

(N. 444-A)  
Resoconti V**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1969****ESAME IN SEDE CONSULTIVA  
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA  
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

(Tabella n. 5)

**Resoconti stenografici della 2ª Commissione permanente**

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

**INDICE****SEDUTA DI VENERDI' 31 GENNAIO 1969**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 133, 136
SALARI, <i>relatore</i> . . . . .	133

**SEDUTA DI MARTEDI' 4 FEBBRAIO 1969**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 137, 138, 143, 144, 145
AMADEI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i> . . . . .	144
FINIZZI . . . . .	143
MANNIRONI . . . . .	140
MARIS . . . . .	139, 144, 145
SALARI, <i>relatore</i> . . . . .	144
TROPEANO . . . . .	137, 139
VALSECCHI . . . . .	140

**SEDUTA DI VENERDI' 31 GENNAIO 1969****Presidenza del Presidente CASSIANI***La seduta ha inizio alle ore 9,30.**Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, Colella, Coppola, Fenoaltea, Filetti, Follie-**ri, Galante Garrone, Lugnano, Mannironi, Petrone, Salari, Tropeano e Zuccalà.**Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Amadei.***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969****— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella n. 5)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Invito il relatore Salari a riferire sul suddetto stato di previsione della spesa.

SALARI, *relatore*. Il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1969 reca una entrata di milioni 9.718.849,6 di fronte ad una spesa di milioni 11.418.148,8.

Il Ministero di grazia e giustizia partecipa a detta previsione di spesa per milioni

157.346,6 con un aumento di fronte agli stanziamenti per il 1968 di milioni 13.961.

Tale aumento è destinato ad accrescersi se, nel corso dell'esercizio, saranno adottati provvedimenti legislativi, per i quali il Ministero del tesoro ha accantonato, nel capitolo previsto, i fondi corrispondenti e cioè:

milioni 700 per l'ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile;

milioni 500 per le nuove disposizioni in materia di gratuito patrocinio;

milioni 156 per l'ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione;

milioni 50 delega al Governo per la riforma dei codici;

milioni 2.000 per costruzione nuova sede Uffici giudiziari di Roma;

milioni 1.000 per sostituzione carrozze cellulari.

A parte queste ancora ipotetiche — per quanto auspicate — variazioni, sullo stanziamento complessivo, sopra precisato, incidono per milioni 152.895 le spese correnti di cui milioni 94.334,9 per il personale in attività di servizio.

Per gli investimenti quindi rimangono solo milioni 3.000 dovuti ai Comuni quali contributi integrativi per la costruzione, ricostruzione, ampliamento e restauro di edifici giudiziari.

Le spese per la Corte costituzionale, per il Consiglio superiore della magistratura, per il Consiglio di Stato sono previste, come è noto, tra quelle per gli organi costituzionali ed i servizi generali dello Stato.

Il Ministero si propone di realizzare durante questo esercizio una notevole mole di lavoro e precisamente:

nel campo legislativo:

riforma del diritto di famiglia e del Codice penale;

riforma degli articoli 225, 235 del Codice di procedura penale;

nuova disciplina delle Società commerciali; modifiche al Codice della navigazione; disposizioni per il matrimonio dei rifugiati

politici; partecipazione a Consessi internazionali di Bruxelles e Strasburgo;

nel campo dell'organizzazione giudiziaria:

attuazione della delega di cui alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della Amministrazione dello Stato;

accelerazione dei concorsi per l'assunzione dei magistrati e di altro personale;

nel campo delle libere professioni:

riforma degli ordinamenti del notariato; forense, dei dottori commercialisti, dei geometri e dei giornalisti.

Nulla si dice nella nota preliminare del problema dei residui passivi che pure esiste al 31 dicembre 1967 nella misura di milioni 23.112, dei quali oltre 6.000 in conto capitale per contributi dovuti ai Comuni per l'edilizia giudiziaria.

Pur tralasciando altri problemi e sottolineando che mentre per l'edilizia suddetta l'iniziativa spetta ai Comuni, per quella penitenziaria e per gli Istituti di prevenzione e pena l'iniziativa spetta al Ministero dei lavori pubblici, si deve prendere atto che i compiti che il Ministero intende fronteggiare in questo esercizio non sono davvero di lieve momento.

La Commissione a questo punto si è posta il quesito sulla possibilità per il Ministero di grazia e giustizia, così come strutturato e organizzato e con i mezzi finanziari a disposizione, di rispondere alle esigenze sempre crescenti del Paese nella vita interna ed in quella internazionale.

Si è fatto riferimento alla entrata in funzione della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della Magistratura; si è sottolineata la progressiva espansione della attività pubblica anche nel campo economico con la creazione di nuovi rapporti con Organismi la cui attività è connessa; si è posto in rilievo che nuove spinte della vita sociale non trovano soddisfacimento nell'ordinamento giuridico attuale.

Si è notato anche come troppo spesso provvedimenti legislativi approvati dal Parlamento su proposta del Governo, vengano eliminati dalla Corte costituzionale e come poi troppo tempo deve trascorrere per colmare i vuoti determinati da tali pronuncie.

Ci si è chiesto così se il Ministero di grazia e giustizia non debba meglio organizzarsi, coordinando anche l'iniziativa degli altri Ministeri, per curare preventivamente con maggiore acortezza la preparazione dei provvedimenti legislativi, per ridurre nei limiti, s'intende, del possibile, le dichiarazioni d'incostituzionalità e per colmare almeno con maggiore tempestività, i vuoti normativi che alle suddette conseguono.

Estendendo, infine, lo sguardo alle relazioni internazionali si è notato come lo stesso Ministero abbia compiti di primaria importanza da assolvere negli organi del Consiglio d'Europa, dell'UEO e specie della CEE nel cui ambito sta muovendo i primi passi un diritto che si qualifica appunto comunitario.

Sommando tutti questi particolari aspetti emergenti da una nuova realtà a quelli più propriamente istituzionali del Ministero e relativi al funzionamento della Amministrazione della giustizia nel nostro Paese sui quali il Senato si è ampiamente e appassionatamente trattenuto per oltre due giorni nella seconda decade dello scorso gennaio, la Commissione si è chiesta se non sia giunto l'improcrastinabile momento di adeguare il Ministero di grazia e giustizia nelle strutture e nei mezzi a tutte le esposte esigenze ed a quelle ben più vaste ed urgenti emerse dal suddetto dibattito e che si ritiene qui superfluo elencare, essendo state le stesse riassunte in un documento finale, approvato in Assemblea o comunque evidenziate sotto altri profili, durante la discussione e nelle dichiarazioni di voto.

La Commissione ha ritenuto che occorra, nell'indirizzo politico generale del Governo, porre i problemi del Ministero di grazia e giustizia in una posizione di maggiore preminenza, essendo la soluzione di tali problemi (come quelli che si riflettono sullo adempimento del servizio più essenziale in una Società civile, specie verso le categorie socialmente più deboli), la più caratterizzante ai fini di una qualificazione veramente democratica del Paese.

Come prova concreta di una tale nuova impostazione anche dal punto di vista finanziario, la Commissione, pur rendendosi conto della gravità e della complessità dei problemi alla cui soluzione finora sono state dedicate tante delle nostre disponibilità di bilancio, non può non rilevare che all'Amministrazione della giustizia d'ora innanzi, qualora il Governo voglia dare alla stessa il posto che le compete — e su ciò non può esservi alcun dubbio — deve essere assegnata una quota ben maggiore di quanto non sia per il passato avvenuto.

Dando uno sguardo agli stanziamenti del decorso ventennio, qui di seguito trascritti, è facile infatti rilevare che è mancato in tale periodo un indirizzo costante ed aderente alle disponibilità finanziarie.

Nemmeno nel periodo susseguente alla entrata in vigore del programma economico nazionale 1966-1970, che pure al paragrafo n. 38 del Capitolo primo contiene una lunga elencazione di problemi da affrontare, tale discontinuità è venuta meno. Vi è solo da prendere atto che, nel corrente esercizio vi è stata una favorevole inversione di tendenza.

La Commissione non può che rallegrarsi di questo fatto nuovo interpretandolo come sintomo di una nuova visione e valutazione dei problemi della Giustizia ed in tale convinzione esprime a maggioranza il suo parere favorevole allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1969 affidando nello stesso tempo all'ordine del giorno che segue la sua ferma volontà che il Governo vorrà apprezzare ed accogliere traducendola in cifre od in quelle altre proposte che riterrà opportune sia nelle disposizioni del bilancio 1970 sia in altre iniziative legislative.

Il Paese ha ormai maturato nella sua coscienza la indilazionabilità dei problemi della Giustizia ed esige la piena attuazione dei precetti costituzionali.

Il Governo che vorrà risolverli — e di volontà ormai soltanto si tratta — si renderà altamente benemerito.

BILANCIO DELLO STATO 1969

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

*Importo complessivo degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia relativi agli esercizi finanziari dal 1948 al 1969*

		Stanziamenti	Differenze	Percentuale in aumento
Esercizio 1948-49	L.	23.875.536.000	—	
» 1949-50	»	30.794.984.000	+ 6.919.448.000	28,98
» 1950-51	»	36.411.820.000	+ 5.616.836.000	18,23
» 1951-52	»	39.404.080.000	+ 2.992.260.000	8,21
» 1952-53	»	43.351.930.000	+ 3.497.850.000	10,01
» 1953-54	»	49.238.864.000	+ 5.886.934.000	13,57
» 1954-55	»	48.946.536.000	— 292.328.000	— 0,57
» 1955-56	»	50.475.600.000	+ 1.529.064.000	3,12
» 1956-57	»	53.173.420.000	+ 2.697.820.000	5,34
» 1957-58	»	61.101.633.000	+ 7.928.213.000	14,91
» 1958-59	»	63.727.533.000	+ 2.625.900.000	4,29
» 1959-60	»	66.610.757.000	+ 2.883.224.000	4,52
» 1960-61	»	75.663.835.000	+ 9.053.078.000	13,59
» 1961-62	»	78.689.755.000	+ 3.025.920.000	3,99
» 1962-63	»	85.263.324.000	+ 6.573.569.000	8,35
» 1963-64	»	95.301.109.000	+ 10.037.785.000	12,17
Semestre lugl.-dic. '64	»	57.893.772.000	+ 10.243.218.000	10,74
Esercizio 1965	»	122.008.732.000	+ 6.221.188.000	10,74
» 1966	»	134.329.950.000	+ 12.321.218.000	10,09
» 1967	»	140.984.180.000	+ 6.654.230.000	4,95
» 1968	»	143.908.630.000	+ 2.924.450.000	2,07
» 1969	»	155.894.968.000	+ 11.986.338.000	8,31

Negli ultimi anni si è verificato un effettivo aumento delle spese di questo Ministero. Tale incremento, dovuto il più delle volte a miglioramenti economici al personale e ad aumento delle dotazioni organiche del personale stesso, è da porre in stretta relazione con la lievitazione generale della pubblica spesa.

P R E S I D E N T E . Ringrazio a nome della Commissione il relatore, senatore Sa-

lari, per la sua relazione e, per dar modo agli onorevoli Commissari di esaminarla e studiarla onde poter intervenire nel dibattito che seguirà, se non si fanno osservazioni, rinvio ad altra seduta il seguito della discussione.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 10.*

**SEDUTA DI MARTEDI' 4 FEBBRAIO 1969****Presidenza del Vice Presidente ZUCCALA'***La seduta è aperta alle ore 16,30.*

*Sono presenti i senatori: Carraro, Colella, Coppola, Fenoaltea, Finizzi, Galante Garrone, Lugnano, Maccarrone, Mannironi, Maris, Petrone, Salari, Tedesco Giglia, Tomassini, Tropeano, Valsecchi Pasquale, Venturi e Zuccalà.*

*Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Amadei.*

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969****— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella n. 5)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Comunico ai colleghi che il relatore, senatore Salari, ha presentato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

in sede di esame dello stato di previsione della spesa per il Ministero di grazia e giustizia ed in relazione alle risultanze emerse dalla recente discussione in Assemblea delle mozioni sullo stato dell'amministrazione della giustizia.

riafferma la indilazionabile necessità che negli stanziamenti di bilancio le esigenze di questo fondamentale settore della Pubblica amministrazione siano collocate in posizione prioritaria.

Invita il Governo a provvedere con il prossimo esercizio finanziario del 1970 ad accelerare i tempi di attuazione di quanto previsto nel paragrafo 38 del programma economico nazionale per il quinquennio

1966-70, specie per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria il cui stato attuale rende difficilmente realizzabile il disposto dell'articolo 27 della Costituzione sulla natura e sulle finalità della pena ».

**TROPEANO.** Parto dalle osservazioni più volte ripetute in questa sede che il bilancio della Giustizia il quale viene all'esame del Senato in seconda lettura, è già stato ampiamente dibattuto sia nella sua problematica di ordine tecnico, che in quella più generale; però, per quanto riguarda la discussione qui in Senato, bisogna dire che la relazione del collega Salari è stata impostata in modo molto differente da quelle che l'hanno preceduta. Il collega Salari tralasciando ogni forma di esposizione, ha impostato criticamente il suo lavoro e di ciò bisogna essergli grato. Perciò la relazione è preziosa specialmente per il raffronto che egli ha voluto fare tra le somme annualmente crescenti, destinate al Ministero di grazia e giustizia, soprattutto per quanto riguarda gli ultimi anni. Tuttavia è forse necessario fare alcune sia pur brevi considerazioni. E richiamo subito l'attenzione sul problema — a mio avviso — di somma importanza costituito dai residui passivi. Non c'è dubbio che questo problema assume una importanza e un rilievo particolari in questo bilancio, perchè esso inerisce all'investimento produttivo nel settore, vale a dire — come è precisato nella relazione — ai contributi dovuti ai comuni per l'edilizia giudiziaria. Ora, la preoccupazione che io manifesto è che non solo ci troviamo di fronte a un bilancio scarso, con alcuni miliardi di residui passivi (che rappresentano una cifra rilevante rapportata alle disponibilità ritenute necessarie per questa specifica attività del Ministero di grazia e giustizia) ma, contrariamente a quanto accaduto per gli altri Dicasteri, gli investimenti nel settore della giustizia non sono stati resi possibili, e forse saranno sempre più difficili, proprio a causa dell'apporto richiesto ai comuni per l'edilizia giudiziaria. Tutto ciò è venuto alla luce anche durante il dibattito sulla crisi della giustizia in Italia. Ora, è evidente che fin quando si continua a chie-

dere ai comuni una compartecipazione del 20 per cento alla spesa per la realizzazione degli uffici giudiziari — e questo nel conosciuto dissesto degli enti locali —, io credo che sia molto difficile uscire da questa situazione; ciò vale soprattutto nel Mezzogiorno, dove i comuni non godono di entrate patrimoniali e neppure della possibilità accendere mutui e quindi si trovano nella situazione di non poter prendere alcuna iniziativa edilizia. Certamente il problema dei residui passivi è un problema molto più vasto che va affrontato dal Parlamento e in modo più serio dal Governo, perchè a me pare che se volessimo tener conto dei residui passivi del bilancio generale dello Stato, ci si accorgerebbe che essi rappresentano oltre il 50 per cento delle somme destinate agli investimenti in tutti i settori; il che significa, praticamente, che oltre il 50 per cento delle somme destinate a stanziamenti produttivi, non sono spese. Mi sembra che questo sia un fatto grave, onorevole Sottosegretario: e ho detto 50 per cento, perchè mi pare che siano circa 5.000 i miliardi di residui passivi nel bilancio dello Stato; di questi, 2.600 rappresentano i residui passivi del 1967 e anni precedenti che ci trasciniamo dietro da tempo e gli altri 2.600 circa rappresentano i residui passivi del 1967. La cifra è enorme, considerata in rapporto al bilancio generale dello Stato. Questo problema, dunque, va senza dubbio affrontato, soprattutto nella particolare situazione nella quale versa il nostro Paese; perchè è inutile continuare a discutere di crisi dei diversi settori e ripetere le stesse cose in Aula a seguito di presentazione di mozioni o di interrogazioni o di qualunque altro mezzo il Regolamento ci metta a disposizione, se non si affrontano con serietà e coraggio certi indilazionabili problemi, che possono essere risolti soltanto con un intervento dello Stato; invece noi proseguiamo in questa politica di accantonamento delle somme previste dalla legge e non spese, ed aggraviamo sempre più la crisi. Questa è la prima considerazione che volevo fare.

In secondo luogo sono perfettamente d'accordo col collega Salari quando esprime lo

auspicio di un aumento del bilancio per l'amministrazione della giustizia nel corso del 1970 e degli anni successivi. Evidentemente non si può andare avanti in questo modo; ma è chiaro che se noi volessimo, in questo bilancio, ricercare qualsiasi riscontro con le cose dette in Aula nel corso del dibattito sulla crisi della giustizia, dovremmo puramente e semplicemente limitarci a rilevare che non è possibile trovarvi alcun riscontro per nessuno dei problemi che pure sono stati presentati unanimemente da tutti i settori parlamentari. E qui si può obiettare che il bilancio era già stato redatto, per cui non vi si poteva trovare il riscontro di quel dibattito; ma la crisi della giustizia non è maturata nel corso di quei due giorni in cui abbiamo dibattuto il problema; essa dura da anni e non è scoppiata occasionalmente, perchè mille volte è stato detto e ripetuto e ci sarebbe stato tutto il tempo per invertire addirittura il cammino fino allora seguito.

Il senatore Salari ha poi presentato un ordine del giorno; diciamo subito che il nostro parere in merito al bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia è negativo; ma io vorrei chiedervi: tutti gli altri bilanci dei precedenti esercizi finanziari non si sono forse conclusi con la proposta e l'approvazione di un ordine del giorno quasi simile a quello che il relatore ha presentato oggi? Vi figurano forse alcune parole diverse, ma il senso è sempre quello; quindi mi pare che, in realtà, ci sia una tendenza, da parte dell'Assemblea, a richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di determinare una modificazione degli indirizzi per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia nel nostro Paese e gli investimenti in questo settore; ma nel corso di questi anni nulla si è fatto per ovviare a questa tendenza.

Per quanto riguarda poi altri problemi, vorrei porre una domanda al relatore circa la richiesta di una delega avanzata dal Governo per la riforma dei codici di procedura civile.

P R E S I D E N T E . Non è esatto: in qualità di relatore sul progetto, se lo desi-

dera posso fare alcune precisazioni in proposito.

T R O P E A N O . Ma questo è stato il proposito espresso dal Governo.

Un'osservazione ancora e ho finito. Per quanto attiene a certe questioni emerse anche nel corso del dibattito sulla crisi della giustizia e che riguardano essenzialmente alcuni settori come quello del personale. Vorrei richiamare la vostra attenzione sulla categoria dei cancellieri. Costoro, in un primo tempo, avevano riposto le loro speranze nella delega che era stata concessa al Governo perchè, provvedesse sulla base di una serie di proposte presentate dai sindacati delle categorie interessate ed approvate dallo stesso Ministero, il quale aveva riconosciuto che esse rispondevano a certe esigenze ed anche a talune indicazioni che il Governo stesso aveva dato; ma, scaduto il 31 dicembre 1968, non si è più parlato di queste proposte che costituivano un vero e proprio schema.

Si è quindi determinato attualmente uno stato di tensione tra quel personale, che noi non possiamo trascurare. Ritengo quindi che nello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia si debba tenere conto di tale situazione e si debba, quanto meno, dire se, nel quadro del riordinamento dell'amministrazione dello Stato, si intenda recepire quello schema, (il quale, ripeto, era stato apprestato unitariamente dai sindacati ed implicitamente dallo stesso Ministero) concernente lo sviluppo di carriera per i cancellieri, oltre ad una serie di altre questioni, inerenti all'amministrazione della giustizia.

I cancellieri rivendicano soprattutto i ruoli aperti e li rivendicano non per il fatto che ad un certo momento abbiano ritenuto che i criteri finora seguiti non offrissero determinate garanzie, ma per il fatto che ben cinque graduatorie di promozione sono state annullate dal Consiglio di Stato. Ci troviamo quindi di fronte a cancellieri, funzionari da 25-30 anni, che sono rimasti al grado ottavo, pur avendo esplicito per 10-15 anni funzioni dirigenti; mentre altri, pur non avendole mai esplicitate, sono andati

ti avanti, anche se poi il Consiglio di Stato — come ho già detto — è intervenuto depennando le graduatorie che erano state apprestate. Ora, il fatto che ciò avvenga una volta tanto, in seguito alla constatazione di certi errori, può anche essere spiegabile; ma se il fatto si ripete per 5 anni consecutivi, significa che i criteri di promozione dei funzionari delle cancellerie debbono essere modificati, soprattutto per dare tranquillità alle categorie interessate.

Ritengo quindi che nello stato di previsione al nostro esame almeno una parola debba essere spesa a favore dell'accettazione di quelle che sono le rivendicazioni fondamentali della categoria dei cancellieri.

M A R I S . L'intervento testè fatto dal senatore Tropeano riassume quelle che sono le nostre posizioni: non ho quindi necessità di aggiungere altro, anche in considerazione del fatto che le questioni che ineriscono all'amministrazione della giustizia sono già state trattate esaurientemente nel corso del dibattito che si è svolto in Aula sulle mozioni presentate in proposito dai vari Gruppi del Senato.

Vorrei però richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi su una incongruenza che ho potuto rilevare nel comportamento del Governo. Com'è noto, infatti, il Governo ha presentato di nuovo il disegno di legge sulla prevenzione della delinquenza minorile, recependo giustamente il lavoro che era stato fatto dalla nostra Commissione nel corso della passata legislatura, inserendovi, cioè, tutti quegli emendamenti che erano stati accettati dalla Commissione in sede di discussione di quel provvedimento; non ha però tenuto conto di una critica di fondo che la Commissione stessa — o per lo meno una buona parte dei suoi membri — aveva fatto nei confronti di quel disegno di legge e cioè che esso, mentre prospettava le norme, disciplinava i comportamenti, prevedeva gli istituti per l'intervento nel campo della delinquenza minorile, non predisponesse assolutamente i mezzi — sia umani che materiali — perchè l'intervento, previsto in quelle norme, potesse trovare poi pratica attuazione.

Ricordo che in seno al Ministero di grazia e giustizia erano state istituite a suo tempo due Commissioni: una incaricata di esaminare gli aspetti normativi degli interventi legislativi nel campo della prevenzione della delinquenza minorile e l'altra incaricata di studiare i ruoli del personale, degli assistenti sociali, dei dirigenti di istituto e così via. Per vicende che non è qui il caso di richiamare, di quest'ultima Commissione non se ne fece più nulla, benchè fosse stato già da essa elaborato un progetto in ordine al settore affidatole. Ed il Governo ritenne di presentare nella passata legislatura soltanto la parte relativa agli interventi legislativi, trascurando l'altra, che pure era parte integrante del disegno di legge, concernente — ripeto — i ruoli del personale specializzato chiamato ad applicare quelle norme.

In questa legislatura, nonostante tutte le dichiarazioni di buona volontà che sono state fatte, si è ripetuto il medesimo errore: è stato cioè presentato di nuovo un disegno di legge relativo alla prevenzione della delinquenza minorile, privo ancora una volta di qualsiasi riferimento al ruolo del personale specializzato. Purtroppo — dunque — siamo ancora al punto di partenza: io ritengo, pertanto, che il Governo, se continua a mantenersi su quelle posizioni, non possa pretendere di vedere riconosciuta la sua buona volontà e la sua capacità politica di superare le accennate difficoltà.

Per la serietà stessa dei lavori della nostra Commissione è quindi urgente, indilazionabile, indispensabile, che prima che si proceda all'esame di quel disegno di legge si presenti anche l'altra parte che io ho richiamato, in modo che i componenti della Commissione giustizia del Senato sappiano, mentre discutono questo provvedimento, che vi è la speranza, la giusta prospettiva e la possibilità di vederlo poi attuato da un complesso di persone specializzate capaci di affrontare e risolvere i complessi problemi che si presenteranno.

V A L S E C C H I . Vorrei sollevare un problema, che potrebbe a prima vista apparire di poca importanza, rispetto alla mo-

le delle questioni concernenti l'amministrazione della giustizia: mi riferisco al problema delle comunicazioni con i penitenzari.

In questo settore si determinano, infatti, delle vere ingiustizie per la differente situazione nella quale si vengono a trovare i detenuti per il fatto di essere dislocati in stabilimenti diversi. Infatti, mentre gli stabilimenti carcerari situati sul territorio nazionale sono abbastanza facilmente raggiungibili, lo stesso non si può dire per quelli situati nelle isole. Ho voluto in proposito fare un'esperienza personale: mi sono recato a Porto Azzurro, dove è detenuto Fenaroli, ed ho constatato che vi si può arrivare da Piombino nel giro di una giornata, essendovi frequenti corse del traghetto; per raggiungere, invece, Pianosa, nel cui stabilimento carcerario è rinchiuso Ghiani, condannato per lo stesso reato per il quale è stato condannato Fenaroli, occorrono 8 giorni se il mare è buono, molti di più, evidentemente, se il mare è cattivo. Non parliamo poi della Capraia, dove è quasi impossibile arrivare!

Ritengo peraltro, che, questo non sia un grosso problema, e che la sua soluzione non richieda certo dei mezzi eccezionali; basterebbe cercare di stabilire comunicazioni più rapide con queste isole, soprattutto ad evitare che si determinino le citate discriminazioni, per cui, ad esempio, la sorella di Fenaroli può andare facilmente a trovare il suo congiunto, mentre lo stesso non può fare la madre di Ghiani. Rivolgo, pertanto, una raccomandazione vivissima in tal senso all'onorevole rappresentante del Governo.

M A N N I R O N I . Sono anche io intervenuto nel dibattito che si è svolto in Aula sulle mozioni presentate dai vari Gruppi del Senato in ordine alla situazione dell'amministrazione della giustizia in Italia: mi si consenta tuttavia di aggiungere alcune considerazioni che in quell'intervento non ho avuto modo di fare, ma che mi sembra opportuno esporre in questa occasione.

Desidero innanzi tutto far presente al Governo — ed al Ministro di grazia e giustizia in primo luogo — la necessità di stabi-

lire una priorità molto più precisa in relazione ai vari disegni di legge che sono stati portati dal Governo stesso all'esame di questa Commissione. Al riguardo, io sono del parere che, prima di ogni altro, debba essere portato in discussione ed esaurito l'esame del provvedimento di parziale riforma del codice di procedura civile, che ci potrebbe offrire — uso l'espressione « ci potrebbe offrire » perchè non ne sono matematicamente certo — la possibilità di disporre di uno strumento adeguato per la soluzione o l'accelerazione del lavoro civile arretrato che pende in modo particolare davanti ai tribunali. Le cifre che sono state denunciate negli anni scorsi sono imponenti: io stesso sono stato relatore alla Camera dei deputati per il bilancio del 1967 e, ahimè, ho dovuto elencare delle cifre impressionanti. Vi sono circa 1 milione di cause civili che ancora pendono: inoltre, per quanto si riferisce alla durata delle cause prima che vengano definite, si parla in media di 5-6 anni, e per alcune anche di 10 anni.

Tutto questo, evidentemente, non è indice di una amministrazione della giustizia pronta, provvida, utile: ed è naturale, quindi, che il cittadino che ricorre all'autorità giudiziaria nella speranza di vedere tutelato un diritto ne rimanga ovviamente deluso e sia indotto a cercare altre vie per ottenere giustizia.

Le cause di questo arretrato del civile sono numerose, ma io ritengo che una delle componenti più importanti sia rappresentata dall'attuale procedura che regola la trattazione delle cause. Ora, se vogliamo veramente intervenire sul piano pratico — come credo che tutti vogliono: Parlamento, Governo, Magistratura e avvocati — per ridurre per quanto possibile l'arretrato tuttora esistente, ritengo che il fornire questo nuovo strumento legislativo possa dare un incentivo ed offrire maggiori possibilità all'accelerazione della trattazione delle cause civili.

Passando ai problemi di dettaglio, vorrei ricordare al Governo e al Ministro della giustizia alcuni provvedimenti legislativi preannunziati da diverso tempo ma che non sono stati portati davanti al Parlamento.

Nel ramo penale, pur non facendomi soverchie illusioni, penso che uno degli strumenti per accelerare i procedimenti, e quindi ridurre il carico pendente, sia la riforma dell'ordinamento giudiziario. È stata nominata anche una commissione presieduta dal primo Presidente della Corte di cassazione, che ha elaborato uno schema di provvedimento, ma non si è andati oltre. Pare che tale schema non sia soddisfacente per alcuni settori e forse per una parte dello stesso Ministero della giustizia. Comunque, non si può restare fermi: se quel progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario non ha soddisfatto o non lo si ritiene completo ed esauriente, se ne studi un altro, ma qualcosa deve essere portata alla discussione del Parlamento.

I procedimenti penali pendenti sono diminuiti per effetto della recente amnistia. Ma non è certo quella la maniera di risolvere il problema, specie se si pensa ai procedimenti penali relativi ai reati più gravi che non possono essere coperti dall'amnistia, ma che comunque attendono una loro definizione. Di fronte al fenomeno preoccupante del dilagare della delinquenza, occorre non tanto provvedere con una riforma del codice penale o di procedura penale quanto con una giustizia pronta e rapida. Io non sono tra quelli che si illudono che l'aggravamento delle pene possa essere remora sufficiente contro il dilagare della delinquenza, anche perchè so, per esperienza professionale, che il giudice si ribella ad una pena sproporzionata, eccessiva e preferisce arrivare ad una formula assolutoria, sia pure dubitativa. Io credo, al contrario, all'efficacia di una giustizia che, accertate prontamente e rapidamente le responsabilità, irroghi la pena giusta e necessaria.

L'ordinamento giudiziario va quindi esaminato con molta sollecitudine, anche perchè bisognerà finalmente definire il problema del pubblico ministero, che è molto grosso e pesante.

Tra i vari disegni di legge che il Ministero si era ripromesso di mandare avanti, ce n'era uno relativo al riordinamento dei giudizi di assise; ma non se ne sente più parlare; eppure mi pare che sia tra i più importanti, sempre in relazione alla lotta che,

sul piano legislativo, deve essere condotta contro la delinquenza invadente.

Si era parlato poi di un progetto di modifica dell'ordinamento delle cancellerie e delle segreterie, che certamente servirebbe a tranquillare il settore dei cancellieri e dei segretari delle procure. Come ha accennato il collega Tropeano, anche lì vi è un'irrequietezza della categoria, che non ha visto mantenute le promesse fatte dal Ministero.

Si era parlato anche dei limiti di competenza per valore dei comandanti di porto, ma non è maturato ancora nulla.

Ma vi è un'altra riforma attesa con impazienza dalle categorie commerciali, quella delle società. Non è solo un problema giudiziario, ma anche economico e deve quindi essere portato al più presto in Parlamento.

Un problema che attende pure da molto tempo una soluzione è quello che concerne lo stato giuridico degli agenti di custodia e la riforma degli organici. Circa 2000 agenti di custodia sono attualmente sottratti alle loro mansioni specifiche e sparsi un po' qua e un po' là, ad esercitare quelle di autisti dei Ministeri, di applicati ai casellari giudiziari, dove aiutano i cancellieri e i segretari, eccetera. Di ciò si lamentano non tanto gli interessati, che godono magari di maggiori vantaggi di carriera ed economici, quanto coloro che sono rimasti a fare servizio di istituto e che, ridotti di numero, lo vedono aggravato. Tra l'altro, non si è ancora riusciti a dare il riposo settimanale a tutti gli agenti di custodia, e questo è un fatto che deve preoccupare non solo il Ministero, ma anche il Parlamento. Oggi non è più possibile concepire che un prestatore d'opera non goda del riposo settimanale. Bisognerà anche qui accelerare i tempi. Gli oneri finanziari che si incontreranno non possono costituire una remora. Come si è provveduto ad altre esigenze, bisognerà provvedere a questa. Purtroppo, nel piano quinquennale di programmazione non è che si sia largheggiato a favore della giustizia: mi sembra che complessivamente siano stati previsti 16 mila miliardi, ma comprendendovi gli interventi per altri vari Ministeri; e non si è mai capito con preci-

sione quale sia la fetta riservata al Ministero della giustizia. Quel piano comunque dovrebbe essere quasi esaurito e si dovrebbe cominciare a pensare all'altro in cui l'amministrazione della giustizia dovrà occupare il giusto posto.

Parlando di amministrazione della giustizia, mi viene in mente un'altra questione che va riportata all'attenzione del Parlamento: l'uso delle manette per i detenuti. Io so, per dolorosa esperienza personale, che cosa significhi essere ammanettati. Ho fatto ammanettato un viaggio di ore ed ore in treno; e questo spettacolo è stato offerto a tutti i viaggiatori del treno e a coloro che si trovavano nei luoghi di sosta. Io magari non mi sono ritenuto umiliato da tutto questo; ma ho capito cosa possano provare quei disgraziati che, trasferiti da un carcere ad un altro, vengono esposti al pubblico in quelle condizioni. È qualcosa di profondamente incivile, che ripugna al più comune senso di umanità.

Si era parlato anche dell'inquadramento dei dattilografi giudiziari. Altra categoria trascurata e che pure è assolutamente necessaria. Il suo organico deve essere aumentato. Ricordo che il Consiglio superiore della Magistratura, chiamato ad esprimere il suo parere circa l'ampliamento dell'organico dei cancellieri capi, disse che per la verità i cancellieri e i segretari capi potevano essere mantenuti nel numero esistente, ma purchè si riservassero per lo svolgimento di attività veramente direttive nelle poche sedi che lo meritano. Era preferibile, secondo il Consiglio superiore della Magistratura, che i mezzi che dovevano essere destinati all'ampliamento dell'organico dei segretari e cancellieri capi, fossero riservati all'incremento del personale ausiliario, tra cui sono i dattilografi giudiziari, i quali devono essere aumentati e avere un loro stato economico e giuridico migliore.

Purtroppo, ci sono molti altri provvedimenti di legge che, pur essendo urgenti, non sono stati mandati avanti. Ma voglio essere realistico. Il Parlamento stesso ha dei limiti di tempo e di rendimento che non possono essere superati. È inutile mettere

troppa carne al fuoco. Se riuscissimo ad approvare i provvedimenti più grossi e importanti, quale la riforma della procedura civile e penale, quella del codice penale, quella del diritto di famiglia e quella delle società commerciali, io credo che potremmo essere soddisfatti, alla fine del nostro mandato.

Astenendomi, quindi, dall'elencare tutti gli altri provvedimenti di legge a suo tempo preannunziati dal Ministero della giustizia, farò una globale raccomandazione: che si mandi avanti almeno quello che è veramente urgente.

Prima di concludere questo mio breve intervento, non posso fare a meno di segnalare al Ministro il trattamento dei maestri carcerari i quali, pur essendo considerati personale civile alle dipendenze della amministrazione penitenziaria, non godono del trattamento di cui gode tutto l'altro personale civile.

I maestri carcerari, per esempio, non godono di alcun trattamento particolare, non percepiscono le indennità, non hanno alloggio dove pure avrebbero potuto averlo. Si tratta di una categoria che, essendo stata inquadrata dopo la legge del 1953, ha bisogno di vedere aggiornato lo stato giuridico e il trattamento economico.

Desidero, al di fuori della discussione del bilancio stesso, far presente questa grave situazione al Ministro.

**F I N I Z Z I .** Aderendo all'ordine del giorno presentato dal senatore Salari, noi del gruppo liberale intendiamo fare quelle raccomandazioni che adesso sono state ripetute dal collega Mannironi. I problemi che caratterizzano la crisi della giustizia sono veramente tanti e tali da far temere che le cifre stanziare nel bilancio non siano tali da poterli fronteggiare e risolvere; comunque io faccio una particolare raccomandazione al Ministro, affinché quando il Governo lo riterrà opportuno si possa sopperire alle relative necessità organizzative della distribuzione dei magistrati, con una novella, senza attendere il rinnovamento dei codici, per il quale si prevede un termine di tempo molto lungo; si tratta di procedere alla sop-

pressione dell'istruzione sommaria dei procedimenti penali e di introdurre in via definitiva l'istruzione formale. Richiamo l'attenzione del Governo e dei colleghi su questo punto, in quanto l'arretratezza della nostra legislazione, avvertita da tutta l'opinione pubblica, si concentra su questo meccanismo di funzionamento del pubblico ministero, che sostiene l'accusa, che raccoglie le prove, eccetera. Ora, per quanto il magistrato possa essere ispirato a criteri della massima oggettività — e su questo non v'è da muovere dubbio alcuno — si può tuttavia pensare che, anche istintivamente, la raccolta delle notizie e di documentazione, possa subire una influenza nociva per l'imputato e, quindi pregiudizievole dei diritti della difesa; e ciò proprio perchè la sua veste è pur sempre quella del pubblico accusatore, ed egli non può sdoppiarsi in maniera netta e recisa, sol perchè le fasi in cui egli opera sono diverse. Se noi, a distanza di alcuni mesi o di un anno, potessimo introdurre questa innovazione, daremmo almeno all'opinione pubblica la sensazione che siamo operanti e che affrontiamo i grossi problemi. Ora il ministro Gava si è opposto a questa mia richiesta e il disegno di legge contrario è passato: il Ministro, in sostanza, ha sostenuto che allo stato attuale non è possibile sopprimere l'istruzione sommaria, senza dar luogo ad un processo, che non è di facile e immediata attuazione; però lo stesso Ministro ha riconosciuto — e tutti si sono dimostrati concordi in questo — l'opportunità che venga eliminata l'istruzione sommaria, cose che, del resto, è prevista nel disegno di legge per la riforma del codice di procedura penale.

Rivolgo, perciò, una raccomandazione al Ministro: e cioè che con una legge particolare, con una novella, si abolisca l'istruzione sommaria, prima ancora di giungere alla riforma dei codici.

**P R E S I D E N T E .** Le osservazioni che ho sentito fare in questa sede sono senza dubbio fondate: c'è una crisi strutturale, di cui abbiamo discusso ampiamente nel bilancio della giustizia e che deve essere affrontata dal Governo che qui è rappresen-

tato dal sottosegretario Amadei, il quale, ritengo, abbia preso buona nota delle osservazioni formulate, le quali ineriscono alle deficienze che tutti avvertiamo nel funzionamento della giustizia.

Per quanto mi riguarda e per accelerare i tempi di questa crisi, ricordo agli onorevoli commissari che domani discuteremo il disegno di legge per il patrocinio ai non abbienti, disegno di legge che dovremo condurre in porto nel più breve tempo possibile; pensavo anche di riunire la Sottocommissione nominata per studiare il problema della riforma dei codici, non foss'altro per prendere un primo approccio sul lavoro da fare.

Penso che sia interesse di tutti — a qualsiasi parte politica si appartenga — mandare avanti questi problemi; mai come ora l'opinione pubblica è interessata al funzionamento della giustizia; problemi una volta settoriali, quasi corporativi, sono diventati di indole generale, per cui la nostra Commissione non può davvero sottrarsi a questo dovere e sono sicuro che essa sarà capace di svolgere un proficuo lavoro con la collaborazione di tutti i suoi membri; ciò soprattutto perchè in questo campo la discriminante politica, che c'è sempre, in ogni riforma strutturale, compresa anche quella della giustizia, se non può essere superata, può riuscire addirittura di aiuto per approfondire gli argomenti e rispondere, così, alle aspettative del Paese. In questo senso ritengo che l'ordine del giorno presentato dal collega Salari, da considerare come una vera e propria appendice alla relazione, se non si fanno osservazioni, possa essere senz'altro approvato.

C'è poi un altro ordine del giorno, presentato dai colleghi Maris ed altri, di cui do lettura:

« Il Senato,

considerando indilazionabile la necessità di un intervento legislativo nei campi della prevenzione della delinquenza minorile e della struttura dei tribunali per i minorenni, ai fini di renderli congrui all'espletamento di tutte le loro funzioni amministrative e giurisdizionali; ritenendo indispensabile, perchè l'intervento abbia con-

cretezza, che alla disciplina normativa si accompagni la predisposizione dei mezzi necessari per l'applicazione delle nuove norme, impegna il Governo a presentare immediatamente disegni di legge che prevedano la fornitura dei mezzi necessari e la creazione di ruoli aggiornati di magistrati, di personale qualificato, di concetto, d'ordine ed esecutivo, necessari per l'applicazione delle nuove norme sulla prevenzione della delinquenza minorile e per un giusto funzionamento dei tribunali dei minorenni ».

**SALARI**, *relatore*. Tengo a precisare che l'ordine del giorno da me presentato contiene un invito al Governo, e non gli richiede un preciso impegno, a sollecitare l'attuazione del programma quinquennale, per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia.

**AMADEI**, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. È chiaro che il rappresentante del Governo non può che auspicare un maggiore stanziamento per questo settore dell'amministrazione statale, e su questo sono d'accordo col relatore; però dubito che entro il 1970 si possa attuare quanto richiesto dal collega Salari. Comunque accetto l'ordine del giorno.

Per quanto riguarda, invece, l'ordine del giorno Maris, posso accettarlo come raccomandazione; in esso, infatti, si fa riferimento a questioni di ordine finanziario concernenti il reperimento dei mezzi, sui quali non posso, ovviamente, esprimere decisioni.

**PRESIDENTE**. Il Governo accetta l'ordine del giorno come raccomandazione; il senatore Maris insiste per la votazione?

**MARIS**. Non ritengo soddisfacente l'accoglimento dell'ordine del giorno nella forma prospettata dall'onorevole rappresentante del Governo, per cui insisto per la votazione.

**AMADEI**, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ella deve tener conto che una parte del suo ordine del giorno implica determinati stanziamenti.

M A R I S . Io chiedo che il Senato si esprima in merito.

P R E S I D E N T E . Metto allora ai voti l'ordine del giorno presentato dai senatori Maris ed altri.

*(È approvato).*

Nessun altro chiedendo di parlare, si può considerare esaurito l'esame dello stato di

previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1969.

La Commissione dà mandato al relatore di redigere e trasmettere alla Commissione finanze e tesoro il parere favorevole.

*La seduta termina alle ore 17,35.*

---

UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il Direttore delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. ENRICO ALFONSI