del Paese. Non avremo risolto problemi, che anzi definiamo tragici, e neanche una crisi che definiamo drammatica, ma credo che avremo dato tutti un apporto consapevole e responsabile alla soluzione di queste angosce.

GROSSI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, molti di voi ricorderanno che nel marzo dello scorso anno fu rappresentata all'interno del carcere di Rebibbia, da parte dei detenuti, l'«Antigone» di Sofocle. Qualcuno di voi vi ha certo assistito, nella suggestiva condizione del lungo corridoio circondato da quattro piani di ballatoio che si perdono verso il buio dell'altissimo soffitto e dai quali scendeva il brusio di una presenza di uomini appena visibili dietro le sbarre. In qualche momento della rappresentazione, a me è capitato di sentirmi a disagio, quasi un accusato; non per un senso di colpa, in quanto libero e non detenuto, ma perchè titolare di un mandato in seno al Potere legislativo.

Protagonisti erano i condannati e si rappresentava l'antico e irrisolto conflitto sull'uso del comando, sui limiti della punizione, sulla inviolabilità della legge anche da parte del sovrano. Antigone è condannata a morte per aver violato il divieto del re di Tebe dando sepoltura al proprio fratello Polinice, colpevole di alto tradimento. Ella è sicuramente colpevole di fronte alla legge, ma è contemporaneamente non del tutto colpevole per le circostanze in cui il reato è stato compiuto e per i motivi reali, morali, che lo hanno ispirato. Nello stesso tempo, il re Creonte vorrebbe salvarla, ma non può commutare la pena, benchè egli sia il sovrano.

Ebbene, onorevoli colleghi, ogni volta in cui un giudice pronunzia una sentenza o un vecchio detenuto si commuove al ricordo e al rimpianto della perduta libertà, lo scontro sulla rigidità delle leggi, sui diritti dei colpevoli, sul comando dei giudici e sulla personalizzazione della condanna si ripropone in una sua conservata attualità. Ed in questi casi, noi siamo ancora una

volta Creonte, ma con 2.000 anni in più di vicenda sociale e di evoluzione del pensiero filosofico, politico e scientifico. Ed allora, quali proposte politiche facciamo dopo 2.000 anni? Quante risorse economiche dedichiamo nell'annuale progetto di governo della giustizia per tentare il superamento di quelle contraddizioni?

È questa la domanda che mi sono posto esaminando i documenti previsionali del 1987 dal punto di vista di un legislatore che non giudica il delinquere una tara individuale, ma un'azione al cui effettuarsi concorrono in modo determinante la situazione sociale e le leggi che la governano, specie quelle che sono ineguali e repressive. Questa è anche la domanda che mi sono posto dal punto di vista di un legislatore che persegue il superamento del carcere come unica risposta abituale ed indifferenziata alla commissione di un reato. Inoltre, per esprimere il mio giudizio, mi sentivo in dovere infine di fare una verifica sulla coerenza tra scelte e finanziamenti di indirizzi da una parte e modalità dell'esecuzione e rispetto dei diritti degli imputati e dei detenuti dall'altra.

Nei documenti al nostro esame vi sono alcune risposte a tali quesiti, ma nella maggior parte esse sono inadeguate, in altri casi da me non condivise, in altri ancora del tutto mancanti. Nel complesso, la manovra proposta è al di sotto delle necessità ed anche al disotto di quanto, pur nelle condizioni economiche date e senza utopistiche fughe, sarebbe possibile fare. Bisogna riconoscere che la lettura operata dalla Camera dei deputati ha apportato consistenti correzioni al primitivo documento ed ha fatto sì che lo stanziamento iniziale della tabella B, che era di 334 miliardi e 385 milioni, fosse portato a 536 miliardi e 36 milioni, con un incremento di 201 miliardi e 651 milioni in favore, sia pure in maniera insufficiente, della riparazione per l'ingiusta detenzione, dell'ordinamento del Corpo della polizia penitenziaria, delle misure per i tossicodipendenti, della revisione delle dotazioni organiche dei direttori, eccetera. Contemporaneamente, movimenti contabili di spostamento dal conto residui

al conto cassa hanno consentito l'accoglimento di numerosi emendamenti presentati dal Gruppo comunista nelle Commissioni giustizia e bilancio e poi in Aula, come ricordava in precedenza il senatore Ricci.

Nonostante queste correzioni, le risorse destinate non sono ancora all'altezza delle necessità, a cominciare da quelle relative alla difesa per gli imputati che costituisce sempre di più una disparità tra imputati eccellenti e con grandi possibilità finanziarie e imputati privi di tali possibilità (è questa una di quelle ingiustizie della legge alle quali mi riferivo all'inizio del mio intervento nel ricordare la tragedia di Sofocle).

Al lungo elenco di carenze segnalate dal relatore e da quasi tutti i senatori intervenuti, che vanno dall'insufficiente numero dei magistrati alla necessità di revisione delle circoscrizioni, dalla mancanza del personale alla vetustà delle attrezzature e alla necessità di una più rapida informatizzazione, non si può certo dare come risposta soltanto quella che ci ha suggerito il relatore, il quale ha concluso invitando il Governo a farsi carico delle disfunzioni lamentate nel dibattito parlamentare. Anche il Parlamento — credo — deve avere un suo ruolo ed essere messo in grado di provvedere e non solo essere delegato a raccomandare al Governo. Che tutto e subito non sia possibile lo sappiamo; possiamo accedere, sia pure con poco entusiasmo, alla teoria dei piccoli passi, ma bisogna che tali passi, per quanto piccoli, siano almeno tangibili e accompagnati dalla correzione di comportamenti contraddittori con il cammino che, se pure lentamente, si è deciso di percorrere. Questa contraddittorietà è particolarmente evidente sul versante della esecuzione. Il rapporto tra educatori e detenuti continua ad essere, nel migliore dei casi, nella misura di 1 a 100-150; il Corpo degli agenti di custodia attende da dieci anni la riforma, il personale civile rimane mal pagato e senza carriera; c'è fermento e giusta indignazione tra gli agenti penitenziari; non tutte le risposte da dare costano soldi e comunque non costano denaro improduttivo. Certamente, necessi-

tano di più decisione, di una reale volontà politica.

Anche a me è successo quello che ricordava il senatore Gozzini, cioè di essere rimproverato dagli agenti di custodia perchè il Parlamento si interessa più dei detenuti che dei custodi, e perchè le condizioni degli agenti sono in qualche caso persino peggiori di quelle dei detenuti, e in ogni caso sono durissime ed inique: turni di servizio, fino a dodici ore, ferie negate, riposi saltati, richiesta di reperibilità permanente, obbligo di lavoro straordinario oltre ogni limite orario e pagato 1.600 lire l'ora sono condizioni per cui vigilatrici penitenziarie ed agenti di custodia si sentono e sono sfruttati in modo indegno. Si aggiungano per gli uomini tutte le limitazioni, a cominciare dal divieto di associazione, derivanti dall'essere inseriti in un regime militare, e per le donne una diffusa condizione di precarietà per cui al carcere femminile di Perugia, per esempio, vi sono delle « trimestrali » da oltre cinque anni. La riforma giace da dieci anni in Parlamento. Cardini di essa sono la smilitarizzazione e la nuova professionalità; una professionalità con più cervello e meno muscoli, con più cultura e meno violenza, con più scienza dell'uomo e meno armi. Una professionalità senza la quale la recente riforma del trattamento penitenziario, pur approvata all'unanimità dal Parlamento, è destinata a restare un sogno poichè non funzionerà se la massa degli agenti di custodia, che costituisce il quotidiano della vita carceraria, non sarà messa in condizioni di lavoro e di cultura per collaborare alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei reclusi.

Non si può pensare che il risultato della riforma possa essere perseguito solo con soluzioni tecniche. Educatori, sociologi e psicologi sono preziosi ed indispensabili, ed anche per loro si pongono i problemi di numero e di inquadramento, ma senza la crescita complessiva dell'intero personale penitenziario, senza cambiare l'acqua nella quale debbono nuotare i pesci, nessun buon risultato è probabile e neanche possibile.

La riforma del Corpo, quindi, ha motivazioni più ampie di quelle sindacali e di categoria; essa interessa il funzionamento della giustizia e della società civile nel suo complesso.

Questi provvedimenti a loro volta sono strettamente connessi con quelli da prendere per procurare il lavoro ai detenuti, per esempio con provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali per le imprese che assumono detenuti ed altre analoghe forme di incentivazione come già avviene in altri paesi e come è previsto in una proposta di legge d'iniziativa parlamentare che però giace in Parlamento.

Il senatore Di Lembo nella sua relazione ha espresso una particolare soddisfazione per il dato riguardante l'aumento della previsione di spesa per le case mandamentali. Mi associo a questa sua soddisfazione. Le case mandamentali possono svolgere un grande ruolo nell'evitare l'immissione nel circuito penitenziario degli autori di piccoli reati od anche consentire ad abitanti di territori comunali non sede di case di pena di scontare la semilibertà conservando il lavoro e le attività abituali. Tutto questo presuppone che le carceri mandamentali siano di piccole dimensioni, possibilmente ubicate nel centro abitato e con un numero di posti non superiore a quello necessario, cioè circa 6-8 persone al massimo.

Ebbene, le carceri mandamentali recentemente costruite od ancora in costruzione hanno caratteristiche del tutto diverse. Per esempio, a Gualdo Tadino, che è un comune di 12.000 abitanti con una percentuale di criminalità tra le più basse d'Italia, è stato costruito un carcere mandamentale con 25 posti, dei quali 8 riservati alle donne. Esso è finito, imbiancato e vuoto: quindi non è in funzione.

A Città di Castello, che è un comune di 35.000 abitanti, in cui il tasso di criminalità ha sempre consentito di rispondere per questo genere di reati con un piccolo carcere mandamentale, ormai inagibile per le sue precarie condizioni edilizie, ebbene, l'edificio in costruzione, per una spesa di circa 4 miliardi di lire, è situato in piena

campagna, circondato da mura con camminamenti, con 20 posti-detenuto al posto dei 6 della precedente.

Queste non sono carceri mandamentali ma supplementi periferici degli istituti di pena, progettati e costruiti per accogliere non già gli autori locali di piccoli reati, ma detenuti di altra provenienza e criminalità.

In questo senso, io credo che farebbe bene il consiglio comunale di Città di Castello a chiedere la sospensione dei lavori, visto che è stato ingannato dal modo con il quale la richiesta di una struttura di servizio alla giustizia e al territorio era stata originariamente prospettata.

Perchè, allora, questo inganno, questo operare incoerente con le volontà espresse dal Parlamento ed i fini assegnati alle carceri mandamentali? Perchè, per esempio, in altro campo continuare a violare lo spirito della riforma, così orgogliosamente esibita nelle carceri, nei convegni, sui giornali, alla televisione e prima di tutto nelle aule parlamentari, continuando nello stesso tempo a progettare, finanziare e costruire maxi-carceri di 400-500 posti che tutti considerano mal governabili, focolaio di sovrappaffazioni e scuola del crimine?

Forse ciò soddisfa gli amanti del cemento, ma contraddice la riforma e con essa la volontà espressa da questo Parlamento.

Io credo che la soddisfazione espressa dal collega Di Lembo per il dato quantitativo debba ridimensionarsi di fronte alla analisi della qualità degli interventi finanziati.

Ho riservato per ultime alcune brevissime considerazioni sul tema della difesa della salute nel sistema penitenziario. Ero trattenuto da un certo pudore, forse lo stesso che ha fatto fare al senatore Filetti la sua premessa, poichè ho già sottoposto per anni gli onorevoli colleghi all'ascolto della denuncia dei mali della medicina penitenziaria e alla perorazione di rimedi peraltro tutti possibili e di costo zero. Mi rimetto perciò a quanto detto nell'intervento che ho svolto lo scorso anno, ma faccio questo non senza una punta di scoraggiamento. C'è un dato politico che però non

posso non rilevare, poichè trattasi di una questione che ha una certa rilevanza in quanto la salute è un bene protetto dalla nostra Carta costituzionale. Infatti, quest'ultima afferma che la salute va tutelata nell'interesse dell'individuo e dell'intera società. Mai, come nel caso delle carceri, e di fronte all'emergere di nuove forme morbose — mi riferisco all'AIDS, cioè alla sindrome da immunodeficienza acquisita —, il problema della difesa della salute individuale ha avuto una rilevanza così grande anche nei confronti della difesa della salute nell'interesse di tutta la società. Credo quindi che rispetto a quanto detto negli anni precedenti debba aggiungersi qualcosa.

Il fatto nuovo è che nella sua replica svolta alla Commissione giustizia della Camera dei deputati, il ministro Rognoni a questo proposito ha dichiarato che l'Amministrazione penitenziaria sta analizzando le ipotesi praticabili di un rapporto diverso con il Servizio sanitario nazionale e che nel frattempo ha posto in atto una programmazione di servizio con circa 2.000 medici convenzionati, 800 infermieri, 14 centri clinici, eccetera.

Affermare che è necessario un collegamento tra Servizio sanitario nazionale e servizio penitenziario è come andare ad un congresso di ingegneria e annunciare la scoperta dell'ombrello. Sono sei anni a cavallo di due legislature — l'VIII e la IX — che giace in Senato un disegno di legge d'iniziativa del Gruppo comunista che propone una soluzione di questa situazione, e sono altrettanti anni che l'Amministrazione penitenziaria risponde che sta studiando ed intanto assume, spende, prenota e modifica pagando a volte per ogni prestazione il doppio di quanto non la paghi il Servizio sanitario nazionale, tanto che ogni detenuto, pur con un servizio del tutto insufficiente, viene a costare oltre il doppio di ogni altro assistito considerato che una serie di prestazioni, le più sofisticate — mi riferisco, per esempio, alla TAC, alla radioterapia e all'acceleratore nucleare —, vengono a gravare direttamente sul Servizio sanitario nazionale.

Non voglio qui entrare nel merito della natura delle resistenze e di questi rinvii. La considerazione politica è un'altra. Due anni or sono il Ministro della giustizia aveva dichiarato, in occasione di una discussione sullo stesso argomento, di essere interessato e disponibile alla proposta parlamentare che prima citavo. Il Presidente di questa Commissione, senatore Vassalli, aveva fatto iscrivere il disegno di legge all'ordine del giorno, dopo aver nominato il relatore nella persona, se non erro, del senatore Ruffino, e lo stesso titolo era apparso ancora in seguito nell'ordine del giorno di altre sedute della Commissione. A questo punto è accaduto qualcosa che ha bloccato tutto e che ha fatto dimenticare il provvedimento, che non è più comparso negli ordini del giorno della Commissione. Si dice che la competente sezione dell'Amministrazione penitenziaria aveva fatto sapere che stava approntando un suo disegno di legge, anzi che questo era già pronto. Non si è mai visto, ma ancora non è questo il fatto grave. Il fatto grave è che un apparato ministeriale ha potuto bloccare il lavoro del Parlamento affermando la sua indispensabilità e mettendo in mora il diritto d'iniziativa legislativa che spetta costituzionalmente a ciascun parlamentare. Ed ancora quest'anno, signor Sottosegretario, lei riconosce l'esistenza di questo problema e il Ministro ha comunicato al Parlamento che l'Amministrazione penitenziaria sta valutando una serie di ipotesi tra le quali poi scegliere, riconfermando indirettamente il diritto di bloccare i lavori parlamentari. La invito pertanto, signor Sottosegretario, a far recedere gli uffici ministeriali da questa pretesa, così come sollecito il presidente Castiglione a riconfermare la decisione del senatore Vassalli e a rimettere all'ordine del giorno della Commissione il disegno di legge d'iniziativa parlamentare sull'ordinamento della medicina penitenziaria.

Devo dare atto al ministro Martinazzoli di non avere consentito l'uso di questa pretesa o di questa usanza nel caso del disegno di legge d'iniziativa parlamentare, primo firmatario il senatore Gozzini, sulle modifiche all'ordinamento penitenziario.

Cito questo caso come un esempio da seguire in quanto allora il Governo rinunciò alla presentazione di un testo autonomo del Ministero, partecipando invece al lavoro parlamentare con una cospicua serie di emendamenti, con la assidua presenza del Ministro e dei sottosegretari Cioce e Bausi e fornendo alla Sottocommissione il supporto tecnico del capo dell'Ufficio studi, dottor Daga, che contribuì non poco al successo e alla completezza di quella legge che, provocata da un'iniziativa parlamentare di regolamentazione dell'articolo 90, maturò in seno ad una corretta pratica parlamentare in un testo ricco di apporti e di soluzioni. Anche il nostro disegno di legge sulla medicina penitenziaria può non essere condiviso e non dare la risposta ottimale; ma appunto a migliorarlo, a cambiarlo e a riscriverlo insieme, se necessario, serve il lavoro parlamentare al quale il Governo può sempre, senza perdita di prestigio, invece che contrapporsi, partecipare e collaborare.

Chiedo quindi al Sottosegretario di dirmi francamente se questo disegno di legge ministeriale, questa araba fenice annunciata da anni, esiste oppure no, se è pronto o non lo è, prego ancora una volta il Presidente della Commissione di procedere, nel caso questa risposta tardasse o nel caso in cui questa fosse positiva, a rimettere di nuovo all'ordine del giorno il provvedimento d'iniziativa parlamentare.

I problemi che abbiamo di fronte, nel caso della medicina penitenziaria, non sono soltanto problemi di carattere economico, ma sono problemi di assetto, sono problemi che nascono dall'esigenza di dare una risposta, che però non viene data. Di ciò noi portiamo la grave responsabilità. In questo caso non si tratta solo di un cattivo servizio, di un servizio mal reso o reso in maniera insufficiente, ma di un servizio in seno al quale esistono delle punte di chiara illegalità: una legge del nostro Paese vieta ai medici che lavorano per le Pubbliche amministrazioni di avere un numero di assistiti superiore ad un certo massimale. Ebbene, alcuni medici che vengono convenzionati dagli Istituti di pena per prestare il

loro servizio sono già dei «massimalisti» e quindi il Ministero di grazia e giustizia viola una disposizione del Ministero della sanità. Nello stesso momento, vi sono in Italia quasi centomila medici disoccupati o in cerca di prima occupazione.

Si tratta, quindi, di dare una risposta efficace ed efficiente a questo problema, attraverso una convenzione con il Servizio sanitario nazionale; il grado di questa integrazione è motivo di discussione: questo servizio va identificato con una branca del Servizio sanitario nazionale o deve costituire una branca a sè convenzionata con esso? Quali sono le interconnessioni — poichè trattasi indubbiamente di una situazione particolare, quella del detenuto — quali sono i provvedimenti da prendere e i limiti da porre, che comunque debbono sempre fare salvo questo diritto soggettivo costituzionalmente protetto?

Mi avvio rapidamente alla conclusione. Mi rendo conto degli enormi problemi che il settore della giustizia presenta e del loro arretrato storico; ciò non toglie che non si possa cominciare da subito a dare qualche soluzione. Siamo tutti consapevoli che, imminente o meno la campagna elettorale, la rilevanza istituzionale di questi problemi non consente a nessuno posizioni preconcette o astuzie di bottega. È con questo spirito che ho svolto il mio intervento critico e ho manifestato il mio dissenso dalle proposte in esame.

PRESIDENTE. Prima di concludere il dibattito desidero svolgere alcune brevissime considerazioni, in primo luogo perchè sono stato chiamato direttamente in causa e inoltre per esprimere alcune valutazioni a nome della parte politica che rappresento.

Devo dire innanzitutto che anch'io, come ha già fatto il collega Pinto, desidero esprimere apprezzamento al relatore, senatore Di Lembo, per l'ampia trattazione e l'approfondimento di tutti i temi connessi alla tabella da noi esaminata. Mi limiterò, quindi, solo ad alcune considerazioni su alcuni degli interventi che sono stati fatti. Il primo aspetto sul quale intendo soffermarmi è quello relativo ai mezzi finanziari. Il

senatore Ricci, dopo aver ricordato i miglioramenti che, anche per iniziativa della sua parte politica, sono stati introdotti alla Camera dei deputati, preannuncia ulteriori iniziative per aumentare gli stanziamenti e in particolare quello riferito alla riforma del codice di procedura penale, quello relativo al gratuito patrocinio, quello relativo al risarcimento per ingiusto danno subito in seguito alla detenzione e quello relativo al Corpo di polizia penitenziaria.

Discutendo a proposito dei mezzi finanziari è evidente che tutti, se potessimo, arriveremmo a concludere che maggiori mezzi ci consentirebbero di affrontare in maniera più adeguata i gravi problemi del settore della giustizia. D'altro canto, però, occorre riflettere su questo dato tenendo presenti proprio le frequenti lamentele a proposito del fenomeno dei residui passivi. Occorre, in altri termini, valutare il grado effettivo di spendibilità degli stanziamenti da iscrivere in bilancio anche rispetto alla congruità con riferimento ai settori cui si vogliono diretti. Inoltre, non ci si può esimere, in generale, dal considerare quali siano le effettive disponibilità finanziarie e quali le capacità di spesa e dal valutare se la presunta inadeguatezza di certi stanziamenti possa dare luogo a fenomeni di arresto o di impedimento all'attuazione di quei provvedimenti o al perseguimento di quegli obiettivi per i quali gli stessi stanziamenti sono previsti. Pertanto, per quanto riguarda l'aumento degli stanziamenti richiesto dal senatore Ricci, io ritengo che si debba in primo luogo procedere alla verifica della effettiva spendibilità dei mezzi finanziari previsti e parlo anche per l'esperienza avuta e che continuo ad avere presso la Commissione bilancio.

Prevedere stanziamenti non spendibili e quindi superiori a quello che sarà l'effettivo impiego, non solo può determinare il fenomeno dei residui passivi, ma anche quello di stimolare la tendenza all'allargamento della spesa con l'impiego in difformità. Si rischia di arrivare ad una situazione in cui i soldi sono troppi e non vengono utilizzati. Ecco il motivo della posizione di rifiuto che a volte assume la Commissione

bilancio del Senato, ma dall'altro ramo del Parlamento talvolta ci arrivano provvedimenti in cui impieghi in difformità sono effettivamente utilizzati.

Credo che tutti siamo d'accordo sul fatto che se l'impegno ad affrontare questi temi c'è, se vogliamo affrontarli con strumenti e mezzi adeguati, se necessità maggiori si dovessero manifestare con i successivi strumenti di bilancio, allora potremmo certamente trovare i necessari adeguamenti e le opportune modificazioni.

Per quanto riguarda il problema del riordino territoriale, ho ravvisato nell'intervento del senatore Pinto una preoccupazione che trova riscontro anche in un documento che abbiamo esaminato nella conferenza di Bologna. Tutti i rappresentanti dell'ordine forense di tribunali non capoluogo hanno trattato il tema dell'utilità della giustizia più vicina alla gente. Tuttavia, al di là del problema del carico di lavoro che non può essere l'unico ma sicuramente è uno degli elementi di giudizio e di valutazione, penso si debba tener presente un altro criterio che trovo riaffermato nella nota aggiuntiva del Ministro: quello della dimensione minima ottimale di un ufficio giudiziale perchè sia in grado di funzionare. Una sede giudiziaria di dimensioni non ottimali non è in grado di dare sicurezza di giustizia al cittadino. Il problema del riordino va considerato e affrontato soprattutto sotto il profilo di una giustizia efficiente ed in grado di operare.

Vi è poi l'altro grave problema, che tutti hanno toccato e che anch'io ritengo di dover affrontare almeno per certi aspetti, della carenza dei giudici. È giusto affermare che essi devono essere reclutati solamente attraverso lo strumento del concorso, però l'andamento di tali concorsi dà segni sconsolanti. Si riscontra una minor partecipazione rispetto ai posti disponibili e poi l'esito dell'esame riduce ulteriormente il numero di coloro che accedono alla carriera. Quella degli ausiliari è poi una situazione ancora peggiore. Nella nota aggiuntiva del Ministro vi sono dati aggiornati al 31 dicembre 1985, ma dalle notizie in mio possesso pare che i dati più recenti prospettino un ulteriore aggravamento. Credo che a

questo punto occorra fare alcune riflessioni. Dobbiamo cercare di capire le ragioni per le quali non si riesce ad avere una partecipazione adeguata a tali concorsi, soprattutto nel momento in cui vi è una disoccupazione anche di laureati notevole. Per ricercare le cause di questo fenomeno dobbiamo risalire alla scuola, all'università, vale a dire al modo di preparare persone che si sentano in grado di partecipare ai concorsi e di accedere alla Magistratura o all'attività ausiliaria. Effettivamente il fenomeno rischia di aggravarsi nel tempo e di non consentire la soluzione del problema di un personale adeguato alle esigenze del corretto funzionamento degli uffici.

Vorrei aggiungere, sulla questione dei pretori onorari, che certamente possono essere ipotizzati dei rimedi. Uno di questi potrebbe essere l'utilizzo del giudice monocratico; un altro la migliore utilizzazione dei vice pretori onorari. Non conosco le ragioni per cui si è fermato l'iter del provvedimento cui faceva riferimento il senatore Pinto; probabilmente si è trattato di un problema di copertura, ma certo possiamo riaffrontarlo e riconsiderare tutte le possibilità attraverso le quali garantire la massima copertura dei ruoli del servizio giudiziario.

Vorrei spendere alcune parole anche per una funzione forse minore: quella dei giudici conciliatori. Sento spesso sollevare il problema dell'inadeguatezza dell'indennità loro spettante che pure è decorosa. Tuttavia la lamentela che più spesso mi capita di ascoltare riguarda il limite in base al quale il giudice conciliatore deve risiedere nel comune in cui esercita la sua attività. Ciò crea nei piccoli comuni gravi problemi ed impedisce soluzioni ottimali quale, ad esempio, quella dei consorzi tra tali comuni al fine di vedersi assegnare un unico giudice conciliatore. A me accade di constatare dalle mie parti, ma credo che sia un fenomeno diffuso, che gli avvocati si mettono d'accordo per recarsi davanti al giudice conciliatore di comuni maggiori. Ciò diventa una distorsione della legge. Si tratta di problemi di giustizia minore, ma anch'essi importanti.

Circa le proposte che ho sentito di ri-

prendere l'esame di alcuni provvedimenti che giacciono in Parlamento, mi riservo senz'altro di prenderle in considerazione e al riguardo ho intenzione di convocare un apposito Ufficio di presidenza.

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

Il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge, nonchè della tabella 5, è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,20.

MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 1986

**Presidenza
del Vice Presidente GOZZINI,
indi del Presidente CASTIGLIONE**

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

**Presidenza
del Vice Presidente GOZZINI**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051), approvato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1987 (Tab. 5)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e conclusione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989 - Stato di previsione del Ministero di grazia e giusti-

zia per l'anno finanziario 1987 (tabella 5)», già approvati dalla Camera dei deputati.

Ricordo che la discussione generale è stata dichiarata chiusa nella seduta del 2 dicembre. Riprendiamo, quindi, con la replica del relatore e del Governo.

DI LEMBO, estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non chiederò termini a difesa, ancorchè ne avrei bisogno, anche perchè la discussione sui disegni di legge al nostro esame è iniziata con una fretta tale che non mi ha permesso nemmeno di avere a disposizione, prima di accingermi a preparare la mia relazione, tutti quei documenti ai quali hanno attinto successivamente i colleghi che sono intervenuti. Tuttavia, consentitemi di ringraziare i senatori che hanno partecipato al dibattito per gli stimoli offerti dai loro interventi e perchè effettivamente hanno anche loro dimostrato che esiste una crisi della giustizia che deve riportarci ad un giudizio equilibrato non solo sulle cose che non vanno o che potrebbero andare meglio, ma anche su quanto attualmente c'è di positivo.

Giustamente ieri il senatore Michele Pinto ha iniziato il suo intervento affermando che il problema della giustizia va al di là dei fondi stanziati e che oggi la nostra valutazione deve essere compiuta non solo sulle cose da fare — e a questo proposito dovremmo chiederci anche il perchè di queste mancanze — ma anche sui traguardi raggiunti. Devo dire che la nostra Commissione in modo particolare, anche se si è attardata per una sessantina di sedute su argomenti che non trovano riscontro nella tabella al nostro esame o nelle richieste che riguardano l'ammodernamento della macchina della giustizia, ha compiuto in questa legislatura un buon lavoro. Certo non posso essere d'accordo con il senatore Filetti quando dice che il convegno di Bologna, che ha messo a nudo alcune pecche, alcuni motivi di crisi, è stato farraginoso e confuso. A mio giudizio, esso ha fornito invece delle indicazioni puntuali e precise, ha indicato delle priorità, anche se ha ri-

sentito di un certo clima di contestazione organizzata e, così come è stato sostenuto, è stato falsato da spinte corporative di quelli che qualcuno ha indicato come i protagonisti del convegno stesso, vale a dire i magistrati, i cancellieri ed anche i sindacati.

Nè posso esprimere giudizio positivo su quanto il senatore Filetti ha sostenuto in ordine ad una, a suo avviso errata, politica estera che avrebbe ridotto il nostro Paese ad una palestra di terrorismo internazionale. Non condivido una tale valutazione anche per i motivi illustrati nella relazione. In essa mi ero sforzato di dire che vi è una crisi dovuta ad una trasformazione della società e che tutto ciò dipendeva anche da un diverso modo di essere presenti oggi non nella nostra società, nella nostra comunità, ma in quella mondiale. Si pensi, ad esempio, all'assoluta mobilità dei cittadini, alla rapidità dei movimenti nell'intero pianeta, all'influenza dei *mass-media* che uniscono uomini e razze diverse.

La criminalità si avvale oggi di una mobilità assoluta che è difficilmente controllabile. Il terrorismo trova, addirittura al di fuori del paese, situazioni che gli consentono di trovare protezione e tutela, mentre la criminalità comune può servirsi di mezzi tecnologicamente sempre più avanzati. Con poche ore d'aereo si arriva in qualsiasi parte del mondo. Anche con ciò dobbiamo fare i conti e altrettanto deve fare la giustizia.

Vi è invece da esprimere una certa valutazione positiva in ordine alla critica per un particolare modo di legiferare. Credo però che più che una critica debba provvedersi ad una vera e propria autocritica. Non è colpa del Governo se si propongono dei disegni di legge fotografia — ne abbiamo alcuni esempi anche in questa Commissione — e se si fanno leggi poco chiare. Vero è che la legislazione è alla base della gestione della giustizia, ma chi è responsabile dell'eccessiva produzione normativa? Non è forse il sistema che ha prodotto un'eccessiva legislazione e criminalizzazione dei comportamenti illeciti, così come mi sono sforzato di dire anche nella relazione?

La circolare della Presidenza del Consiglio del 19 dicembre 1983, emanata traendo spunto dall'esperienza connessa alla più recente legislazione e allo scopo di evitare il ripetersi di vistose oscillazioni ed incongruenze nella scelta legislativa dello strumento sanzionatorio, molto puntualmente illustra i motivi tecnici che possono indurre ad una preferenza per la sanzione amministrativa mettendo peraltro in evidenza tutte le ipotesi in cui, in relazione alla gravità dell'illecito, all'effettività di certe sanzioni, al pericolo di effettive discriminazioni nell'applicazione delle sanzioni stesse, è apparso comunque giustificato il ricorso a sanzioni penali. Tale circolare illustra i motivi della sussidiarietà dell'azione penale che appartengono ad un modo civile e giusto di considerare la giustizia e la sanzione. Il principio di sussidiarietà, è detto, giustifica la sanzione penale come *extrema ratio*, cioè solo quando sia esaurita qualsiasi possibilità di tutela, attraverso strumenti sanzionatori, della libertà personale.

Certo è stato un modo di legiferare in direzione inversa ai principi contenuti nella citata circolare della Presidenza del Consiglio che ha reso caotica la legislazione e la funzione della giustizia. Tuttavia, come dicevo prima, siamo portati ad enfatizzare i problemi in un senso o nell'altro, senza riuscire a trovare il giusto equilibrio. Alcune volte diciamo, ad esempio, ed è giusto che sia così, che molti disegni di legge, soprattutto d'iniziativa parlamentare, non si riescono a portare in Commissione e a discutere.

Per rispondere all'accusa di eccessiva produzione legislativa avrei voluto, ma non l'ho fatto, fare l'elenco di tutti i disegni di legge, d'iniziativa parlamentare e non, che possono essere definiti disegni di legge fotografia, oppure che si occupano di piccoli problemi locali, peraltro anch'essi importanti. Credo che la strada da seguire sia quella di impedire che si continuino a criminalizzare tutti i comportamenti illeciti se si vuole non solo snellire i processi, ma anche rendere la giustizia più rapida.

Mi sono sentito dire ieri che bisognerebbe vietare l'iscrizione agli albi di coloro

che non esercitano la professione, anche in questo caso con sanzioni, dimenticando che, quando si vuole svolgere qualunque libera professione, non ci si sottopone ad un concorso, ma solo ad un esame di idoneità che abilita alla professione senza peraltro assegnare alcun posto di lavoro. Ecco perchè anche questo modo di sanzionare determinati comportamenti, che potrebbero essere considerati illeciti e che invece attingono alla libertà del cittadino, nasconde una maniera sbagliata di osservare i problemi. Infatti, se una persona abilitata ad esercitare una professione decide di iscriversi ad un albo senza esercitare la professione si avvale di un suo diritto senza dare in questo modo fastidio a nessuno.

Si è parlato, anche ieri sera, dei maxi-processi, a proposito dei quali occorre chiarire che non si tratta di una distorsione voluta, per così dire, dal Governo. Proprio in occasione del recente convegno di Bologna è emerso in modo chiaro che, a seguito di una richiesta di giustizia rapida che veniva dalla gente, durante il periodo dell'emergenza si fece in modo di riscoprire la figura dell'associazione a delinquere di stampo mafioso, che era del resto già prevista dal codice. E in quel periodo di emergenza nessuno ebbe a lamentarsi per gli enormi poteri di supplenza dati alla magistratura e per la riduzione dei poteri degli avvocati. Ma ora gli avvocati cominciano a lamentare questa situazione e lo fanno a giusta ragione essendo giunto il momento di uscire dall'emergenza. Occorre però domandarsi: da chi è stata voluta questa legislazione? Mi sembra che la richiesta di ridurre il processo ad un rapporto sperequato tra magistratura e difesa, tra magistratura che doveva dare una risposta rapida e difesa che non doveva intralciare il cammino della giustizia, sia stata avanzata un po' da tutti. E allora, è giusto oggi enfatizzare il contrario di quello che si enfatizzava ieri? A mio parere l'enfatizzazione era sbagliata ieri così come lo è oggi e credo che occorra percorrere non la via di mezzo, ma la strada più giusta per uscire finalmente dall'emergenza e per riportare tutto nei confini più giusti della legalità.

In ordine ai rilievi mossi da quasi tutti gli intervenuti nel dibattito circa la carenza negli organici della magistratura, ai quali si accompagna la richiesta di miglioramento e potenziamento delle strutture e delle attrezzature che non può che trovare consenso, occorre, a mio giudizio, valutare il problema senza ignorare che l'ammodernamento delle strutture dell'apparato giudiziario potrebbe rendere superfluo l'aumento degli organici. Sono senz'altro d'accordo con chi sostiene l'esigenza di introdurre, per esempio, negli uffici giudiziari l'uso della stenotipia o di altre tecniche, ma non vedo in che modo ciò potrebbe contribuire alla riduzione del numero degli ausiliari e degli stessi cancellieri e segretari. Voglio dire che il problema dell'ammodernamento delle strutture deve essere considerato in maniera complessiva, evitando di tentare di risolvere i problemi solo con il ricorso a nuove assunzioni, come è stato fatto nella Pubblica amministrazione. I fatti hanno poi dimostrato che l'aumento del personale ha contribuito ad aggravare i problemi anzichè a risolverli. Questa è una ulteriore dimostrazione che il problema deve essere considerato complessivamente. Nella relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'anno 1985, a proposito del personale ausiliario, si legge: «Sono ridimensionate le carenze numeriche globali negli organici dell'Amministrazione. I risultati che si profilano, al di là dell'incremento numerico finora registrato, sono conseguenza di una politica efficacemente avviata dall'Amministrazione in base a misure di emergenza adottate in sede legislativa sia con disposizioni speciali inerenti alla giustizia (legge n. 162 del 1965, recante: "Provvedimenti urgenti per la copertura delle vacanze esistenti nei ruoli del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie", legge che trovò non del tutto consenzienti i sindacati di categoria), sia con norme dirette a risolvere esigenze generali dell'occupazione. Occorre considerare che la copertura degli organici costituisce solo un primo passo in direzione della completa efficienza di una amministrazione complessa ed articolata, come quella della giustizia. Il

passo successivo consiste nella realizzazione di una adeguatezza professionale dei dipendenti che non sempre può essere garantita da procedure accelerate di selezione e di reclutamento».

Ma non credo che oggi, a seguito dell'appiattimento delle carriere operato un po' da tutte le leggi sul pubblico impiego varate finora, si debba solo recitare il *mea culpa*. Dall'appiattimento delle carriere è derivata la deresponsabilizzazione degli impiegati. I cancellieri, che oggi appartengono alla carriera direttiva, in passato appartenevano alla carriera di concetto e, ancora prima, a quella esecutiva. Occorre, quindi, andare nella direzione di una riscoperta della professionalità — si tratta di una richiesta generalizzata — ma questa non può essere disgiunta da una riscoperta di incentivi di carriera e soprattutto di incentivi di carattere economico. Come ho già detto nella relazione, oggi non esiste più neppure l'incentivo della sede disagiata. I giovani meridionali ai quali soprattutto si attingeva per la copertura delle sedi disagiate non sono più disponibili ad accettare queste assegnazioni per uno stipendio che non consente loro nemmeno di pagarsi un trattamento di pensione completa. In passato, invece, gli incentivi di carriera e quelli economici facevano sì che i giovani accettassero di coprire posti anche in sedi disagiate. L'appiattimento generalizzato delle carriere ha portato a questa conseguenza, che non è un riflesso solo di un problema di retribuzione. Infatti, il ragioniere che veniva promosso a ragioniere capo si sentiva realizzato non solo per l'aumento di stipendio, ma perchè aveva ottenuto un riconoscimento dei suoi meriti professionali. Attualmente, a seguito degli inquadramenti nei livelli e nelle fasce e a causa della confusione che si è creata tra funzionari della carriera direttiva e funzionari della carriera di concetto o esecutiva non vi sono più stimoli e, cessando gli stimoli, diminuisce la professionalità e, nello stesso tempo, la responsabilità.

Per quanto riguarda i magistrati la stessa relazione della Corte dei conti, che rive-

ste certo credibilità essendo un documento a consuntivo, segnala innanzitutto che si è avuta una leggera flessione del personale collocato fuori ruolo, che è passato da 226 a 223 unità in un primo momento per poi scendere a 215 unità. Vi sono, quindi, 215 magistrati che non fanno i magistrati e di essi (che hanno varie qualifiche: presidente di sezione, 74 unità; magistrato di cassazione, 31 unità; magistrato di appello e di tribunale, rispettivamente 50 e 60 unità) si deve tenere conto nel computo delle vacanze. È poi sceso da 1.767 a 1.639 il numero dei magistrati con qualifica di presidente di sezione non assegnati a funzioni direttive superiori. In tema di conferma di aspettative — articolo 203 dell'ordinamento giudiziario — nei confronti di magistrati che non abbiamo accettato la sede assegnata al termine del collocamento fuori ruolo — e questo è un privilegio che solo i magistrati hanno — si è stabilito che la cessazione degli effetti previsti dalla legge in ordine allo *status* e al trattamento economico — sospensione dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, — decorra dal momento in cui si cessa dalla situazione di fuori ruolo.

Si è parlato di un diverso modo di immettere il magistrato nella carriera e dei concorsi per magistrati. Su questo punto, vorrei dire al presidente Castiglione che non è vero che siano pochi i partecipanti a tali concorsi: piuttosto sono pochi i vincitori di concorso, ma i partecipanti sono sempre molto numerosi. I vincitori sono pochi perchè, evidentemente, la preparazione è scadente; nelle relazioni redatte dalle commissioni di concorso si legge che anche molti degli ammessi lo sono stati perchè la commissione ha valutato i compiti con molta larghezza ed elasticità. Questo discorso attiene non soltanto ad un modo d'essere dell'università; chi ha fatto i concorsi sa bene che l'università non ha mai preparato ai concorsi; sa bene che, senza la necessità di partecipare a corsi di formazione, chi vuole vincere il concorso si mette a studiare appena dopo essersi laureato e che la preparazione avviene appun-

to dopo la laurea, non durante la frequenza universitaria poichè l'università dà soltanto una preparazione ed una formazione di base. C'è poi da aggiungere che molti di coloro che non vincono i concorsi sono anche coloro che hanno partecipato ai corsi, che si svolgono in tutte le città, di preparazione al concorso in magistratura. In occasione, ad esempio, di un concorso per notaio, mi sono permesso, qualche anno fa, di andare a chiedere qual era stata la maggiore difficoltà incontrata dai candidati e mi è stato risposto seccamente che era stata la lingua italiana: c'è gente che scrive «allora» con l'apostrofo! Quindi, il problema non è di quantità, ma di qualità. Potremmo anche avere altri 2.000 magistrati, ma il dubbio resta sul loro livello di preparazione.

D'altra parte, credo che la scappatoia di un'assunzione di magistrati senza necessariamente ricorrere ad un concorso allo stato dei fatti non sia percorribile. La Costituzione stabilisce espressamente la possibilità di avere giudici laici in magistratura, ma l'articolo 102, al secondo comma, dice: «Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura». Credo che, se non vado errato, a questo articolo si doveva ispirare la normativa riguardante, ad esempio, il processo del lavoro, cosa che non è stata fatta. L'articolo 102, al terzo comma, recita poi: «La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia»; se non vado errato, si parla delle Corti d'assise. Per quanto riguarda poi il Consiglio superiore della magistratura, la Costituzione prevede che ci possono essere laici a farne parte, ma è l'articolo 106, al primo comma, che precisa come si diventa magistrati: «Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso». Non vi è quindi altra possibilità di assumere surretiziamente il magistrato onorario, che probabilmente svolge questa attività perchè

non ha vinto il concorso in magistratura. L'articolo 106, al secondo comma, prosegue: «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli»; ecco perchè credo che si dovrebbe anche incentivare la nomina dei giudici onorari.

In un articolo scritto oggi dal procuratore della Repubblica di Roma, Marco Boschi, si sostiene proprio questo; anzi, egli afferma che negli altri paesi il rapporto tra giudici onorari e giudici togati è molto diverso da quello esistente in Italia. Mi rendo conto che in altri paesi la società soffre di minori tensioni, la vita politica è meno articolata di quella italiana e vi è più compattezza ed omogeneità sociale, però credo che si potrebbe incrementare il numero dei giudici onorari che è determinato per le sedi di pretura, perchè la Costituzione ammette la nomina di giudici onorari per tutte le attribuzioni spettanti ai singoli giudici. Certo, se si vuole che un laico svolga funzioni di magistrato, non credo sia giusto assumerlo per poi non trattarlo come il magistrato che svolge lo stesso lavoro e senza dargli garanzie anche per quanto riguarda le contribuzioni assistenziali e previdenziali per il periodo di esercizio della professione. Non si può assistere al fatto che, per deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, nelle preture in cui il carico di lavoro non raggiunge un certo livello, i vice pretori onorari non debbano percepire alcuno stipendio: queste sono ingiustizie che devono essere rimosse, per cui è necessario, nei limiti previsti dalla Costituzione, che questi soggetti abbiano il riconoscimento dell'attività prestata. A mio giudizio, il numero dei magistrati deve essere collegato ad una programmazione più generale che preveda di quanti posti effettivi ha bisogno la magistratura, dopo di che si dovrebbe provvedere però ad un'ampia depenalizzazione degli illeciti di minor rilievo.

Per quanto riguarda l'aumento di competenze dei conciliatori, è giusto ciò che diceva il presidente Castiglione, cioè che occor-

re che i conciliatori svolgano le proprie funzioni ed occorre anche provvedere alcuni comuni di conciliatore, oppure raggrupparli sotto la competenza di un unico conciliatore, perchè, dato il titolo che deve avere il conciliatore stesso, è certo che nei piccoli paesi risulta difficile reperire colui che possa svolgere tale funzione. Ma anche il conciliatore deve essere oggetto di un'attenzione per quanto riguarda la retribuzione, perchè il Parlamento ha approvato una legge che a me sembra alquanto strana — e lo dissi anche all'epoca —, in quanto non ho capito allora, e probabilmente nemmeno oggi, il reale significato di quel provvedimento, ma forse è una mia carenza. Tale legge stabilì che il conciliatore dovesse decidere secondo equità, però nei limiti delle norme dell'ordinamento giuridico. In questo modo, si richiedono competenze giuridiche di un certo livello al giudice conciliatore, tanto è vero che nella maggior parte delle città il giudice conciliatore è un avvocato che esercita la professione; gli avvocati, almeno quelli di un certo livello, svolgono molto più volentieri le funzioni di conciliatore che quelle di vice-pretore onorario. Queste ultime sono riservate agli avvocati che lavorano poco o da poco. Sono poi anche d'accordo sul fatto che, per quanto riguarda la figura del conciliatore, quando si riuscirà a varare una nuova normativa, bisognerà anche attingere a tutto quel personale che ha acquisito una competenza in materia amministrativa e anche in materia giudiziaria, attingere a quella massa di persone collocate in pensione a sessantacinque anni che possono continuare a svolgere questa attività almeno fino a settant'anni come fanno i magistrati.

PRESIDENTE. Anche oltre!

DI LEMBO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051.* Occorre cioè, proprio per principio di efficienza, individuare la qualifica di magistrato in relazione ai carichi di lavoro, tenendo conto della necessità di valutare i carichi di lavoro che da queste riforme residuano.

Presidenza del Presidente CASTIGLIONE

(Segue **DI LEMBO**, *estensore designato del rapporto sulla tabella 5 e sul disegno di legge n. 2051*). Nè parlare di valutazioni di carichi di lavoro significa attentare all'indipendenza della magistratura. Credo che occorra valutare l'efficienza dell'azione dei magistrati. Si è detto inoltre che i nuovi rapporti giuridici che una società post-industriale determina, sconvolgendo precedenti equilibri e certezze, richiedono una magistratura più preparata. Questo è vero, perchè l'avvocato si specializza sempre di più abbracciando una determinata branca del diritto, mentre il magistrato fa il «tuttologo», si occupa di tutto con scarsa professionalità e molto spesso è costretto ad aggiornare i suoi studi interessandosi di materie diverse da quelle da lui normalmente trattate. Questa ultima potrebbe essere una causa, se non la principale, dei ritardi nel giudicare.

È stato qui richiamato il disegno di legge Mezzapesa; credo che il problema del giudice vice pretore onorario e del giudice ordinario debba essere affrontato con rapidità. Ritengo che sia anche apprezzabile e non priva di pregio la proposta del senatore Michele Pinto circa un'utilizzazione, mediante trattenimento in servizio, di magistrati che andranno nei prossimi anni in pensione e che potrebbero svolgere le funzioni di magistrati di sorveglianza o essere impiegati presso i tribunali della libertà.

Per quanto concerne la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, innanzitutto devo dire che sono d'accordo con il senatore Vassalli sul fatto che deve essere respinta l'ipotesi aberrante emersa dal convegno di Bologna delle revisioni compiute dalle regioni e ciò non solo perchè esse non hanno competenze in materia di giustizia, ma anche perchè la problematica della giustizia è complessiva e per affrontarla bisogna evitare il più possibile le spinte, peraltro comprensibili, che possono venire da rappresentanti regionali. A questo proposito il senatore Pinto, riprendendo anche una ipotesi avanzata dal ministro Rognoni, rileva-

va giustamente che la revisione delle circoscrizioni non si realizza in astratto; non si può tener conto soltanto dei carichi di lavoro. La giustizia — è stato detto più volte — per essere rapida e quindi giusta deve essere il più possibile periferizzata.

Dicevo nella relazione che la revisione delle circoscrizioni giudiziarie va fatta non nell'interesse del magistrato o dell'avvocato, ma in quello della giustizia. Occorre quindi preventivamente compiere una indagine sul territorio tenendo conto che in questa ottica le cose si vedono in maniera diversa da come avviene dal centro e tenendo anche conto che, se oggi vi è una enfaticizzazione dei grossi processi contro la mafia, la camorra e la 'ndrangheta, in altri luoghi e situazioni vi è un altro tipo di criminalità, quella tradizionale, che pure va perseguita. Stiamo arrivando ad una certa involuzione della coscienza degli uomini. Adesso lo scippo, il furto in appartamento, quello di automobili, non fanno più notizia, ma credo che il cittadino, che pure ha paura di mafia, camorra e 'ndrangheta, voglia rientrare a casa tranquillo, non avere più porte blindate, sistemi di allarme, poter uscire la sera e le donne vogliono poter portare la collana d'oro. Per cui, quando si enfatizzano determinati problemi, anche giustamente, occorre tener conto che ne esistono tanti altri; non bisogna perdere di vista il fatto che la tranquillità del cittadino deve essere garantita sempre e ovunque.

Allora è giusto che la revisione delle circoscrizioni giudiziarie si faccia, ma è giusto anche — ripeto — che si faccia sul territorio, tenendo conto della società nella quale il giudice si trova ad operare. Inoltre aveva ragione il senatore Pinto quando notava che, mentre parliamo di tribunali eccessivamente oberati di lavoro, d'altra parte rischiamo di aggravare ulteriormente quelle strutture. Mi riferisco, ad esempio, alla situazione di Napoli. Esiste un appesantimento di lavoro che, se dovesse aumentare ancora di più, certamente costringerebbe quelle strutture a non rendere giustizia. Non possiamo tener conto solo del fatto che vi può essere un magistrato che lavora di meno in un posto o di più in un

altro. Immettere magistrati onorari nelle sedi in cui vi è il magistrato singolo può essere una buona iniziativa che credo risolva certi problemi più della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, almeno per quanto riguarda i carichi di lavoro. Ciò non significa che la revisione non debba essere fatta, ma che deve accadere tenendo conto della realtà. Ad esempio, per la «relazione Mirabelli» i tribunali devono aver sede soltanto nei capoluoghi di provincia. Evidentemente, però, essa non prende in considerazione il fatto che il tribunale di provincia lavora molto meno dei tribunali di periferia. Nella mia regione il capoluogo di provincia sta in una città assolutamente burocratica. In alcune località sottoposte alla giurisdizione di tribunali situati in altre città vi è stato un diffuso processo di strutturalizzazione che ha aumentato i carichi di lavoro. Allora, perchè costringere la gente a spostarsi da un posto ad un altro? Perchè non tener conto non solo dell'interesse del magistrato o dell'avvocato che vuole vivere nel capoluogo e non degli interessi della gente? Ecco perchè la revisione delle circoscrizioni giudiziarie va fatta tenendo conto di tanti problemi e soprattutto va realizzata sul territorio.

Diceva giustamente il senatore Pinto di non avallare il dogma della inamovibilità del magistrato. Aggiungo che la Costituzione non ha stabilito questo principio, così come quello dell'indipendenza del giudice, nell'interesse del magistrato stesso, bensì in quello della giustizia in generale. L'inamovibilità che la Costituzione intende garantire è quella che viene vista come punizione o come pressione sul magistrato, ma non è detto che la Costituzione voglia evitare la possibilità di trasferimenti da un posto ad un altro dove ci sia più bisogno.

Queste sono le deviazioni che affliggono il nostro sistema giudiziario; d'altra parte, va detto pure che siamo portati ad enfatizzare eccessivamente i problemi. Fino a ieri, ogni volta che si ipotizzava la sottoposizione del magistrato ad una qualsiasi regola, ci si sentiva dire che si voleva attentare alla magistratura; oggi invece che si propone che il magistrato venga perseguito civil-

mente e penalmente si tende all'opposto ad enfatizzare questo aspetto. Dobbiamo quindi tutti avere un certo equilibrio nel valutare i problemi. Il magistrato che fa il commissario di concorso dei piccoli comuni, come diceva il senatore Pinto, con ciò attenta alla figura del magistrato stesso. Così pure gli arbitri con lauti guadagni, tutte attività che niente hanno a che fare con quelle proprie dei magistrati.

A proposito dei magistrati si chiede anche che essi non svolgano funzioni di supplenza. Oggi si dice che il magistrato deve amministrare la giustizia e deve essere al di sopra delle parti. Ma quali forze politiche, quali correnti della magistratura fino a ieri facevano un discorso diverso? I guasti dell'interpretazione evolutiva spinta all'eccesso certo si sono verificati. Perché l'azione appartenga all'uomo non è sufficiente — e nell'esprimere certe valutazioni al riguardo non posso non sentirmi un poco condizionato dalla presenza qui di un illustre docente di diritto penale — la coscienza e la volontà degli atti compiuti — come si legge nei testi istituzionali — ma anche la consapevolezza del loro significato e della loro incidenza sulla vita di relazione della società in cui vive in connessione con le norme che vietano alcuni comportamenti. Solo allora si ha quella che viene definita la *suitas* dell'azione, cioè la riferibilità del fatto al soggetto. Questo significa non solo l'eliminazione di tutti quei casi di responsabilità oggettiva, ma anche dei casi di responsabilità dipendenti dall'inattuazione del precetto della norma. E la interpretazione evolutiva ha avuto senz'altro incidenza su questo e ha avuto incidenza sulla *suitas* dell'azione, perchè si è arrivati a criminalizzare comportamenti che non erano previsti come comportamenti criminali nel diritto penale. Io mi rendo conto che ci si è richiamati all'articolo 101 della Costituzione, che stabilisce che il magistrato è soggetto soltanto alla legge, per cui, sempre secondo l'interpretazione evolutiva, il magistrato dovrebbe anche applicare la Costituzione nelle parti inattuate o inapplicata. Si trattava di un attentato al principio della divisione dei poteri, che in un certo

periodo della nostra storia si era ritenuto di dover relegare al rango di reperto storico-archeologico. Mi sembra veramente troppo facile e riduttivo attribuire oggi al Governo la responsabilità per tutto ciò.

Il senatore Pinto ha affermato all'inizio del suo intervento che noi dovremmo anche esprimere una valutazione sul lavoro svolto e su quanto è stato fatto per la modifica della macchina della giustizia e che la valutazione del bilancio deve andare al di là della mera considerazione delle cifre. Allo stesso modo occorre poi valutare i motivi reali per cui non si è ammodernata la giustizia, così come tutti noi desideriamo. A seguito di questa valutazione è possibile affermare che il bilancio di questa legislatura per il settore della giustizia è largamente positivo. E io credo che anche questa Commissione possa ritenersi soddisfatta del lavoro svolto.

È apprezzabile, e io lo apprezzo, quanto ha sostenuto il collega Grossi alla fine del suo intervento a proposito della necessità di evitare strumentali prese di posizioni demagogiche, perchè il problema della giustizia va risolto con l'aiuto di tutti e non attraverso strumentalizzazioni.

Un altro tema che è stato riproposto con frequenza nel dibattito è quello relativo alle strutture. Non intendo ora ripetere quanto ho già detto in proposito nella relazione, nè quanto è scritto nella relazione della Corte dei conti a proposito della meccanizzazione, però desidero notare che si registra un crescente impulso al programma di ammodernamento dell'amministrazione mediante il potenziamento dell'automazione ad ogni livello di operatività. Certo il problema della meccanizzazione esiste e deve essere affrontato, così come va affrontato quello degli educatori, degli psicologi e dei sociologi. Occorre però rendersi conto che per quanto riguarda gli educatori è necessario prevedere una figura nuova; non è, infatti, più possibile lasciare immutata la figura dell'educatore tradizionale. Oggi una buona parte dei detenuti non ha più bisogno di maestri elementari, ma probabilmente di docenti universitari. È necessario, quindi, che l'educatore assu-

ma una veste diversa da quella del passato.

A proposito delle eventuali modifiche da proporre, desidero innanzitutto considerare che, poichè ci troviamo ad esaminare i documenti di bilancio in seconda lettura, siamo indubbiamente condizionati in questo senso. Ritengo inoltre assolutamente necessario — la mia posizione non è dettata solo dal fatto di appartenere alla maggioranza — evitare il ricorso all'esercizio provvisorio, che senz'altro causerebbe guasti peggiori di quelli che potrebbero derivare da qualche imprecisione dell'articolato o da una piccola carenza degli stanziamenti. A proposito delle modifiche all'elenco n. 6 (fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso) allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro, il collega Ricci mi ha fatto amichevolmente notare che io avrei dimenticato le modifiche apportate al bilancio. Devo rispondere al collega Ricci che si tratta di anticipazioni di spesa a carico del bilancio del Ministero del tesoro; non si attinge però dal fondo dei residui in quanto questi rimangono nei capitoli e possono essere utilizzati per spese previste negli stessi capitoli che li hanno determinati. Oltretutto, i fondi globali sono stati da parte della dottrina, e in particolare da Bennati, considerati incostituzionali, ritenendosi che potrebbero costituire un espediente per aggirare la disposizione normativa dell'articolo 81 della Costituzione. Ma io non sono d'accordo con Bennati su questo punto e ritengo giusto che vi siano i fondi globali. « Nel fondo globale » — leggo — « vengono accantonate le somme destinate alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi per i quali si sia verificata la fase della iniziativa, ma il cui iter non ha avuto termine al momento dell'approvazione del bilancio. È evidente che l'utilizzazione di tali fondi è condizionata all'emanazione delle leggi di spesa che vi fanno riferimento per la copertura degli oneri da questi previsti ». Si è discusso sulla legittimità dei fondi globali, ma su questo non insisto. Oltretutto, la maggior parte delle modificazioni concernenti questi fondi ha avuto origine da un emendamento pro-

posto dalla Commissione. Non intendo certo porre una questione per quanto riguarda il soggetto dell'iniziativa in questione, trattandosi di emendamenti necessari che senz'altro andavano proposti. Ciò che desidero sottolineare è che il problema degli emendamenti deve essere considerato in modo complessivo e globale, così come sarà fatto dalla Commissione bilancio e dall'Assemblea. Desidero notare che l'insieme degli emendamenti apportati alla prima parte della tabella B del disegno di legge finanziaria (accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzione di entrate) ha comportato la modifica della seconda parte della tabella stessa, recante gli accantonamenti di riduzione della spesa o per maggiori entrate, nel senso che alla voce « Ministero del tesoro, revisione del finanziamento pubblico ad associazioni » si è proceduto a sostituire la cifra inizialmente prevista. Quindi, queste modifiche hanno comportato nuove modifiche in altre tabelle allegate, sempre come prenotazioni, al bilancio del Ministero del tesoro, tabelle che prevedevano altri interventi in differenti settori.

Allo stesso modo, per esempio, un emendamento non approvato (non dico se è stato un bene o un male perchè non sto facendo valutazioni) apportava delle riduzioni per quanto riguarda i provvedimenti relativi alla finanza regionale. Si tratta quindi di valutazioni che bisogna fare in maniera più complessiva, il che non significa utilizzazione di fondi che vanno a residuo, ma soltanto utilizzazione di fondi che rientrano in un fondo globale del Ministero del tesoro e che vanno riferiti a provvedimenti che siano stati avviati e che non abbiano avuto un completamento. Il bilancio non può essere considerato come l'elencazione di cose da fare, ma bisogna individuare, nella limitatezza dei mezzi, alcune priorità che vanno anche al di là delle previsioni di spesa. Mi sono sforzato nella relazione di dire che il bilancio della giustizia è diverso da tutti gli altri; sono d'accordo sul fatto che i bisogni della giustizia condizionano la stessa democrazia in Italia e tutto il vivere civile, però i servizi che la giusti-

zia deve prestare sono un po' diversi dai servizi che presta qualunque altro Ministero. È quindi necessario indicare alcuni grandi priorità che — come dicevo — vanno al di là della spesa; possono certamente individuarsi tutte quelle, che sono già state evidenziate, relative ai problemi su cui più o meno tutti hanno concordato, con qualche diversificazione, anche alla conferenza di Bologna. Per la soluzione di tutti questi problemi, è però necessaria concordanza di intenti, senza indulgenza o strumentalizzazione di provvedimenti aventi solo sapore elettoralistico (e vi potrebbero essere anche perchè in questi momenti l'incertezza è più facile). Non solo occorre provvedere ad una riorganizzazione della macchina della giustizia, ma anche programmare interventi che consentano ragionevolmente di spendere, senza perdersi nell'ipotesi di opere irrealizzabili in tempi ragionevoli. Giustamente diceva il presidente Castiglione che se vogliamo — questo era più o meno il concetto — che la macchina della giustizia funzioni, e che funzioni la macchina dello Stato, se vogliamo che l'Amministrazione abbia più capacità di spesa, dobbiamo essere innanzi tutto noi ad impedire con le nostre scelte che si possano determinare residui passivi; dobbiamo essere soprattutto noi con le nostre scelte ad impedire che spese che ragionevolmente non possono essere fatte vengano stanziare.

Ringrazio i colleghi senatori per la loro attenzione e chiedo scusa anche perchè in questa occasione sono stato veramente caotico.

PRESIDENTE. Vorrei innanzi tutto ringraziare il senatore Di Lembo, per l'ampiezza, la puntigliosità e la precisione sia della sua relazione che della sua replica.

Vorrei poi dare comunicazione alla Commissione che, da parte dei Gruppi del Partito comunista e della Sinistra indipendente, è stato presentato il seguente rapporto di minoranza:

«I senatori del Gruppo comunista e del Gruppo della Sinistra indipendente della 2^a Commissione, esaminati il bilancio e la

legge finanziaria 1987, relativi alla spesa per il settore giustizia, considerano che gli stanziamenti risultano del tutto inadeguati a rispondere alle pesanti disfunzioni della giustizia e non rispettano, per quanto riguarda le spese di conto capitale, neanche gli obiettivi di crescita indicati negli indirizzi programmatici.

Costatano che lo stato di previsione del Ministero rappresenta, con i 3.280 miliardi di spese correnti e i 228 miliardi di spese in conto capitale, solo lo 0,9 per cento del totale delle spese dello Stato e anche scontando i fondi di altri Ministeri relativi alla giustizia e quelli previsti dal disegno di legge finanziaria — 100 miliardi per l'edilizia penitenziaria, 34 miliardi per il sistema informativo e 536 miliardi nel fondo speciale di parte corrente (dopo l'incremento di 202 miliardi approvato nel corso dell'esame alla Camera) — si raggiungono i 5.006 miliardi, pari all'1,1 per cento della spesa complessiva dello Stato.

Rilevano che le risorse finanziarie messe a disposizione della giustizia, nonostante i concreti miglioramenti conseguiti nell'altro ramo del Parlamento rispetto alle previsioni iniziali, appaiono oggettivamente insufficienti per consentire l'avvio di quell'opera di risanamento e di recupero di funzionalità del sistema giudiziario italiano che è imposta dalla crisi gravissima che esso sta attraversando; che questo fatto dimostra forte carenza da parte del Governo di una piena assunzione di responsabilità rispetto a problemi qualificanti come la concreta tutela della legalità e la garanzia, per ogni cittadino, dell'esercizio effettivo dei diritti.

Considerano fra l'altro, richiamati e fatti propri i rilievi formulati dal Gruppo comunista della Camera con la propria relazione di minoranza, che appaiono tuttora del tutto insufficienti gli stanziamenti previsti, sia per il 1987 che nella proiezione pluriennale, per la predisposizione e la realizzazione delle strutture necessarie all'efficace entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, la cui legge-delega è prossima alla definitiva approvazione; per gli oneri derivanti dalla riforma, dall'aumento degli organici e dalla adeguata preparazione pro-

fessionale del Corpo di polizia penitenziaria; per garantire il patrocinio legale ai non abbienti, problema rispetto al quale il Governo tarda ad assumere le necessarie indilazionabili iniziative; per provvedere all'effettiva riparazione del danno per ingiusta detenzione, provvedimento legislativo pur esso in avanzato stadio di elaborazione. E per quanto riguarda l'informatica giudiziaria — pietra miliare per l'efficienza del servizio giudiziario — non solo vi è insufficienza di stanziamenti, ma si sono rivelate gravi carenze di progettualità e di capacità di spesa. Talchè può ritenersi che non emerge dai documenti di bilancio quell'adeguato rapporto fra prospettive di riforma e mezzi a disposizione in grado di assicurarne la concreta fattibilità.

Preso atto, alla luce dei rilievi sopra richiamati e formulati, che nessuna significativa inversione di tendenza si è verificata rispetto agli anni precedenti nell'entità e nella qualificazione della spesa per la giustizia, dal che deriva oggi un carattere ancora maggiore che in passato di inadeguatezza di essa, i senatori comunisti e della Sinistra indipendente esprimono parere contrario alla tabella 5 del bilancio 1987 e al disegno di legge finanziaria per la parte di competenza».

A questo punto dei lavori, dovremmo ascoltare la replica del Ministro il quale è però impegnato in concomitanti lavori presso la Camera dei deputati, per cui non può essere presente. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 126 del Regolamento del Senato, alle sedute delle Commissioni riservate all'esame del bilancio di previsione deve partecipare il Ministro competente per materia. So che nella prassi applicativa di questa norma si è ritenuto che il Ministro possa essere sostituito durante la discussione da un Sottosegretario, ma per la replica, salvo casi eccezionali che non so quali siano (comunque di assoluto impedimento), che talvolta si sono verificati e che comunque non ricorrono in questa occasione, deve essere presente.

Sulla base di queste considerazioni, stante l'assenza del Ministro, in attesa di avere

comunicazione circa l'orario in cui potrà essere disponibile, propongo di sospendere temporaneamente i lavori della Commissione.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori vengono sospesi alle ore 10,40 e sono ripresi alle ore 14,15.

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori con la replica del Ministro di grazia e giustizia.

ROGNONI, *ministro di grazia e giustizia.* Signor Presidente, onorevoli senatori, avevo pregato il sottosegretario Bausi di porgere ai componenti di questa Commissione le mie scuse per non essere stato in grado di seguire i lavori e la discussione sul progetto di bilancio perchè impegnato alla Camera per l'esame e l'approvazione della cosiddetta «legge Mancino»; ricordo, per inciso, essere stata la «legge Mancino» uno dei provvedimenti per i quali questa Commissione aveva dimostrato sollecitudine; purtroppo alla Camera ancora non si è riusciti a vararla, ma mi auguro che lo si possa fare nei prossimi giorni, anche se ci sono alcune questioni ancora oggetto di opinioni differenziate. È stata comunque questa la ragione per cui non sono potuto intervenire nè questa mattina, nè nei giorni scorsi, per cui rinnovo ora le mie scuse.

Per quanto riguarda il dibattito sul bilancio, devo aggiungere che il sottosegretario Bausi mi ha riferito sui vari interventi ai quali, nel corso della mia esposizione, cercherò di dar conto.

Il dibattito sul bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia offre certamente l'occasione per esaminare, con l'apporto di numerosi contributi, una tematica che è all'attenzione costante non solo delle forze politiche, ma del Paese e dell'opinione pubblica, e ringrazio fin d'ora soprattutto il relatore, senatore Di Lembo, come tutti i colleghi che sono intervenuti, il cui contributo è molto prezioso per il Governo, qualunque poi sia stato questo contributo, di adesione o di critica. Il bilancio è sempre un tema che ci consente di esaminare

nelle sue linee generali la politica di questo o quel Dicastero, nel nostro caso la politica della giustizia. E tale politica viene, in occasione di questo appuntamento parlamentare, prospettata o considerata sui vari versanti, quello della dimensione contabile, quello politico e propositivo ed infine quello operativo.

Sotto il primo aspetto, mi sembra necessario confermare quanto contenuto nella nota di osservazioni al bilancio: gli stanziamenti per la funzione giustizia raggiungono, nell'anno 1987, i 4.633 miliardi sulla base della legislazione vigente ed arriveranno a 4.767 dopo gli apporti della legge finanziaria. Tali cifre ricomprendono gli stanziamenti per la funzione giustizia collocati nei bilanci dei Lavori pubblici e del Tesoro (nelle voci riferite alla Giustizia); ad esse si potrebbero aggiungere, perchè in definitiva passeranno dal bilancio del Tesoro a quello della Giustizia e ne determineranno un ulteriore incremento, anche gli stanziamenti relativi al pagamento del lavoro straordinario e all'occupazione giovanile. Si conferma, quindi, che il totale degli stanziamenti costituirà, come già detto alla Camera, l'1,25 per cento della spesa totale dello Stato a legislazione vigente e al netto del rimborso prestiti. Al riguardo va poi sottolineato il miglioramento del fondo speciale per l'approvazione dei vari provvedimenti legislativi in cantiere, miglioramento ottenuto anche con l'apporto costruttivo dell'opposizione in settori di particolare importanza (personale penitenziario civile, polizia penitenziaria, riparazione danni per ingiusta detenzione, incentivi per il lavoro penitenziario); quanto, in particolare, agli interventi finalizzati all'attuazione del codice di procedura penale, l'incremento apportato servirà a reintegrare anche la famosa decurtazione derivante dal decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619, sui porti.

Ulteriori miglioramenti vanno pure registrati per quanto concerne la dotazione di cassa di alcuni capitoli di bilancio, anche se, ovviamente, l'utilizzo di tali autorizzazioni può essere effettuato limitatamente al pagamento delle spese impegnate in conto

competenza. A me sembra però che debba esserci poco spazio per una disputa su una percentuale aggiuntiva o diminutiva: una polemica di questo tipo sarebbe possibile ed avrebbe significato se la differenza fosse cospicua e se una percentuale elevata non si fosse potuta avere nel bilancio per negligenza o imperizia del Ministro o dell'amministratore in genere. Si sa, al contrario, che in occasione del bilancio, talvolta questo o quel Ministro ha magari più forti collegamenti con le opposizioni, che spingono per l'amministrazione di voci allocate nei bilanci, piuttosto che essere sensibili, come dovrebbe essere e come nella specie è stato, alla solidarietà di Governo, e quindi al problema sempre aspro e duro della compatibilità con le riserve. L'importante è vedere le ragioni, il significato e la finalità dei finanziamenti; e certamente devo dire che l'Amministrazione, entro i limiti imposti dalle compatibilità con gli altri comparti della spesa pubblica, ha operato una selezione dei finanziamenti privilegiando i settori di maggiore rilevanza, quello penitenziario, ove, andando oltre i confini dell'esercizio 1987, ha ottenuto un notevole rifinanziamento dell'edilizia carceraria (1.500 miliardi nel triennio 1988-1990) che va ad aggiungersi all'accantonamento per il disegno di legge sulla riforma del Corpo degli agenti di custodia e trova ulteriore conferma nell'aumento di alcuni capitoli dello stesso settore penitenziario.

Anche qui si era avuto qualche riflesso della polemica circa la capacità di spesa di questo Ministero. Ebbene, in ordine a ciò vorrei richiamarmi ai documentati riconoscimenti operati dalla Corte dei conti, che stanno appunto a dimostrare un concreto miglioramento nell'attività della struttura ministeriale. Certo non si può disconoscere che l'assenza, per esempio, di un settore tecnico interno nel settore dell'edilizia — basta pensare all'edilizia carceraria per la quale esiste questa strana mezzadria tra Ministero di grazia e giustizia e Ministero dei lavori pubblici — comporta ritardi dovuti all'esigenza di fare ricorso a professionalità specifiche di altre amministrazioni. Proprio per questo vorrei ricordare che è

stato presentato un disegno di legge per la costituzione di un ufficio tecnico presso il Ministero di grazia e giustizia. Desidero qui ripetere il richiamo, che considero importante e che ho già avuto occasione di fare alla Camera, all'articolo 110 della Costituzione, che affida proprio al Dicastero di grazia e giustizia la responsabilità politica per la provvista dei mezzi necessari all'organizzazione e al funzionamento dei relativi servizi. È un annoso problema sul quale io mi propongo di fare un pochino di pulizia sgomberando il campo da alcune sovrapposizioni o condizionamenti o intrecci di competenza tra Ministeri che sono certamente dannosi.

E veniamo agli indirizzi di politica giudiziaria. Desidero, innanzitutto, in proposito svolgere qualche considerazione di carattere generale.

Le prospettive di una politica per la giustizia si articolano in generale su questi punti: *a)* impegno del Governo nel portare a termine i disegni di riforma già in discussione, con assoluta priorità per quelle innovazioni normative di ampio respiro, ma che costituiscono punti fermi di una corretta politica della giustizia e mi riferisco all'impegno del Governo e del Parlamento per la riforma dei codici di rito; *b)* rinnovato impegno verso quelle proposte di riforme già in discussione che si traducono in misure anticipatorie e garantistiche nel rapporto tra cittadini e giustizia e nell'esercizio della funzione giurisdizionale (disegni sulla informazione di garanzia — come si suole chiamare la comunicazione giudiziaria —, sulla ingiusta custodia, sulla tutela delle persone sottoposte a misure restrittive). Ma tornerò più avanti su questi punti, ai quali ora accenno soltanto per linee generali; *c)* analogo impegno verso quelle proposte che, pur non potendosi inquadrare nella linea garantistica a livello processuale intesa in senso stretto, si inseriscono in una prospettiva di più netta demarcazione dell'intervento penale, soprattutto nei confronti di altri settori dell'amministrazione (esemplare e quasi d'obbligo, direi, è il richiamo alla riforma sui delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministra-

zione); *d)* nuove iniziative in un settore non sufficientemente curato come quello del processo civile. I ritardi dovuti alla durata interminabile del processo civile sono una delle cause, forse la maggiore, a mio giudizio, di questa estesa, diffusa disaffezione o perplessità nei confronti dell'Amministrazione della giustizia. Ma anche su questo punto avrò occasione di tornare esplicitamente più avanti.

Si tratta di linee molto chiare, unificate da una intrinseca organicità, per cui ciascuna proposta non si presenta come isolata, ma si inquadra in un ben preciso programma che, in definitiva, dovrà costituire quello che si suole chiamare di consueto il «pacchetto della Giustizia».

Per altro verso, l'impegno del Governo risponde alla strategia cosiddetta del doppio binario per cui è necessario agire tanto nel settore delle riforme quanto sul potenziamento dei mezzi operativi.

Volendo analizzare gli interventi innovativi, viene prima di tutto, per ragioni di organicità, in considerazione tutta la tematica dell'ordinamento giudiziario e, in questo ambito, il problema delle circoscrizioni giudiziarie. Si tratta — come i colleghi sanno — di un problema spinoso, aspro, duro. L'ultima volta che un Ministro si è accinto a tentare un ridisegno delle circoscrizioni giudiziarie fu circa dieci anni fa quando vi ci provò il senatore Bonifacio. Fu un tentativo generoso e intelligente, ma che si scontrò con tutte quelle incrostazioni per cui si dice — io stesso ho detto — che forse è più facile far muovere una montagna che sopprimere una pretura che non ha più legittimità ad operare. Però bisogna farcela, perchè si tratta di un tema di estrema importanza per una corretta risposta alla diffusa domanda di giustizia che si leva dal Paese. Su questo punto è intervenuto in modo particolare il senatore Gozzini il quale ha sottolineato giustamente la connessione tra una nuova revisione della geografia giudiziaria nel nostro Paese e le esigenze connesse al varo del nuovo processo penale. A questo proposito voglio aggiungere anche, *per incidens*, che una volta che noi decidessimo — come io ritengo si

debba decidere nell'ambito di quelle misure anticipatorie di una prossima e auspicabile riforma del processo civile — a favore dell'istituzione del giudice monocratico, tale decisione presenterebbe strette connessioni con la stessa geografia giudiziaria da riscrivere, così da essere valida per il nostro Paese. Ma qui, che non è una sede di esame particolare di questo o di quell'altro provvedimento, per quanto riguarda tale tema a me basta riconfermare l'impegno fermo e prioritario del Ministero a rivedere la figura del giudice e a rivederla secondo un sistema di accorpamento fondato sull'indice ponderale delle pendenze e della produttività in rapporto alla media generale dei carichi di lavoro e alle esigenze strutturali rilevate *in loco*. Si vorrebbe così giungere alla formazione di uffici di dimensione ottimale, *standard*, senza vuoti o fasce oscure e senza troppo impiego di energie. E qui occorrerà il grande impegno del Parlamento, che dovrà assecondare lo sforzo del Governo, che io preannunzio, e mostrare tutto il suo magistero nel realizzare una vera sintesi politica. So bene che il Parlamento è stanza di rappresentanza dove le forze politiche, anche per il sistema proporzionale, sono rappresentate con grande puntualità, ma è anche strumento di decisione. Non vorrei che anche questa volta si verificasse l'emergere di resistenze campanilistiche o localistiche, che certamente renderebbero difficile il giusto, corretto e necessario ridisegno dell'offerta di giustizia sul territorio.

Connesso al tema dell'ordinamento giudiziario è quello del personale della magistratura che, come si rileva dal prospetto allegato ai documenti di bilancio, presenta attualmente 453 posti vacanti sui 7.355 previsti in organico.

Alla copertura delle predette vacanze si potrà in gran parte provvedere con l'immissione in ruolo dei vincitori del concorso a 20 posti di uditore giudiziario, indetto con decreto ministeriale 8 marzo 1985, nominati con decreto ministeriale 20 novembre 1986, i quali assumeranno servizio entro il 15 dicembre prossimo, nonché dei vincitori del concorso a 180 posti bandito

con decreto ministeriale 5 luglio 1985, le cui prove orali termineranno presumibilmente nel mese di gennaio 1987. Sono, inoltre, in via di espletamento il concorso a 220 posti, bandito con decreto ministeriale 6 marzo 1986, del quale è in corso la correzione delle prove scritte, ed il concorso a 198 posti bandito con decreto ministeriale 23 luglio 1986, le cui prove scritte si svolgeranno nel marzo 1987.

La situazione del personale della magistratura migliorerà, pertanto, già nel corso del 1987 ed è destinata a migliorare ulteriormente negli anni seguenti.

Anche per i cancellieri e i servizi ausiliari il *deficit* è notevole, e raggiunge anche il meno 25 per cento; si ritiene che con i concorsi regionali ormai avviati si possa recuperare su questo fronte.

Sempre in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario occorre dire che la riforma dei consigli giudiziari e quella della temporaneità degli incarichi direttivi, contenute nella cosiddetta proposta Granati-Caruso, è bene avviata, anche con l'apporto fattivo del Governo; altrettanto bene avviata è l'altra iniziativa sulla riparazione della ingiusta custodia, su cui il Governo si è prodigato per trovare un adeguato stanziamento: si tratta di una riforma importante per la collettività, in un clima di corretto e fiducioso rapporto tra cittadini e Amministrazione giudiziaria, una riforma che, tra l'altro, attenua la tensione sul fronte della responsabilità civile del giudice.

Ben inteso, credo che non vi sia molto da dire per distinguere il caso dell'errore giudiziario dalla responsabilità civile del giudice. L'errore giudiziario è insito al sistema. Ci sarebbe un modo per evitarlo dove per esso si intenda l'eventuale discrepanza fra la sentenza di primo grado e quella definitiva passata in giudicato; sarebbe quello di far decidere le controversie al giudice in un unico grado, ma nessun paese civile al mondo ha questo sistema per cui, all'interno della struttura attuale del processo, l'errore giudiziario trova i suoi meccanismi per essere rimosso. Quando il giudice di primo grado sbaglia, la sentenza viene impugnata e così via. L'er-

rore giudiziario non ha niente a che fare con la responsabilità civile del giudice che si riconduce ad un'ipotesi di frode, concussione, denegata giustizia o colpa grave. Sta di fatto peraltro che un cittadino che dovesse subire una carcerazione preventiva o una custodia cautelare, a fronte di una sentenza passata in giudicato che lo mandi assolto, è un cittadino che ha subito una ingiustizia obiettiva da errore giudiziario che deve essere riparata dallo Stato.

Quanto alla temporaneità di tutti gli incarichi monocratici, il Ministero non è, in linea di massima, contrario, anche se nel dibattito più di uno ha nutrito perplessità sulla mobilità dei magistrati. Credo che sia una preoccupazione abbastanza ingiustificata vista la sussistenza della caratteristica della immobilità del magistrato.

Un altro rilievo riguarda la disciplina degli illeciti disciplinari: ricordo che il Governo ha presentato un disegno di legge sulla tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati e sull'intera revisione del relativo giudizio, disegno che è da tempo all'esame di questa Commissione.

Quanto al giudice di pace, il relativo disegno di legge è stato ripresentato dal Governo nella IX legislatura: esso contiene i criteri di nomina, le attribuzioni, l'ambito territoriale e le norme di procedura.

Gli ostacoli, però, esistono e sono oggettivi, non ultimo quello, su cui vorrei richiamare l'attenzione dei membri della Commissione, del ripensamento sempre più diffuso circa la convenienza stessa dell'istituto e circa il notevole impegno di spesa.

Rispondendo ad un rilievo fatto dai senatori Filetti e Pinto, chiarisco che il Ministero ha intenzione di rivedere la disciplina dei vice pretori onorari con l'intento di valorizzare la loro partecipazione all'Amministrazione della giustizia, rafforzandone la garanzia di indipendenza.

Vi è ancora il problema di fissare la distinzione fra attività requirente e attività giudicante, tema molto delicato e su cui dobbiamo dire che vi sono opinioni diverse e che si registrano valutazioni opposte. Di tali valutazioni è stata cassa di risonanza la recente conferenza di Bologna che mai

avrebbe dovuto essere considerata come un atto di Governo. Tale conferenza e quelle consimili che verranno su altre materie, quando sono pensate ed organizzate, come lo è stata quella di Bologna, da un Ministero, quindi dal Governo, non possono che essere l'offerta di una tribuna allo spaccato civile di un determinato settore. Vi sono quindi stati cospicui contributi, diagnosi penetranti ed intelligenti così come contributi mediocri e diagnosi superflue. Questo è un dato ineliminabile. Tuttavia anche a questo proposito devo ribadire che la conferenza di Bologna ha avuto una sua utilità perchè, per la prima volta, si è dato vita ad un grosso appuntamento politico su temi che sono politici ed istituzionali, dove tutte le varie componenti (magistrati, avvocati, funzionari, ausiliari, docenti universitari e politici) hanno potuto parlare. Non perchè ora siamo in una sede parlamentare, devo dire però — questa almeno è la mia opinione personale — che a livello dei politici si sono riscontrate assai più convergenze di quante non se ne siano registrate a livello degli operatori del settore. Ciò mi pare che sia indicazione non irrilevante.

Torniamo ora al punto della distinzione fra attività requirente e attività giudicante. Il Governo ha ben presente, nelle sue scelte politiche, la prospettiva della grande riforma e la filosofia di fondo sul ruolo dell'accusa. È vero che nel sistema vigente esiste confusione di ruoli: converrà chiarirla con apposite iniziative. Basti pensare al pubblico ministero che è ad un tempo anche titolare della pubblica accusa e al pretore titolare della pubblica accusa e nel contempo giudice.

È un'anomalia del sistema che dobbiamo rimuovere, ma da qui a considerare — ecco l'altra opinione — come due carriere distinte quella della magistratura requirente e quella della magistratura giudicante corre molto spazio. Credo che bisognerà riflettere molto su questo, per cui certamente non è imminente un provvedimento che abbia la natura di una netta distinzione di carriera tra la magistratura requirente e quella giudicante. Però, alcune cose — tor-

no a ripetere — bisognerà pur farle; per esempio, si provvederà a rimodellare il potere di cattura, privando di tale potere il pretore ed il pubblico ministero per attribuirlo ad un organo monocratico non requirente o ad un organo collegiale. A tal proposito, vi è un provvedimento all'attenzione del Senato che prevede appunto che in tema di misure restrittive della libertà la competenza a prendere tali provvedimenti sia di un organo monocratico giudice e non più del pubblico ministero. Si discute anche (a Bologna è venuta fuori) su un'opinione diversa per quanto riguarda la monocraticità o la collegialità del giudice. Allo stato delle cose, è questo un dibattito che il Parlamento deve pur avere in ordine a questo provvedimento. Il Governo si atterrà al disegno originario riguardante le misure già presentate dal mio predecessore, onorevole Martinazzoli.

Per quanto riguarda le regole di rito, è forte l'impegno del Governo nel portare a termine i disegni di riforma — come già avevo detto — con assoluta priorità per la legge di delega sulla riforma del codice di procedura penale. È un tema sul quale questa Commissione e questo ramo del Parlamento hanno operato ultimamente con grande tempestività; spetta ora alla Camera dei deputati portarlo a termine. Quelle riunioni tra deputati e senatori, con lo scopo di restringere il campo di un argomento che la Camera è in procinto di esaminare (la legge di delega sulla riforma del codice di procedura penale, così come licenziata dal Senato), anche se un po' casuali io credo che siano state proficue e spero che possano proseguire. Mi auguro comunque che entro il mese di gennaio si possa varare definitivamente la legge di delega. Sono noti i meccanismi: entro 18 mesi deve essere consegnato il lavoro finale del legislatore delegato, dopo di che si forma una Commissione bicamerale avente lo scopo di controllare questo risultato, e così via. Quindi, l'impegno esiste e del resto l'approvazione da parte di questo ramo del Parlamento di tale provvedimento lo sta a testimoniare.

Rispetto però alla riforma generale del

processo penale, si pongono ancora più urgenti alcune misure anticipatorie, sulla spinta di una politica che è già stata adottata; si tratta di anticipazioni di tipo garantistico, rilevanti per l'esercizio della funzione giurisdizionale in alcuni dei suoi aspetti più particolari; mi riferisco ai disegni di legge sulla comunicazione giudiziaria e sulla «informazione di garanzia» — come si potrebbe chiamare questo istituto —, sulla riparazione della ingiusta pena, sulla tutela delle persone sottoposte a misura restrittiva della libertà.

Per quanto riguarda l'ingiusta custodia cautelare, i Commissari sanno che il Governo ha potuto ottenere una maggiore copertura, il che rende la situazione un po' più tranquilla. Analogo impegno riguarda quei progetti di leggi, che pur non inquadrandosi entro la linea garantistica a livello processuale, si inseriscono in una prospettiva di più netta demarcazione dell'intervento penale nei confronti di altri settori dell'amministrazione; esemplare al riguardo è la già ricordata riforma della normativa sui reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione.

Appartiene poi al filone garantistico, ma con forti implicazioni istituzionali, il tema della responsabilità civile del giudice che ho già ricordato. I Commissari consentiranno al Ministro di essere cauto su questa materia perchè sicuramente è un problema che verrà presto portato in sede di Consiglio dei Ministri. Sulla responsabilità civile, l'obiettivo — e non starò qui a ripeterlo — non è quello di evitare il *referendum* (sapevate che una delle domande referendarie riguarda appunto la soppressione dell'articolo 55 del codice di procedura civile, e ve ne sono altre in tema di responsabilità civile); l'obiettivo è piuttosto quello di legiferare su questo tema portato in grande evidenza dalla domanda referendaria. Non voglio quindi dire che qualsiasi prezzo deve essere pagato per evitare il *referendum*, ma piuttosto che occorre legiferare bene, ordinatamente, su una questione che certamente — ed esprimo un'opinione personale — non meritava tutta l'enfasi che la carica referendaria gli ha imposto. Infatti, la re-

sponsabilità civile del magistrato è certamente un punto assai delicato, ma assolutamente marginale nell'ambito dei problemi della giustizia. Basta pensare che in questo momento migliaia di sentenze vengono pronunciate in nome del popolo italiano dal giudice della Repubblica, per cui il caso di una sentenza riconducibile a dolo, a colpa grave o a concussione sarebbe comunque abbastanza raro. Occorre invece avere lo scopo non di eliminare il *referendum*, ma di ottenere quel risultato come effetto secondario di una soluzione legislativa. Per il resto, gli stessi promotori del *referendum* hanno sin dal principio, e anche più avanti, detto che il *referendum* doveva costituire una forte spinta affinché il Parlamento prendesse posizione. Il Parlamento ed il Governo per la loro parte intendono appunto prendere posizione; per quanto riguarda il Governo, ciò si espliciterà certamente nella presentazione di un provvedimento. Sono state riscontrate molte convergenze a questo riguardo, naturalmente sempre con importanti dissensi, le quali sembrano fare riferimento allo Stato come soggetto passivo dell'azione di risarcimento del danno promossa dal cittadino vittima dell'ingiusta sentenza riconducibile alla responsabilità civile del magistrato. Ci sarà poi il problema di organizzare ciò che accade dopo, una volta che lo Stato dovesse soccombere nel giudizio riguardante la responsabilità civile del giudice, cioè se si debba ipotizzare una rivalsa per intero, una rivalsa limitata ad un tetto, oppure soltanto un esito disciplinare. Questo è il tema su cui occorre innanzi tutto che il Governo predisponga un testo e che poi il Parlamento, sulla base appunto di un provvedimento di iniziativa governativa, esprima la propria opinione. Questo è il tema su cui Governo e Parlamento dovranno misurarsi con tempestività, perchè è chiaro che, pur non essendo la misura più importante del «pacchetto» relativo alla giustizia, dobbiamo fare i conti con la scadenza referendaria; è chiaro che a quel punto, dovendo legiferare, è giusto che si legiferi in termini prioritari, tanto più che, nell'ipotesi in cui dovesse svolgersi il *referen-*

dum, e nell'eventualità che sul *referendum* concernente la responsabilità civile dovessero prevalere i «sì», il Parlamento si troverà più o meno nella stessa situazione in cui si trova oggi, cioè nella necessità di fissare, al di là della scadenza referendaria, i meccanismi processuali conseguenti. Tanto vale fare subito questo lavoro.

Voglio anche dire che allo Stato e alla collettività preme molto più — almeno a mio giudizio — la lealtà che i giudici della Repubblica devono avere nell'espletamento del loro compito che, naturalmente, non può andare disgiunta dalla professionalità, che non il ristoro che lo Stato può pretendere dal giudice responsabile, avendo risarcito il cittadino che abbia con successo esercitato l'azione di danno. La lealtà, lo ripeto, è il bene di gran lunga più prezioso, dal quale certo non può andare disgiunta l'indipendenza del giudice, il quale non potrebbe esercitare imparzialmente qualora fosse fuorviato e minacciato nella sua terzietà. In una società parcellizzata, complessa e complicata come la nostra la terzietà del giudice non sussiste soltanto con riferimento alle parti, ma anche con riferimento a condizionamenti ed influenze esterne.

Per quanto concerne il rito civile, devo dire che i tempi per una approvazione del nuovo codice di procedura civile appaiono molto più lunghi. Come ho già avuto occasione di dire, la lentezza e l'interminabile durata del processo civile fanno sì, molto spesso, che la lite non entri nelle aule giudiziarie e prenda la direzione dell'arbitrato o della transazione, peraltro queste neppure più caratterizzate dalla contestazione o dal componimento delle rispettive pretese, ma soltanto dalla necessità di conseguire il minore danno. Attualmente accade spesso che, precisate le conclusioni, la causa venga rinviata ad udienza collegiale fissata a 3 anni. Quindi, siamo di fronte ad una giustizia che finisce per essere molte volte superflua per i ricchi e irritante per la gente che ricca non è. Da quanto rapidamente illustrato, si evidenzia la necessità di accorciare la durata del processo. A tal fine il Governo intende attuare alcune misure,

sulle quali si impegna fortemente, anticipatorie del disegno generale di riforma.

Desidero qui, come già ho fatto alla Camera, enunciare le linee fondamentali dell'indirizzo del Governo in questo campo. Ricordo a tale proposito che alla Camera dei deputati è stata presentata anche un'interessante proposta di iniziativa comunista, che anticipa alcuni istituti della riforma al regime del codice di procedura penale.

Per quanto riguarda il Governo i punti sui quali dovrà incentrarsi l'intervento di urgenza sono i seguenti:

a) istituzione del giudice monocratico, con o senza riserva di collegialità, così da evitare i tempi morti connessi al rapporto giudice istruttore-collegio;

b) concentrazione della causa in «preparazione», «istruzione» e «decisione», con carattere essenzialmente dibattimentale e con massima oralità delle difese;

c) previsione di forme di tutela anticipata nel corso del giudizio quale, ad esempio, l'ingiunzione di pagamento di somme non contestate (lo strumento ingiuntivo come mezzo per anticipare la lite da pretesa insoddisfatta);

d) conferimento della efficacia immediatamente esecutiva alla sentenza di primo grado;

e) soppressione della immediata impugnabilità delle decisioni non definitive.

Per quanto riguarda il grado di appello: soppressione della figura dell'istruttore nel giudizio di appello e immediata cognizione della causa da parte del collegio. Nel giudizio di cassazione si potrebbe, infine, generalizzare la forma del procedimento in camera di consiglio — attualmente previsto solo per il regolamento di competenza — ammettendo solo in via eccezionale la discussione orale della causa.

Con l'adozione del nuovo codice di procedura penale si dovrebbe operare il passaggio da un sistema inquisitorio — se pure non perfetto, come osservato in modo molto appropriato dal senatore Leone — o comunque prevalentemente inquisitorio, ad un sistema prevalentemente accusatorio, anzi decisamente accusatorio. Basti pensa-

re, in questo caso, alla nuova centralità che il dibattito verrà ad assumere.

La questione dell'accesso alla giustizia, che costituisce un problema di grande interesse, viene ad assumere, in vista di queste nuove misure, una dimensione ancora più rilevante. La difesa del non abbiente è una misura che si impone, pertanto, con una urgenza più sottolineata di quanto non potesse porsi in un quadro di nessuna novità ordinamentale, quale certamente non è il quadro che abbiamo davanti. Una nuova disciplina del patrocinio dei non abbienti è ormai una esigenza indifferibile, tanto più in una concezione della giustizia intesa come servizio, di cui si parla tanto e, almeno ritengo, in maniera non retorica. In questa materia, anche sulla base di recenti iniziative parlamentari, si possono praticare forse vie più circoscritte ma forse più facili per arrivare ad una soluzione soddisfacente, che sia compatibile con le risorse disponibili. Allo stato la via più realistica sembra essere quella di garantire la difesa del non abbiente almeno nel processo penale. Preannuncio, in proposito, un apposito provvedimento recante misure intese a garantire il gratuito patrocinio dei non abbienti, per il momento con riferimento al solo processo penale.

RICCI, Vorrei sapere dal Ministro, se è possibile, entro quale data presumibilmente si prevede la presentazione di questo provvedimento.

ROGNONI, *ministro di grazia e giustizia*. Ritengo di poter rispondere che il provvedimento in questione sarà pronto prima delle prossime festività natalizie. Si tratta, come noto, di un provvedimento compreso fra le misure del cosiddetto «pacchetto della giustizia» che, mi piace ricordarlo, è il frutto di una opera riformatrice, iniziata nel corso di passate gestioni del Ministero che dirigo, che è andata avanti anche grazie all'impulso del Parlamento e in particolare delle due Commissioni giustizia del Senato e della Camera dei deputati. Come ho già detto, il «pacchetto della giustizia» costa di una serie di misure di riforma, tra

le quali: la definizione della nuova responsabilità civile, il patrocinio gratuito dei non abbienti, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, eccetera. Si tratta di linee molto chiare, unificate da una intrinseca organicità, per cui ciascuna proposta non si presenta come isolata, ma si inquadra in un ben preciso programma, che, in definitiva, costituisce proprio il «pacchetto della giustizia».

A proposito della difesa, qualcuno ha osservato che occorre porre mano anche alla riforma dell'ordinamento professionale degli avvocati.

In proposito, debbo precisare che sono pendenti davanti al Senato due provvedimenti legislativi. Per la precisione, si tratta del disegno di legge n. 231, di iniziativa del senatore Ricci e di altri senatori, e del disegno di legge n. 1472, di iniziativa del senatore Mancino e di altri senatori. Alla Camera dei deputati, poi, è stata presentata una proposta di legge da parte dell'onorevole Maceratini e di altri deputati.

Il Ministero non ha ritenuto di dover presentare un proprio testo da sottoporre all'esame del Parlamento in quanto esistono punti qualificanti che possono considerarsi ormai acquisiti, anche per effetto di una elaborazione dottrinale abbastanza approfondita, quali l'unificazione delle professioni di avvocato e di procuratore, il mantenimento del criterio dell'albo aperto e la previsione dell'esercizio professionale in forma societaria.

Qualche perplessità sorge nei confronti di iniziative, che da più parti si prospettano, per una legge generale sulle libere professioni, perplessità dovute alla specificità di ogni singola professione. Certo è che, visto che istituzionalmente al Ministero di grazia e giustizia spetta la vigilanza sulle libere professioni, devo dire che una delle materie sulle quali cercherò di esercitare la massima attenzione sarà proprio questa. La libera professione in genere, infatti, è uno strumento di libertà, di lavoro, di imprenditorialità, cose alle quali questo Parlamento, questo Governo, questa classe politica che si riconosce nei valori della nostra Carta costituzionale non possono negare la ne-

cessaria attenzione. Occorre evitare ogni intervento che possa modificare la libera professione al contrario di tutto quanto dovesse invece esaltarla.

Peraltro la classe forense, per quanto riguarda la riforma dell'ordinamento professionale, già nel maggio 1982, a Rimini, diede la sua sostanziale adesione al testo elaborato dalla sottocommissione della Commissione giustizia del Senato della passata legislatura e non si ritiene che vi siano fondati motivi per dover stravolgere il lavoro così proficuamente svolto, innovando le linee già fissate.

Il processo in definitiva è giudizio. Ho avuto recentemente occasione di ricordarlo a Bologna perchè credevo fosse necessario procedere a questa elementare pulizia. Il processo è la soluzione del caso concreto, della controversia, ma perchè questo giudizio si abbia, è necessario che vi siano procedure che organizzino il dibattito affinché si realizzino correttamente i convincimenti che dovranno essere posti alla base del giudizio.

Sui codici ho già in parte espresso la mia opinione. Naturalmente il Governo si riserva di esprimere fino in fondo il proprio pensiero quando, di volta in volta, in un disegno coerente i provvedimenti ordinamentali nuovi verranno all'esame del Parlamento.

Rimane da dire qualcosa su quelle strutture di cui si è parlato in termini di azienda della giustizia, mi auguro non in maniera retorica. Certo tutte le definizioni sono pericolose; nessuno di noi si congeda dall'umanesimo giuridico e da Giustiniano Modestino, però non si capisce per quale ragione, avendo fuori dalla porta qualcosa che consente strumentalmente di avviare in termini più moderni la macchina della giustizia, questo qualcosa debba rimanere dove è. Mi riferisco ai supporti informatici e a tutto quello che può essere realizzato sul piano delle strutture. Ecco perchè, a suo tempo, si è avuta cura di fissare sul fondo globale una sorta di appuntamento per una legge *ad hoc*. Il relativo disegno di legge è già stato approntato dal Consiglio dei Ministri e prevede una spesa di 600

miliardi per le strutture serventi non soltanto in vista della riforma del codice di procedura penale, ma anche per l'intero sistema giudiziario.

Notevole anche l'impegno del Ministero per le strutture immobiliari e mobiliari nonché per la ristrutturazione e l'ammmodernamento dell'intero apparato della giustizia.

Sotto questo profilo un notevole impulso al rafforzamento e all'ammmodernamento dei supporti strutturali verrà dalla messa a regime operativo dello stanziamento finanziario per la riforma del processo penale. In relazione al relativo accantonamento il Ministero ha messo a punto un disegno che prevede: l'istituzione di un sistema informatico basato sull'impiego di apparecchiature elettroniche, esteso a tutti gli uffici giudiziari, anche nel settore della giustizia minorile al fine di ammodernare e snellire gli adempimenti relativi al processo penale e di preordinare le strutture idonee alla riforma, nonché al fine di acquisire ed elaborare in tempi reali i dati necessari; la tenuta in forma automatizzata dei registri previsti dai codici e da leggi speciali, riguardanti l'espletamento dei compiti e dei servizi svolti dagli uffici giudiziari; la microfilmatura degli atti del procedimento penale, mediante sistemi ed apparecchiature idonee alla ricerca automatizzata anche del singolo atto nell'ambito del fascicolo in cui è contenuto; le attività di formazione e di aggiornamento per preparare il personale giudiziario di ogni ordine al nuovo sistema processuale e alla gestione dei mezzi e delle strutture tecniche, oltre che dei nuovi strumenti normativi; la ristrutturazione degli edifici demaniali destinati ad uffici giudiziari affinché siano adattati ed ampliati per soddisfare le esigenze derivanti dalla riforma; l'attrezzatura delle aule di udienza e dei relativi locali di supporto con impianti, servizi di sicurezza, macchine ed altri arredi conformi alle esigenze della celebrazione dei procedimenti secondo le future norme.

A proposito dell'edilizia, e rispondendo ad uno specifico rilievo, chiarisco che l'istruttoria, consistente nella deliberazione di

effettuare l'opera, nella predisposizione degli elaborati tecnici e nella loro approvazione da parte degli organi competenti, è, per legge, devoluta ai comuni di volta in volta interessati mentre al Ministero è attribuito il compito della verifica amministrativa della documentazione e delle conformità della progettazione alle esigenze funzionali dell'ufficio giudiziario. A tanto il Ministero provvede con la massima sollecitudine consentita dalla importanza e entità quantitativa dell'opera richiesta.

Uno specifico rilievo riguarda la difficoltà di spesa dell'amministrazione per quanto riguarda il sistema informativo, nonché la insufficienza degli stanziamenti per taluni capitoli che presenterebbero addirittura un decremento.

Per quanto concerne la capacità di spesa dell'amministrazione preciso che i capitoli di parte corrente sono stati utilizzati per tutti gli stanziamenti previsti.

In particolare sul capitolo 1587, che concerne l'acquisizione di attrezzature per gli uffici giudiziari (fotoriproduttori, macchine per scrivere, arredamenti, eccetera) era stata stanziata per il 1985 la somma di lire 24.820.000.000 sulla quale l'economia registrata è di lire 32.054.000.

Per l'anno in corso e per lo stesso capitolo le somme stanziate per lire 21.890.000.000 sono state già impegnate per complessive lire 14.295.731.495; i contratti in corso, per i quali la residua somma di lire 7.886.907.505 ancora disponibile è insufficiente, si deve prevedere fin d'ora che dovranno essere conclusi all'inizio dell'esercizio finanziario 1987.

Vorrei ora trattare il settore penitenziario, soprattutto per quanto riguarda il lavoro negli istituti di pena su cui più d'uno dei senatori intervenuti si è intrattenuto. Infatti varie osservazioni sono state svolte su questo argomento in quanto si ritengono opportuni i provvedimenti per favorire le aziende pubbliche o private che creeranno occasioni occupazionali per i detenuti. Occorre garantire poi il proseguimento di possibilità occupazionali al termine della carcerazione. Sono difficoltà queste di cui abbiamo parlato a lungo nel corso dell'ap-

provazione recente della cosiddetta « legge Gozzini » e qui non è il caso di ripeterci.

Nel contempo ci si sta adoperando per realizzare la riconversione dei processi produttivi obsoleti. Tale esigenza, con l'entrata in vigore delle modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario, viene ancor più esaltata dalle norme che prevedono la facoltà di vendita sottocosto dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie (articolo 5) e dalla avvenuta abolizione della ritenuta dei tre decimi (articolo 29).

Peraltro l'Amministrazione penitenziaria, per lavori all'interno degli istituti di pena, fa largo uso della manodopera dei detenuti tanto che al 22 settembre 1986 risultavano impiegate complessivamente 10.954 unità, di cui 624 donne.

È tuttavia necessario incentivare il lavoro al di fuori degli istituti penitenziari o commesse, da parte di ditte, alle lavorazioni esistenti negli istituti.

È indispensabile, a tale riguardo, la collaborazione da parte degli enti pubblici e delle imprese pubbliche e private al fine specifico di predisporre piani e progetti riguardanti l'eventuale istituzione di nuove manifatture, il potenziamento o la riconversione di quelli esistenti onde pervenire ad una realistica individuazione di corsi professionali e di attività lavorative interne che offrano, successivamente, possibilità. Si tratta di misure che evidentemente si riconducono alla filosofia della pena contenuta nella nostra Costituzione e che di recente sono state riproposte all'attenzione del Parlamento con il suggerimento di rilevanti modifiche al sistema carcerario.

In tema di edilizia penitenziaria, e in particolare per quanto riguarda la ristrutturazione degli edifici esistenti, va rilevato che il capitolo 2085 è destinato alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli stessi edifici. Inoltre, l'articolo 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, e la legge finanziaria 1985 hanno appositamente riservato parte degli stanziamenti alle ristrutturazioni degli immobili già in dotazione, in considerazione della rilevanza di tali interventi. Sono stati al riguardo assegnati ai competenti provveditorati alle opere pub-

bliche i fondi necessari per provvedere alle ristrutturazioni parziali, tra l'altro, di Potenza, Pianosa, Bari, Noto, Aversa, Foggia, Caltanissetta ed Enna.

Per quanto concerne il rifinanziamento del programma di edilizia penitenziaria per la costruzione di nuovi edifici, si fa presente che sono stati a tutt'oggi ultimati e consegnati 33 nuovi istituti penitenziari, 41 sono in corso di costruzione di cui alcuni (e cito per tutti Milano-Ocra) saranno consegnati nel corso del corrente anno. Occorre poi tener conto — e non sembri un paradosso — del fatto che, contemporaneamente all'aumento delle aperture di nuovi istituti, con spazi nuovi e con misure nuove e conformi alla nuova legge penitenziaria, aumenta — ecco il paradosso — il lavoro degli agenti di custodia. Da qui discende l'importanza di questo tema. A tale riguardo, ho il piacere di comunicare anche ai senatori (dato che il Governo gioca ancora un ruolo di collegamento tra Camera e Senato) che, in sede di riunione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione giustizia della Camera che si è svolta qualche giorno fa, si è posto il tema della riforma del Corpo degli agenti di custodia tra i temi prioritari del dibattito della Camera. Inoltre, anche il disegno di legge, già approvato dal Senato, che prevede l'assunzione di 2.000 agenti è stato messo all'ordine del giorno al primo punto del programma legislativo della Commissione; è anche previsto (non so se sia addirittura già in seconda lettura alla Camera) l'esame della normativa riguardante l'adeguamento delle indennità degli operatori sanitari all'interno del carcere.

Con l'attribuzione di 1.600 miliardi contenuti nella legge finanziaria 1987, si procederà per 300 miliardi al completamento delle opere già iniziate e per 1.300 miliardi alla costruzione di altri istituti e, comunque, ad interventi di particolare urgenza. Non escludo la possibilità di una legge straordinaria per alcuni carceri, che, emblematicamente, sulla pelle di ciascuno di noi, giocano come fatti profondamente negativi e con un tasso moltiplicatorio di questa negatività su tutta la opinione pub-

blica. Infatti, parlare di carceri normali, come ad esempio quello di Lucca, è una cosa, ma parlare dell'Ucciardone, di San Vittore o di Poggioreale, vuol dire usare parole dure come pietre; quindi, non escluderei una sorta di intervento straordinario per la rimozione di questo tipo di edilizia che, di conseguenza, sarebbe la rimozione di queste parole emblematiche.

C'è poi da dire che il problema del carcere è un problema comune a tutti i paesi. Credo che tutti abbiano letto e sono al corrente del recente dibattito avvenuto all'Assemblea nazionale francese, a Parigi. In quell'occasione, il tema era ancora più grande ed importante perchè si trattava di decidere se affidare ad imprese private non soltanto la costruzione del carcere, che mi sembra una scelta possibile, certamente auspicabile se questo dovesse portare ad avere il carcere disponibile in tempi più rapidi che non attraverso altre procedure, ma addirittura la gestione stessa del carcere. Il dibattito è stato poi rinviato, il che sta a dimostrare che i rinvii non si verificano solo in Italia quando si tratta di dibattiti su questioni difficili e «calde». Il dibattito avviato per iniziativa del collega francese del Ministero della giustizia è stato rinviato, ma il problema carcerario esiste in tutti i paesi e non certamente con caratteristiche meno aspre di quanto non accada in Italia. Dico questo non per mettere le mani avanti, ma perchè dobbiamo approfittare dell'attenzione dell'opinione pubblica sul problema del carcere per realizzare cose che in altri tempi sarebbe stato difficile poter ottenere.

Relativamente, infine, alle sezioni di semilibertà, si precisa che ne sono attualmente in funzione 136, per una capienza totale di 2.371 detenuti. In tutti i nuovi istituti penitenziari vengono previste sezioni di semilibertà, ed anche con il decreto sull'edilizia industrializzata è stata prevista la costruzione di 7 nuove sezioni, tra le quali quelle di Palermo, Messina, Napoli, Bari e Torino.

Per quanto riguarda il personale penitenziario, sui vari quesiti formulati in ordine a tale questione, in particolare dal senatore

Grossi, posso dire che l'organico degli educatori è di 610 unità. A Rebibbia (nuovo complesso), su un organico di 8 educatori, sono presenti tutti e 8 ed altri 3 in soprannumero assumeranno servizio entro il dicembre 1986; a Rebibbia-penale, su un organico di 5 unità, ne sono presenti 4 (1 dei 5 è stato distaccato presso la Presidenza del Consiglio, ma presto verrà integrato, anche se sinceramente non capisco per quale ragione ciò sia avvenuto). Per quanto concerne la professionalità degli agenti, nella riforma è stato previsto l'arruolamento con licenza media e sono previsti corsi di formazione e aggiornamento. Comunque, già adesso, prima dell'assunzione, vengono fatti sei mesi di corso con esame finale di idoneità.

Le case mandamentali rispondono all'esigenza primaria della territorializzazione della pena e alla necessità di mantenere quanto più possibile i rapporti tra il detenuto e la sua famiglia. A tale scopo ben rispondono le case mandamentali quando si tratta di modestissime pene o quando si deve scontare la semilibertà e la semi detenzione. Per quanto concerne, in particolare, Gualdo Tadino, si precisa che la struttura, pur se ultimata, non è ancora entrata in funzione in quanto l'amministrazione locale chiede di assumere un numero di custodi superiore a quello previsto dalla legge. A Città di Castello la nuova casa mandamentale è stata finanziata dalla Cassa depositi e prestiti, nel novembre 1984, con un mutuo di lire 2.900.000.000.

Rispondendo ad uno specifico rilievo, preciso che sono già state date disposizioni per eliminare in alcuni istituti le pre-cinte, ferma restando invece la dotazione di ampi locali per le lavorazioni, i corsi professionali e di studio, le attività culturali e ricreative. Non va qui dimenticato che la progettazione è sempre dei comuni, e altrettanto l'iniziativa. Questo credo sia molto importante, in quanto è da promuovere il raccordo tra comunità locali e universo carcerario, per cui sono importantissime le iniziative promozionali che possono essere praticate in tal senso.

Per quanto riguarda i servizi sanitari, la

legge n. 833 del 1978 non ha previsto gli opportuni collegamenti tra il servizio sanitario penitenziario ed il Servizio sanitario nazionale, e questa è una cosa di comune conoscenza.

I rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e gli istituti penitenziari sono disciplinati dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, tant'è vero che l'Amministrazione ha in corso 47 convenzioni specialistiche con le unità sanitarie locali con le quali sono anche in atto 81 convenzioni per l'assistenza ai tossicodipendenti; è inoltre in corso di approvazione una convenzione con le unità sanitarie locali di Reggio Emilia e di Montelupo Fiorentino per i servizi specialistici ed infermieristici negli ospedali psichiatrici giudiziari che in tali unità sanitarie hanno sede. È, inoltre, già in atto una convenzione con l'USL-46 di Mantova per la cura dei prosciolti folli. Con decreto ministeriale è stata poi costituita, in collaborazione con il Ministero della sanità, una commissione per il riesame e la modifica della legge n. 740 del 1970, concernente il riordino del personale sanitario impiegato negli istituti penitenziari.

L'Amministrazione ha messo in atto la seguente programmazione del servizio. Per la medicina di base sono previsti dalla vigente normativa 325 sanitari, integrati con medici retribuiti a parcella. L'Amministrazione penitenziaria non conosce il numero dei mutuati eventualmente in carico ai medici convenzionati; comunque fornisce sempre, ove richieste, tutte le notizie necessarie alle USL competenti. Per la medicina specialistica sono previsti 1.181 specialisti, mediante stipula di convenzioni, un servizio sanitario integrativo e la guardia medica.

Al fine di garantire la costante presenza di un medico per gli interventi immediati, l'Amministrazione penitenziaria utilizza medici retribuiti a rapporto orario. Allo stato i medici di guardia sono 640 per un totale complessivo di 2.064 ore.

Per il servizio parasanitario vi è un organico di 800 infermieri. Attualmente sono coperti solo 360 posti circa in quanto i re-

lativi concorsi vengono disertati. A questo proposito occorre rilevare che il problema della remunerazione è urgente. Ecco perchè ho accennato, accanto alla misura urgente dell'assunzione dei 2 mila agenti di custodia, anche alle misure necessarie per adeguare la retribuzione degli operatori sanitari all'interno delle carceri. A tale proposito l'Amministrazione penitenziaria, per sopperire all'attuale carenza, assume personale parasanitario retribuito a rapporto orario, quando il servizio non è assicurato da convenzione con le unità sanitarie locali. Per i tossicodipendenti vengono stipulate convenzioni a titolo oneroso gratuito tra la direzione e le USL ai sensi della legge n. 685 del 1975. Allo stato le convenzioni sono 81, di cui 31 gratuite e 50 onerose. Per sopperire a tali necessità l'Amministrazione penitenziaria si avvale anche di 14 centri clinici annessi ad altrettanti istituti adeguatamente attrezzati. Sono, inoltre, state impartite, a partire dal 1975, le opportune disposizioni agli istituti penitenziari per la cura e la prognosi, allo stato delle attuali conoscenze, delle infezioni derivanti dai *virus* che si riconducono all'AIDS. In tutti gli istituti i soggetti definiti a rischio vengono, previo loro consenso, sottoposti a specifiche indagini con la collaborazione delle USL. Ai fini di un costante aggiornamento sulla terapia e sulla profilassi è stato costituito un gruppo permanente di studio e si è stabilito un collegamento continuo con il Ministero della sanità.

Ecco, onorevoli senatori, una risposta che dal mio punto di vista non risente del fatto di essere stata data da una persona che non ha potuto — come il sottoscritto — seguire personalmente i lavori di questa Commissione in sede di esame del bilancio. Mi auguro che i riferimenti fornitimi dal sottosegretario Bausi, al quale va il mio ringraziamento, siano stati corretti e sufficienti, così che corretta e sufficiente possa essere per voi e per i vostri giudizi anche questa mia replica.

PRESIDENTE. Ricordo che nella mattinata è stato presentato da parte dei senatori comunisti e della Sinistra indipendente

uno schema di rapporto contrario sui documenti finanziari in esame.

Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione sulla tabella 5 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 2051.

Propongo che tale incarico sia affidato all'estensore designato, senatore Di Lembo.

BATTELLO. Intervengo, signor Presidente, per una brevissima dichiarazione di voto intesa soprattutto ad illustrare le ragioni che ci hanno spinto a presentare uno schema di rapporto contrario sui documenti finanziari in esame.

Innanzitutto devo esprimere l'auspicio del mio Gruppo perchè sin dal prossimo anno nei documenti finanziari presentati dal Governo si utilizzi una tecnica convenzionale molto precisa per quel che riguarda il calcolo della percentuale, per evitare che tutta la parte iniziale della discussione dei documenti finanziari si concentri sulla individuazione della percentuale, che varia a seconda dei diversi punti di riferimento. Il nostro Gruppo propone che si prenda come punto di riferimento il criterio della Corte dei conti. Ricordo che nella Relazione sul bilancio consuntivo per il 1985 si fa riferimento all'aggregato funzionale della giustizia. Se Governo e forze politiche adotteranno questo unico punto di riferimento la discussione risulterà molto semplificata e non si presterà ad equivoci e a valutazioni tendenziose.

Sintetizzando le motivazioni del nostro parere contrario, devo osservare che rispetto agli anni precedenti non si è verificata ancora nessuna significativa inversione di tendenza nell'entità e nella qualificazione della spesa per la giustizia, che resta tuttora, quindi, palesemente inadeguata.

GOZZINI. Signor Presidente, sottoscrivendo il rapporto negativo sui documenti al nostro esame, vorrei dire anzitutto che il voto negativo non significa nè minor stima nè minore fiducia nei confronti del Ministro; sentimenti che io personalmente ed il nostro Gruppo in generale abbiamo avuto modo di dimostrare anche quando egli rivestiva altro incarico governativo. Tanto

più che sono appena tre mesi che ha assunto il nuovo incarico di Ministro di grazia e giustizia. Il nostro dissenso non significa neanche sottovalutazione dei progressi finora compiuti. La nostra vuole essere soprattutto una critica ferma e rigorosa ad una mancata presa di coscienza, in sede collegiale, governativa e di maggioranza, della priorità della questione giustizia nel nostro Paese. In un Paese, cioè, che si vuole democratico e che vuole sempre più esserlo.

Si sottovalutano, quindi, l'importanza e la priorità dell'Amministrazione della giustizia e la produttività della relativa spesa. Sottolineo solo che uno degli ostacoli che troviamo per una migliore Amministrazione della giustizia, per una migliore efficienza dell'azienda giustizia, è dato dalla difficoltà nel reclutamento del personale, in particolare di magistrati, nonchè dal fatto che parte del personale in servizio ad un certo punto preferisce dirigersi verso altre attività. I risultati dell'ultimo corso per direttore sono veramente sconfortanti: su 39 idonei al corso professionale della durata di sei mesi se ne sono presentati 21 e si sa già che a prendere servizio saranno in 12. Ciò in un periodo di disoccupazione intellettuale, il che vuol dire che qualcosa non va. È un problema che dovrebbe essere posto all'ordine del giorno del Paese con molto vigore.

Devo rilevare che, su alcuni problemi che avevo sollevato, il Ministro non ha fornito adeguata risposta, anche se va considerato il fatto che egli in questi giorni è risultato impegnato a causa della conferenza di Bologna che non era certo un impegno di poco conto. Avevo domandato se la previsione del 1984 di una diminuzione del 40 per cento del carico dei tribunali si era o meno rivelata giusta, alla luce dei risultati degli ultimi due anni. Inoltre, signor Ministro, citando anche una sottolineatura molto forte fatta nello scorso luglio dal suo predecessore, ho voluto lanciare un allarme relativamente all'impatto della legge n. 663 del 1986, allarme che ha assunto maggior vigore per alcuni dati venuti nel frattempo a mia conoscenza, nel senso che abbiamo dato corpo ad una riforma delle carceri,

sul piano dell'organizzazione e delle strutture, che rischia di trovarsi nell'impossibilità di essere attuata. Le notizie cui mi riferivo riguardano prevalentemente la magistratura di sorveglianza. Ho finito il mio intervento appellandomi al potere disciplinare del Ministro. Stamane ho avuto una notizia da Roma secondo cui molte decine di permessi già dati in questo primo mese dall'entrata in vigore della legge n. 663 del 1986 hanno dato un esito pienamente positivo in quanto i detenuti sono tutti rientrati nei vari istituti di pena. In alcuni distretti i magistrati di sorveglianza hanno comunicato ai detenuti che non concederanno permessi in relazione a certi tipi di reato. Si evince dall'*iter* parlamentare della legge che la volontà del legislatore è di non fare più alcun riferimento a nessun tipo di reato. L'attuale situazione può provocare un flusso di domande di trasferimento verso quei distretti in cui si applica correttamente la legge. Inoltre, in alcuni casi, viene applicato un criterio in base al quale chi deve scontare pene superiori ad un certo numero di anni non potrà mai godere di un permesso.

Le preoccupazioni riguardano anche il personale interno e soprattutto gli agenti di custodia. Vorrei dire che qualcosa potrebbe essere fatto senza spesa, senza impegno legislativo nè di atti amministrativi, solo grazie ad uno snellimento della burocrazia. Ad esempio, a Porto Azzurro conosco personalmente il presidente del distretto scolastico che, al convegno di giugno, si dichiarò pronto ad istituire, nel locale carcere ed in quello di Pianosa, dei corsi di scuola media. Questi corsi non partono perchè non vi è l'autorizzazione del Ministero.

Lei ha trattato, signor Ministro, il tema del lavoro nelle carceri. I detenuti che attualmente svolgono un'attività lavorativa sono 10.900; è una cifra che costituisce solo il 25 per cento circa della massa dei detenuti. Occorre incentrare maggiormente l'attenzione sulle cooperative che si vengono creando le quali costituiscono lo strumento di inserimento positivo perchè è difficile, in tempi di disoccupazione crescente, chiedere alle aziende e all'opinione pubbli-

ca di dare lavoro ad un ex detenuto, mentre diviene tutto molto più semplice se si sfruttano al meglio iniziative cooperative che già esistono. Occorre prevedere delle sovvenzioni a favore di tali cooperative affinché esse, assumendo detenuti per lavori all'interno del carcere, non debbano pagare i contributi sociali. Si tratterebbe peraltro di cifre a carico dello Stato molto limitate.

GIANGREGORIO. Signor Presidente, annuncio subito che la mia parte politica esprimerà parere contrario all'approvazione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia ed all'approvazione del disegno di legge finanziaria limitatamente alla competenza di questa Commissione.

È dall'avvento della Repubblica che si parla tanto dei problemi della giustizia, problemi ritenuti gravissimi ed urgenti, e della loro risoluzione. Viceversa ci troviamo di fronte ad un bilancio del competente Ministero striminzito e risicato che aggrava, anzichè migliorare, la sua operatività. È inconcepibile che un settore della vita pubblica del Paese, da tutti ritenuto di primaria importanza, possa fronteggiare e risolvere, con le cifre stanziato, le gravissime esigenze della giustizia nel campo della sua funzionalità, delle sue strutture e del suo ammodernamento.

La mia parte politica è fortemente insoddisfatta ed auspica soluzioni drastiche e coraggiose che possano porre fine alle persistenti incapacità dello Stato alla risoluzione di problemi di tanta gravità.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione.

Propongo che tale incarico sia affidato all'estensore designato, senatore Di Lembo.

Non facendosi osservazioni, il mandato a redigere il rapporto sulla tabella 5 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 2051 resta conferito al senatore Di Lembo.

I lavori terminano alle ore 15,40.