(N. 2238-A)
Resoconti V

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1976

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)

INDICE

SEDUTA DI GIOVEDI' 18 SETTEMBRE 1975

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 202
REALE, *ministro di grazia e giustizia* 202

SEDUTA DI MARTEDI 23 SETTEMBRE 1975

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 203

SEDUTA DI MERCOLEDI' 24 SETTEMBRE 1975

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 203, 210, 213 e *passim*
BOLDRINI . . . . . 224, 225, 231 e *passim*
COPPOLA . . . . . 221, 226, 231 e *passim*
DE CAROLIS, *relatore alla Commissione* . . 203, 233
DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* . . . 213, 220, 221 e *passim*
FILETTI . . . . . *Pag.* 211, 213
FOLLIERI . . . . . 220, 221, 225 e *passim*
LICINI 223
LUGNANO . . . . . 221, 226, 229 e *passim*
MARIANI 235, 236, 237
MAROTTA 238, 242
SABADINI 214, 220
PETRELLA 236, 237, 241

SEDUTA DI MERCOLEDI' 8 OTTOBRE 1975

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 242, 256, 258
COPPOLA 249, 257
DE CAROLIS, *relatore alla Commissione* . . . 242
DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* . . . 243, 247, 248 e *passim*
LICINI 248
LUGNANO 249
MAROTTA 257
MARTINAZZOLI 247, 248

SEDUTA DI GIOVEDI' 18 SETTEMBRE 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 11.

L I S I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Prima di dare, eventualmente, la parola al relatore debbo far presente — raccogliendo del resto alcune istanze ricevute, compresa quella dello stesso relatore — che per un disguido è stato possibile distribuire soltanto la tabella, senza accompagnarla con la nota introduttiva. Ora l'onorevole Ministro, stamani, si è addirittura fatto carico di portarcela lui stesso, per cui abbiamo disposto che venisse immediatamente fotocopiata; ed i colleghi potranno averla tra poco.

In tale situazione, e tenuto conto delle necessità di svolgere un esame approfondito non solo sulla tabella ma anche sulla nota illustrativa, tanto più che vogliamo dare a questa nostra discussione un approfondimento particolare — ed in questo abbiamo trovato la collaborazione più piena da parte dell'onorevole Ministro, il quale ha chiesto che dopo il dibattito gli venga lasciato un adeguato lasso di tempo per dare risposte concrete, positive e motivate — riterrei opportuno rinviare l'inizio dell'esame dello stato di previsione della spesa della Giustizia.

Dobbiamo tenere tuttavia presente che la settimana prossima sarà molto impegnativa, in quanto sarà discusso in Assemblea il provvedimento sulla droga; inoltre la conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari è convocata per lunedì, e non si potrà andare al di là dell'orientamento che si prevede ne risulterà, cioè quello di non mutare il programma dei lavori. Pertanto poichè nella settimana successiva perverranno dalla Camera i provvedimenti anticongiunturali, l'*iter* del disegno di legge concernente la droga andrà esaurito nella stessa settimana

Ora ognuno esprima la sua opinione; però a me sembra che la soluzione migliore potrebbe essere quella di iniziare l'esame del bilancio martedì mattina, cioè il 23 settembre, alle ore 10, con l'impegno di proseguire poi la nostra discussione mercoledì mattina. Dopodichè l'esame andrebbe ripreso nella settimana successiva, per dar modo all'onorevole Ministro di rispondere alle osservazioni emerse durante il dibattito.

R E A L E , *ministro di grazia e giustizia.* Sono d'accordo.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, l'esame dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia è rinviato a martedì prossimo.

Poichè nessuno domanda di parlare, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 11,05.

SEDUTA DI MARTEDI 23 SETTEMBRE 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

L I S I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Comunico agli onorevoli colleghi che il ministro Reale è impossibilitato ad intervenire all'odierna seduta a causa di un'indisposizione e che pertanto, poichè anche il sottosegretario Dell'Andro si trova a Bari e potrà rientrare a Roma non prima delle ore 12,30, è necessario rinviare l'esame del disegno di legge alla seduta di domani mattina, già fissata per le ore 9,30.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 10,45.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 24 SETTEMBRE 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 10.

L I S I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

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

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, ritengo opportuno far procedere la mia relazione sul bilancio in esame da una breve premessa concernente una valutazione politica degli atti legislativi che hanno caratterizzato l'anno 1975 e che, ovviamente, hanno finito con l'influenzare lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

È a tutti noto che l'anno in corso ha visto giungere in porto, o avviarsi sotto forma di legislazione delegata, alcune grandi riforme del nostro ordinamento giuridico; prima tra tutte desidero ricordare la riforma dell'ordinamento penitenziario, cui la nota preliminare che accompagna il bilancio dedica largo spazio; ricordo quindi la delega per la riforma del codice di procedura penale in merito alla quale è in corso non solo il lavoro della Commissione ministeriale ma anche della Commissione parlamentare; cito quindi la riforma del diritto di famiglia, entrata in vigore in questi giorni, la riforma della legislazione sugli stupefacenti — cui fa riferimento anche la nota preliminare al bilancio — che verrà esaminata dall'Assemblea del Senato questa sera o domani.

A parte queste riforme che incidono in modo rilevante sul nostro ordinamento, potrei citare poi tutta una serie di provvedimenti, in parte indicati anche nella relazione ministeriale che accompagna lo stato di previsione in esame, riguardanti l'amministrazione della giustizia penale e l'organizzazione giudiziaria, approvati nel corso del 1975. Mi pare risulti evidente, comunque, che la qualificazione politica del bilancio stesso sia data dalle riforme prima citate e, pertanto, ripeto, ogni valutazione in merito non può prescindere dal problema che ora si pone in sede amministrativa e finanziaria per quanto concerne l'attuazione pratica delle riforme.

Non vi è dubbio che, da parte del Governo, vi sia una precisa volontà politica intesa a compiere tutti gli atti amministrativi necessari ed, eventualmente, a proporre gli eventuali provvedimenti di legge atti a raggiungere lo scopo ultimo dell'attuazione delle riforme; tale volontà politica, del resto, emerge chiaramente dalla nota preliminare al bilancio. Tuttavia, oltre a questa volontà politica — che costituisce il supporto, il sostegno per le cose che si dovranno fare — è chiaro che si pongono altri problemi concernenti soprattutto la realizzazione delle indispensabili strutture e il reclutamento degli uomini i quali ai vari livelli, ai vari posti di responsabilità, dovranno collaborare e contribuire in concreto all'attuazione delle riforme. Il problema degli uomini è problema di numero e di qualificazione; quello dei mezzi finanziari, in genere, costituisce invece la base per una seria attuazione di una qualsiasi riforma.

Orbene, volendo fare una valutazione quantitativa, che pure ha il suo peso politico, in merito al presente stato di previsione, constatiamo che, nella nota preliminare, sono indicate spese per complessivi 353 miliardi e 524,9 milioni di lire, di cui 346 miliardi e 24,9 milioni per le spese correnti e 7,5 miliardi per le spese in conto capitale o di investimento.

Rispetto al precedente bilancio le spese considerate nello stato di previsione registrano un aumento di 65 miliardi 427,5 milioni così risultanti: per le spese correnti 64 miliardi e 427,5 milioni mentre, per quelle in conto capitale, è previsto un miliardo.

Le cifre indicate dimostrano come ci sia stato un aumento negli stanziamenti rispetto al 1975, aumento che, in cifra percentuale — se non vado errato — si aggira intorno al 25 per cento. Rispetto poi al bilancio dello Stato l'aumento, che nel 1975 è stato di circa l'1,13 per cento, mi pare si aggiri quest'anno intorno all'1,6 per cento, ma dico subito che questa percentuale l'ho ricavata per approssimazione io stesso in quanto tale dato non è riscontrabile nella relazione al bilancio.

Le variazioni relative alla parte corrente sono dovute alla considerazione dei seguenti oneri inderogabili: aumento delle misure dell'indennità mensile per il servizio di istituto alle Forze di polizia e attribuzione di un supplemento giornaliero della stessa indennità: 11 miliardi; corresponsione di un premio di arruolamento alle Forze di polizia: 620 milioni; rideterminazione di contributi statali per le spese sostenute dai comuni per il servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari: 401,7 milioni; indennità di rischio di cui all'articolo 4 della legge numero 734 del 1973: 118,1 milioni; indennità integrativa speciale dal 1° gennaio 1975, ai sensi del decreto del Ministro del tesoro 20 luglio 1974: 4 miliardi e 302 milioni; adeguamento capitoli di spesa per stipendi e retribuzioni al personale, nonchè aumento derivante dall'aggiornamento degli stipendi dei magistrati ai livelli retributivi previsti dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n 748: 19 miliardi e 476,8 milioni; adeguamento capitoli di spesa per pensioni: 1 miliardo e 820,6 milioni.

In totale, si arriva ad un aumento di 37 miliardi e 739,2 milioni.

Vi è poi da considerare l'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione, che comporta una spesa di 26 miliardi e 688,3 milioni per cui si arriva, alla fine, ad una variazione relativa alla parte corrente di 64 miliardi e 427,5 milioni.

Per quanto concerne il conto capitale, la variazione — come ho già detto — è di 1 miliardo di lire ed è dovuta all'incidenza della legge 11 maggio 1973, n. 271. Va, peraltro, evidenziato che le variazioni anzidette non tengono conto degli accantonamenti riportati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella esclusiva competenza del Ministero di grazia e giustizia, accantonamenti che complessivamente ammontano a 35 miliardi e 953,8 milioni e concernono la parte corrente.

La tabella n. 5 è accompagnata da una nota preliminare redatta dal Ministero di grazia e giustizia che non illustrerò nei dettagli

in quanto già in possesso di tutti gli onorevoli colleghi; mi limiterò ad evidenziare soltanto alcuni aspetti che ritengo più importanti e qualificanti sotto il profilo politico.

Per quanto riguarda l'attività legislativa nella relazione si afferma che, dopo l'approvazione del disegno di legge con il quale il Governo è stato delegato ad emanare entro due anni il nuovo testo del codice di procedura penale, da parte del Ministero vengono seguiti con la massima attenzione i lavori della Commissione prevista dall'articolo 1 della legge stessa. Il Ministero sta anche affrontando il problema relativo alle strutture con le quali il nuovo modello processuale dovrà operare nel momento in cui, presumibilmente nell'aprile del 1976, sarà varato.

Di particolare rilievo è anche il disegno di legge recante modificazioni agli articoli 117-*bis*, 636 e 637 del codice di procedura penale volto ad armonizzare il contenuto di queste norme con le decisioni di parziale illegittimità della Corte costituzionale, disegno di legge già all'esame della Commissione giustizia della Camera dei deputati in sede referente.

Per quanto riguarda il codice penale, va ricordato che il libro primo, già approvato dal Senato (31 gennaio 1973) dopo un lungo e intenso esame in questa Commissione, si trova all'esame in sede deliberante presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati.

Il disegno di legge relativo al libro primo — il cui *iter* è in fase molto avanzata — riguarda una profonda revisione degli istituti disciplinati nella parte generale del codice penale. Si pone nello stesso tempo anche il problema dell'esame del libro secondo del codice penale, che è stato assegnato in sede redigente a questa Commissione e che si ritiene di potere ormai affrontare, avendo varato quei provvedimenti di cui ho fatto cenno all'inizio della mia relazione concernenti alcuni aspetti veramente importanti del nostro ordinamento giuridico.

Va ricordato anche il provvedimento, approvato dalla Commissione giustizia del Senato in sede referente, con richiesta di passaggio in sede redigente, relativo agli stupefacenti. Eventi successivi alla presentazione del bilancio, però, ci hanno impedito di operare un'adeguata sistemazione delle norme già recepite in sede referente, costringendo così anche i relatori a prospettare una serie di emendamenti che hanno carattere di coordinamento non interno (cosa che avrebbe potuto realizzarsi anche in Commissione), ma coordinamento soprattutto con le norme che sono ormai recepite nel nostro ordinamento e che riguardano la ratifica della convenzione internazionale del 1961 e del protocollo aggiuntivo del 1972.

È altresì di grande interesse il provvedimento — che il Senato dovrebbe rapidamente approvare — concernente la repressione contro la cattura illecita degli aeromobili.

Tra i provvedimenti approvati da entrambi i rami del Parlamento e dal Senato proprio alla vigilia delle vacanze estive, dobbiamo ricordare: il disegno di legge relativo alla depenalizzazione di vari illeciti puniti soltanto con l'ammenda, la cui finalità, in sostanza, è stata quella di alleggerire il carico giudiziario e che quindi merita di essere citato sotto questo profilo, anche in questa sede dove si discute sul buon funzionamento dell'Amministrazione giudiziaria; il disegno di legge, diramato il 23 giugno 1975, che disciplina il segreto professionale dei giornalisti nel processo penale.

Credo che meriti di essere segnalato in modo particolare anche il provvedimento di delega al Governo per la riforma del processo minorile, a proposito del quale gradiremmo indicazioni più precise, se possibile, nell'intervento del rappresentante del Governo.

Nella materia civile, va anzitutto ricordato lo schema di disegno di legge, presentato recentemente, relativo al processo civile e alla composizione dei collegi giudicanti che, pur non introducendo una riforma organica del processo, corregge i singoli istituti allo scopo di consentire un più sollecito svolgimento della funzione giudiziaria civile; lo schema di disegno di legge, presentato il 14 maggio 1973, sulla riforma delle società commerciali, materia che ha già avuto una parziale regolamentazione con la legge 7 giugno 1974, numero 216, che ha convertito il disegno di leg-

ge 8 aprile 1974, n. 95, contenente disposizioni relative al mercato mobiliare e al trattamento fiscale dei titoli azionari.

Va ricordato inoltre uno schema di disegno di legge, presentato il 27 febbraio 1975, con il quale si intende assicurare una disciplina organica all'espatrio dei minori a scopo di adozione.

In tema di regolamentazione generale del patrocinio per i non abbienti va ricordato il disegno di legge già approvato dal Senato e attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera, che dovrebbe rendere operante la norma costituzionale che assicura ai non abbienti mezzi per agire e difendersi in giudizio. A tale proposito il relatore si permette di sollecitare uno studio approfondito sul costo presumibile di detto provvedimento perchè si afferma che proprio la entità dell'impegno finanziario ritardi il varo di una riforma che in Senato avevamo seguito con particolare attenzione e approvato con sollecitudine. Per sciogliere questo nodo, pur riconoscendo che è difficile fare delle previsioni, è tuttavia necessario che tra le varie voci ed indicazioni che provengono dai più svariati organi dell'Amministrazione centrale si metta un punto fermo per avere un elemento sicuro al quale poter fare riferimento.

Tra gli altri provvedimenti di minore portata che vengono ricordati nella nota preliminare desidero menzionare il disegno di legge sull'ordinamento della professione di avvocato e procuratore che prevede tra l'altro, l'unificazione dell'attività di avvocato e di procuratore legale e una maggiore incisività dell'autonomia professionale; il disegno di legge (stampato n. 905 della Camera) sull'ordinamento del notariato; il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento della professione di giornalista.

Allo studio del Ministero sono inoltre alcuni importanti provvedimenti, fra i quali alcuni di prossima presentazione, riguardanti svariati settori e in particolare: il reclutamento e la formazione dei magistrati; la responsabilizzazione del magistrato; la istituzione del giudice onorario e quella del giudice monocratico in primo grado; il provvedimento di delega al Governo per l'emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari.

Il relatore si permette di osservare che questi provvedimenti riguardano taluni importanti aspetti di un più ampio problema che è quello della riforma dell'ordinamento giudiziario. Il rappresentante del Governo, quindi, potrebbe dirci nella sua replica se è possibile, anzichè trattare i singoli problemi, che peraltro rientrano in una riforma dell'ordinamento giudiziario, giungere finalmente — dopo gli studi che sembra siano stati fatti anche dal Consiglio superiore della magistratura — ad un progetto organico di riforma che tenga anche conto, ad esempio, della ristrutturazione dell'ufficio del pubblico ministero in relazione ai compiti che ad esso vengono assegnati nella riforma del codice di procedura penale.

Per quanto riguarda l'attività organizzativa, si sottolinea nella nota preliminare il problema della carenza, del reclutamento e dell'addestramento del personale; inoltre si afferma che l'Amministrazione intende procedere, da un lato, avviando a soluzione alcune parziali riforme (come l'istituzione del giudice onorario, l'istituzione del giudice monocratico in primo grado) dall'altro, cercando di soddisfare in tempi brevi l'esigenza primaria della copertura dei posti disponibili degli organici del personale addetto agli uffici giudiziari.

La notizia di maggior rilievo è che si sta provvedendo (e speriamo che la procedura si concluda rapidamente) agli atti conclusivi per la nomina di circa 2.400 segretari giudiziari. Il relatore si permette di raccomandare vivamente lo studio concreto dei provvedimenti relativi all'ampliamento degli organici del personale della carriera di concetto e dei coadiutori dattilografi, perchè la immissione di 2.400 segretari giudiziari sarà senz'altro insufficiente anche in relazione agli esodi che si sono verificati in precedenza, soprattutto nel settore dell'Amministrazione giudiziaria.

Per la copertura dei posti delle attuali piante organiche è stata richiesta alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, nu-

mero 249, l'autorizzazione ad effettuare concorsi per complessivi 2.044 posti — 200 cancellieri, 944 coadiutori, 900 unità per il personale della carriera ausiliaria — e, con l'assenso del Ministero, che ha presentato un emendamento sostituitvo (concorso interno e non assunzione in ruolo di diritto), è stata approvata dalla Camera la proposta di legge n. 3391 che consente di assumere, appunto per concorso interno, i coadiutori assunti a tempo indeterminato in virtù della legge 11 agosto 1973, n. 533.

A questo punto, mi pare sia il caso di chiedere all'onorevole rappresentante del Governo notizie più dettagliate in ordine all'andamento dei concorsi per uditore giudiziario in quanto a tale problema, nella nota introduttiva, si fa cenno molto sommariamente. Ad avviso del relatore, si tratta di una questione fondamentale soprattutto al fine di predisporre l'attuazione del processo penale senza dover sguarnire, contemporaneamente, le sezioni civili dei vari tribunali, cosa che comporterebbe un ulteriore rallentamento nel funzionamento della giustizia civile.

Risparmio agli onorevoli senatori la illustrazione, peraltro interessante, del funzionamento — presso il Ministero — del Centro elettronico di gestione e ricerca operativa e di tutti i benefici che ne sono derivati e che sono sinteticamente indicati nella relazione ministeriale.

Per quanto riguarda i servizi giudiziari, sempre in materia di aggiornamento nel campo della elettronica, va segnalato il potenziamento del Centro elettronico della Corte suprema di Cassazione e del Casellario centrale e circondariale di Roma, la ultimazione di 240 terminali, se non vado errato, per il collegamento dei tribunali con il Centro elettronico di documentazione presso la Corte di cassazione e la formazione dell'archivio legislativo per il quale, peraltro, pare che si debba risolvere il problema della legislazione anteriore all'ottobre 1971, per quanto riguarda le Regioni, ed al 1° gennaio 1974, per quanto concerne lo Stato.

L'esperienza del Centro pilota del casellario centrale e di quello di Roma sarà estesa con la meccanizzazione dei casellari delle città di Milano, Napoli e Palermo.

Per l'edilizia giudiziaria, a favore della quale si prevede l'unico aumento in conto capitale indicato nella Tabella da 6,5 miliardi a 7,5 miliardi, si sottolinea, nella relazione ministeriale, che il sistema dei contributi agli enti locali ha dato favorevoli risultati consentendo di finanziare la costruzione di nuovi edifici in 226 comuni di cui 6 sedi di corte d'appello, 57 sedi di tribunale e 163 sedi di pretura per un importo complessivo di costo dell'opera più gli interessi sui mutui di 89 miliardi e 109.958 milioni, con un contributo a carico dello Stato di 68 miliardi e 293 milioni circa.

In applicazione della legge 11 maggio 1973, n. 271, con la quale è stato disposto l'aumento dello stanziamento a decorrere dal 1972 e fino al 1995, per l'anno 1976 lo stanziamento è stato aumentato, come ho già detto, a lire 7,5 miliardi sui quali sono stati assunti impegni per 3 miliardi e 319 milioni circa. Di tale somma, 1 miliardo e 719 milioni circa sono stati assegnati ai comuni delle regioni insulari e meridionali.

La somma disponibile per il 1976, pertanto, è di 3 miliardi e 680 milioni dalla quale, tuttavia, dovranno essere detratti gli impegni che saranno assunti nell'anno in corso.

Dello stanziamento complessivo per il 1976, il Ministero riserva lire 3 miliardi agli interventi a favore dei territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, numero 1523, pur sottolineando che questo programma è anche legato alle disponibilità finanziarie delle amministrazioni comunali.

Come ho detto all'inizio, larga parte della nota introduttiva viene dedicata all'attività dell'amministrazione penitenziaria. È da sottolineare che indubbiamente l'approvazione, e quindi l'attuazione, della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario ha posto gravi problemi per quanto concerne soprattutto la carenza delle strutture e del personale, e, quindi, la necessità di predisporre nuovi strumenti e di addestrare il personale.

Il relatore si rende conto del necessario rodaggio di un provvedimento di questo genere, ma è indispensabile che questo settore

venga indicato come uno dei settori prioritari di intervento amministrativo da parte del Ministero di grazia e giustizia.

È evidente che, preliminarmente, occorre risolvere il problema del personale, presupposto essenziale per la riforma del sistema. Si prevede la riorganizzazione dei servizi sanitari nei manicomi giudiziali e nelle case di cura e custodia e si riafferma la tendenza ad una surrogazione di queste istituzioni psichiatriche giudiziarie con gli ospedali psichiatrici civili.

Nella relazione si sottolinea anche una carenza nel ruolo amministrativo-direttivo che pone in difficoltà l'Amministrazione per l'attuazione della riforma. Certamente, si è creata una situazione di disagio per cui il ruolo direttivo degli istituti penitenziari non costituisce una carriera molto attraente; si tratta infatti di posti che, soprattutto in questa prima fase di rodaggio, danno luogo a grosse preoccupazioni per chi ha certe responsabilità.

Ma il relatore ritiene che un adeguato coordinamento della progressiva attuazione del nuovo ordinamento penitenziario da parte del Ministero potrebbe alleviare le preoccupazioni e il disagio dei direttori degli istituti di pena.

Per quanto concerne il personale militare di custodia, va ricordata la legge 7 giugno 1975, n. 198, che ha disposto l'incorporamento di 1.500 unità di leva nel Corpo degli agenti di custodia, quali volontari ausiliari. Il relatore gradirebbe chiarimenti da parte del rappresentante del Governo sullo stato di questo incorporamento e sui prevedibili tempi di attuazione dello stesso.

Si auspica, peraltro, la definitiva approvazione, da parte della Camera, del disegno di legge, già approvato dal Senato, relativo all'aumento delle dotazioni organiche dello stesso Corpo nella misura di 2.500 unità.

Il relatore prega il rappresentante del Governo di voler dare qualche notizia più precisa sui programmi di adeguamento e di aggiornamento del personale militare per l'espletamento delle diverse forme di assistenza.

Per quanto concerne l'ordinamento penitenziario, oltre a garantire l'ordine e la sicurezza degli stabilimenti attraverso la dotazione di apparecchi rilevatori elettronici per il controllo delle cose e delle persone che vi accedono (cosa che risolverebbe molti gravi problemi nel pieno rispetto della personalità del detenuto e di chi si reca a visitarlo), si procederà al completamento del programma che prevede l'installazione generalizzata degli impianti televisivi centralizzati per evitare gli assembramenti che hanno dato luogo in passato a gravi inconvenienti.

Per quanto attiene ai servizi relativi al mantenimento dei detenuti e degli internati ed ai trasporti carcerari, si sottolinea un'attività particolarmente intensa prevista per il 1976, cui corrisponde anche l'entità delle somme stanziate in bilancio. Si assicura che il settore del mantenimento in appalto è stato limitato, con decorrenza 1° gennaio 1975, alla sola fornitura dei generi alimentari. Per il combustibile, per la cottura del cibo, per il riscaldamento e per la provvista dei mezzi necessari alla pulizia e all'igiene personale dei detenuti, per i medicinali e per il materiale sanitario, provvederà direttamente l'Amministrazione.

Per il settore dell'edilizia penitenziaria, si fa menzione di una serie di interventi per quanto riguarda la manutenzione ordinaria, il rifacimento e completamento di impianti di vario genere, l'ampliamento e la ristrutturazione delle misure edilizie di difesa per la sicurezza di alcuni istituti. In ordine alle carceri mandamentali, invece, si intende proseguire per il 1976 nell'opera intesa a consentire, attraverso l'esecuzione dei necessari lavori di ristrutturazione e di miglioramento, la riapertura di numerosi istituti che assolvono, nell'esecuzione di pene brevi o degli ultimi periodi di pene lunghe, una importante funzione di recupero. Questo potrà permettere di risolvere anche il problema del reinserimento del detenuto, assicurando la vicinanza degli stabilimenti al luogo di residenza della famiglia del detenuto stesso.

Per quanto concerne il settore dell'edilizia carceraria, il relatore nota che gli impegni finanziari riguardano sostanzialmente la ma-

nutenzione, il rifacimento e il completamento degli impianti, l'ampliamento e la ristrutturazione delle opere di difesa per la sicurezza dei detenuti: vorrebbe sapere se esistono programmi per la costruzione di nuovi istituti da finanziare con la legge del 1973, il cui stanziamento peraltro forse non è più sufficiente per il programma che era stato predisposto e sulla base del quale era stata approvata la legge stessa, soprattuatto perchè sembra che almeno il 40 per cento di quelle somme debba essere destinato alla revisione dei prezzi delle opere già in corso e non completate.

Viene sottolineata in particolare l'istituzione dei centri di servizio sociale distribuiti nelle zone più significative dei vari distretti; ma non vorrei che la dizione « distribuiti nelle zone più significative... » significasse che saranno realizzati solo alcuni centri di servizio sociale fra quelli indicati nella tabella allegata all'ordinamento penitenziario, dimenticandone altri.

Il relatore si permette di sottolineare l'importanza e l'urgenza della istituzione degli uffici specializzati del magistrato di sorveglianza e dei centri di servizio sociale, perchè si possa attuare in concreto il nuovo ordinamento penitenziario. È chiaro che questa istituzione non potrà avvenire che gradualmente, ma i tempi dovranno essere assolutamente affrettati, perchè con l'attribuzione delle nuove funzioni noi abbiamo inteso creare le strutture essenziali per l'opera di risocializzazione, che rappresenta il fulcro della riforma dell'ordinamento penitenziario. Se non si giunge rapidamente alla copertura di tutti gli uffici del magistrato di sorveglianza nelle sedi già previste, avremo conseguenze molto gravi: un carico di lavoro per i giudici di sorveglianza delle sedi dei tribunali, che dovranno assolvere — da soli e senza strutture adeguate — non solo le funzioni del giudice di sorveglianza che prima espletavano nell'ambito del circondario, ma anche le funzioni del giudice di sorveglianza per altri circondari nell'ambito della nuova circoscrizione, creata come competenza di ufficio del magistrato di sorveglianza.

Signor Presidente, onorevoli senatori, il relatore alla Commissione — nel raccomandare l'espressione di un parere favorevole in merito alla tabella in esame — intende nel contempo raccomandare vivamente al Governo di tener conto di certe priorità in relazione alla vasta congerie di provvedimenti, sia legislativi che amministrativi, indicati o promessi nella relazione ministeriale.

Si tratta di operare in un settore nel quale, non dimentichiamolo, accanto all'urgenza degli interventi vi è anche da tener presente una situazione di forte carenza finanziaria e, per la verità, anche quest'anno non possiamo certamente ritenerci soddisfatti della parte assegnata, rispetto al bilancio generale dello Stato, al Ministero della giustizia, pur rendendoci conto della particolare situazione economica del Paese e della finanza pubblica.

Volendo dunque fare un ordine delle prioritarie necessità da affrontare, il relatore si permette di evidenziare, innanzitutto, quanto è connesso con il nuovo ordinamento penitenziario per il quale occorre risolvere, come ho già detto, problemi relativi al personale, nel numero e nell'addestramento e all'istituzione rapida degli uffici del magistrato di sorveglianza nonchè dei centri di servizio sociale.

Come indicazione di assoluta priorità, il relatore si permette di segnalare anche il problema dei lavori della Commissione parlamentare per la riforma del codice di procedura penale, la quale nel 1976 porrà il problema del nuovo processo penale e, quindi, delle nuove strutture necessarie per la sua attuazione.

È evidente che un processo penale quale quello che si viene delineando in sede di legislazione delegata, che comporta rapidità nei procedimenti, grossi impegni da parte di tutti gli operatori giudiziari, siano essi giudici, pubblici ministeri o avvocati, non potrà assolutamente funzionare — anche in considerazione della brevità dei termini posti nel nuovo codice di procedura penale — se non verranno tempestivamente approntate le strutture necessarie, se non si perverrà ad una migliore distribuzione e dislocazione dei

magistrati, dei segretari giudiziari, dei coadiutori; se non si giungerà infine ad una integrazione e ad un aumento degli organici di tutto questo personale.

Il relatore ricorda anche che, proprio in questi giorni, è entrata in vigore la riforma del diritto di famiglia e ricorda anche che, nel disegno di legge d'iniziativa della senatrice Falcucci, era prevista l'istituzione del tribunale per la famiglia, parte poi stralciata nella definitiva approvazione di questa riforma.

Di conseguenza, nuovi compiti vengono a gravare sui giudici ma, cosa assai importante, si tratta di compiti che richiederanno un approccio diverso dello stesso giudice rispetto ai problemi posti dalle nuove direttive del diritto di famiglia. Orbene, proprio in considerazione di questo elemento, io ritengo che sia quanto mai urgente la predisposizione di un disegno di legge il quale preveda la istituzione del tribunale per la famiglia

Sono infatti convinto che questo problema, che potrebbe essere considerato unitamente a quello del tribunale per i minorenni, costituisce un fatto fondamentale per la stessa attuazione del nuovo diritto di famiglia. L'intervento del magistrato, dal Senato limitato giustamente al massimo, ma pur sempre necessario per dirimere in via breve le controversie derivanti dalla unitarietà della gestione della vita familiare e dall'esercizio della potestà sui figli, l'intervento del magistrato — ripeto — non può essere concepito nelle forme nelle quali si esprime oggi l'attività giudiziaria civile nei tribunali.

Se non provvederemo in questo settore, sono convinto che potremmo correre il serio rischio di fallire in uno degli obiettivi fondamentali della riforma del diritto di famiglia così come, in fondo, è fallita tutta la normativa riguardante il tentativo di conciliazione in sede di separazione personale tra coniugi ed in sede di giudizi di divorzio.

Tra le raccomandazioni che il relatore si permette ancora di fare al Governo, vi è quella concernente la realizzazione delle strutture per il funzionamento della legge sugli stupefacenti che tra breve sarà definitivamente approvata dal Parlamento.

Sono previste sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello; vi sarà anche un periodo di *vacatio legis* per il quale ritengo che si dovrà concordare, tra tutti i Gruppi politici, una normativa transitoria. Su proposta del senatore Petrella — per la verità molto giustamente — abbiamo previsto una immediata depenalizzazione di condotte prima variamente penalizzate; poichè nello spirito e nella lettera della legge tale depenalizzazione è strettamente legata all'attuazione degli interventi di riabilitazione, cura e reinserimento sociale. Poichè queste norme entreranno in vigore immediatamente, mentre anche i centri di cura provvisori sono previsti entro due mesi e mezzo dall'entrata in vigore della legge stessa (in caso di inadempienza da parte delle Regioni è prevista un'ulteriore dilazione fino al provvedimento sostitutivo da parte del Ministero della sanità), io ritengo che, stante questa situazione, sia quanto mai necessario prevedere una disposizione transitoria. Con essa si dovrebbe stabilire che in questo frattempo il magistrato che dichiara la non punibilità di un certo comportamento abbia — in concreto — la possibilità di avviare verso strutture già esistenti per la cura di disintossicazione e per l'azione di risocializzazione coloro che verranno giudicati in base alla nuova normativa.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, raccomando di esaminare la possibilità di una riforma organica e non di procedere attraverso la presentazione di disegni di legge per interventi settoriali, soprattutto in ordine al problema della responsabilizzazione del magistrato e della riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, in funzione dell'attuazione della riforma del codice di procedura penale.

In relazione a queste esigenze di carattere prioritario, il relatore si permette di chiedere un impegno del Governo con una indicazione delle prospettive, le più precise possibili, circa i tempi di realizzazione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore De Carolis per la sua ampia relazione e soprattutto per essersi egli assunto, nonostan-

te i suoi molteplici impegni, anche questo non lieve onere.

Dichiaro aperta la discussione generale.

F I L E T T I . Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, non ho la pretesa di svolgere nuove argomentazioni e nuove tesi, anche se ancora una volta mi accingo a prendere la parola in sede di esame del bilancio di previsione per il Ministero di grazia e giustizia.

Il relatore, senatore De Carolis, iniziando a parlare, ha fatto riferimento al lavoro legislativo che si è svolto nel corso di quest'anno, puntualizzando e specificando determinate leggi qualificanti che sono state approvate dal Parlamento e che io qui certamente non torno ad elencare.

Ciò significa che il Parlamento ha lavorato e mi piace rilevare che particolarmente questa Commissione ha dato prova della sua intensa operatività e operosità. Ma, premesso questo, a me sembra che non si siano verificati fatti nuovi in ordine al problema essenziale che viene qualificato con la dizione « crisi della giustizia »; la quale crisi della giustizia, a mio avviso, non può addebitarsi soltanto alla carenza di una idonea normativa legislativa, ma al difetto di strumenti e di mezzi, alle deficienze che riflettono i soggetti che debbono attuare la giustizia: la magistratura, gli operatori del diritto e, tra questi, gli avvocati.

La giustizia continua ad essere lenta e come tale non assolve congruamente ai suoi compiti. A mio parere, quindi, bisogna innanzitutto incidere profondamente nell'ambito delle norme che disciplinano il processo civile e il processo penale. Per eliminare le carenze del processo civile occorrono riforme immediate concernenti gli aspetti tecnici e gli strumenti necessari perchè si possa pervenire ad un procedimento celere.

Non sono sufficienti adattamenti marginali, ma necessitano innovazioni consistenti in un piano organico che realizzi una riforma globale. Un codice processuale, ove si ritenga che non sia più adeguato ai tempi e che non appaghi le attuali istanze sociali, non può essere modificato a strappi, ma deve essere organicamente sostituito da altro codice che realizzi un processo nuovo, tale da consentire l'affermazione di una rapida giustizia sostanziale.

È stato presentato dal Governo un disegno di legge che apporta modificazioni al vigente codice processuale civile, ma esso non sembra idoneo ad eliminare le gravi carenze che oggi affliggono il processo civile. Ad esempio permangono le discrasie che riflettono i procedimenti cautelari (sequestro conservativo e giudiziario), il processo esecutivo, il procedimento relativo allo scioglimento delle comunioni, la esecutorietà delle sentenze di primo grado.

Anche il processo penale deve essere riformato con la presentazione al Parlamento del nuovo testo entro il 30 aprile 1976 (termine fissato dalla legge delega) e con la eliminazione delle non poche lacune riscontrabili nella legge di delega. Ciò dovrebbe essere fatto con un ulteriore provvedimento legislativo che ben può essere adottato entro il termine predetto.

Ma tutto ciò rilevato, a me sembra che la crisi della giustizia permarrà e si aggraverà se non sarà modificato sostanzialmente l'ordinamento giudiziario. Al riguardo preciso che il mio Gruppo è nella quasi generalità dei suoi componenti favorevole all'istituzione del giudice monocratico in primo grado, ma non per il cosiddetto giudice di pace, il giudice elettivo, il giudice onorario. La crisi della giustizia permarrà e si aggraverà se non saranno adottati provvedimenti idonei, concernenti la difesa di ufficio, se non sarà licenziata definitivamente la legge sul patrocinio dei non abbienti.

Al riguardo ho potuto rilevare, attraverso l'esame della tabella numero 5 del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, che non vi è alcun particolare riferimento alle spese relative al patrocinio dei non abbienti. Vi è soltanto un accenno al gratuito patrocinio, che non è la stessa cosa del patrocinio dei non abbienti. E la voce congloba anche altre previsioni, sicchè non è dato comunque conoscere qual è la spesa stanziata ai fini del funzionamento di quello che dovrebbe essere un nuovo istituto.

Ma la crisi della giustizia continuerà e si aggraverà ancora se non sarà ben strutturata la polizia giudiziaria, se non si provvederà ad attuare una efficiente organizzazione giudiziaria, se non si risolveranno i problemi collegati alla selezione attitudinale del giudice, se non sarà realizzata una adeguata riforma dell'ordinamento professionale forense, se infine non subentrerà nel magistrato e negli operatori del diritto il senso della responsabilità nell'assolvimento delle rispettive funzioni.

A tutto questo si deve provvedere senza scimmiottare i modelli altrui, senza ostentazioni passionali, operando la fusione tra il buono del passato e il presente, tenendo conto delle idee innovatrici, ma considerando anche il positivo e il negativo della tradizione e risolvendo i problemi di coordinamento tra i nuovi codici e la normativa attualmente vigente.

Necessita peraltro predisporre nuovi mezzi ed idonee strutture per rendere effettivamente operanti le nuove discipline sia sostanziali che processuali.

Ma per eliminare il fenomeno della lentezza della giustizia si rendono necessarie particolarmente anche — e non poche — modifiche nell'ambito del diritto sostanziale. E tra queste mi permetto di suggerire l'abolizione del principio nominalistico nella liquidazione dei crediti e la correlativa istituzione del principio della rivalutazione dei crediti, sì da porre il debitore nella condizione di non trarre profitto dal lungo corso del giudizio. Avviene oggi, infatti, che il debitore resiste ingiustamente, con la certezza che, in dipendenza della condanna al pagamento di una somma di danaro, dovrà corrispondere solo gli esigui interessi legali sulla somma liquidata in sentenza. Il che, in ogni caso, si traduce a suo beneficio e a danno del creditore il quale, a distanza di anni e a volte di decine di anni, riscuote somme svalutate, oppure non può realizzare il credito per avere il debitore adottato, nel frattempo, accorgimenti idonei a non soddisfare il debito contratto.

E vengo ora rapidamente ad un esame della nota preliminare al bilancio del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1976, osservando che essa, ancora una volta, denunzia le carenze che affliggono l'amministrazione della giustizia, sottolineando onestamente che essa propone non pochi rimedi, ritenuti idonei ad eliminare le disfunzioni e a superare la crisi di credibilità della giustizia. Purtroppo è tuttavia da temere che ogni buon proponimento rimarrà frustrato e comunque affievolito dai cosiddetti « limiti della disponibilità » (questi sono i termini adoperati nella nota preliminare), che continuano a persistere senza giusticato motivo. Al riguardo, in contrasto a quanto ha ritenuto di dedurre il relatore senatore De Carolis, a me pare che dalle operazioni aritmetiche si ricavi che nessun miglioramento è stato praticato in ordine alla previsione di spesa del Ministero di grazia e giustizia, facendo i dovuti raffronti con le previsioni fatte per gli altri Ministeri.

Preso atto che vi è una certa divergenza di cifre tra quanto si legge nella tabella e quanto viene riportato nel quadro generale riassuntivo — vedrà l'onorevole rappresentante del Governo a che cosa è dovuta questa differenza che io potrei analizzare — è doloroso constatare che la previsione di spesa per il Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1976 non arriva neppure all'uno per cento, e supera l'uno per cento, fino a pervenire all'1,4 per cento se si tiene conto anche delle previsioni riguardanti la giustizia che sono contenute nelle tabelle del Ministero delle finanze e del Ministero dei lavori pubblici. Le cifre sono queste: la spesa prevista da tutto il bilancio dello Stato ascende a 36 mila miliardi 427.694.486 di lire, mentre la spesa prevista per il Ministero di grazia e giustizia si limita ad appena 353 miliardi 524.872.000. Il che comporta una previsione pari all'1,4 per cento.

Stando così le cose non è possibile potenziare le strutture della giustizia maggiorando e qualificando il personale — dai magistrati ai funzionari e agli ausiliari — se non si dispone di congrui mezzi finanziari. Anche le cosiddette riforme rimarranno allo stato di enunciazioni, mancando gli strumenti idonei per attuarle.

Il bilancio preventivo per l'anno 1976 presenta delle variazioni in aumento rispetto al bilancio dell'anno precedente. Ma si tratta di aumenti esigui, che incidono peraltro prevalentemente sulle spese correnti (circa 64 miliardi e mezzo) e in modestissima misura sulle spese in conto capitale (appena un miliardo). Quest'ultima variazione, d'altra parte, è dovuta all'incidenza di una sola legge, e cioè della legge 11 maggio 1973, numero 271, riguardante l'aumento dello stanziamento relativo alla concessione di contributi integrativi dello Stato per il servizio dei locali degli uffici giudiziari.

Da una rapida scorsa ai vari capitoli e alle varie voci del bilancio ritengo di sottolineare alcune previsioni, e particolarmente quella del capitolo 1003 che da una parte riduce gli assegni agli addetti al gabinetto e alle segreterie particolari, ma d'altra parte è da porsi in correlazione con il successivo numero 1004, laddove viene previsto un aumento di 30 milioni e 138 mila lire per compensi per lavoro straordinario devoluti al personale applicato agli uffici aventi funzione di diretta collaborazione con l'opera del Ministro. A me pare che si cambi la dizione, ma la sostanza resta la stessa.

P R E S I D E N T E . Obiettivamente, la situazione è questa: è molto aumentato il lavoro straordinario del personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro ma questo, naturalmente, non riguarda i dirigenti, per i quali è inammissibile il lavoro straordinario.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Questo non riguarda i dirigenti ma solo, come ha detto il Presidente, gli addetti al Gabinetto del Ministro.

F I L E T T I . Continuando nella mia esposizione dirò che apprezzabili sono le previsioni in aumento per acquisto di riviste (capitolo n. 1081), per il funzionamento e manutenzione della biblioteca (capitolo n. 1101) e per l'acquisto e rilegatura di pubblicazioni (capitolo n. 1594).

Un rilievo è inoltre da farsi in ordine alle spese e contributi che il Ministero appronta a favore dei comuni per il funzionamento della giustizia.

A me pare, e sul punto ho insistito anche altre volte, che tenuto conto della situazione precaria in cui si trovano i comuni, sia opportuno che il Ministero di grazia e giustizia provveda direttamente a quelle che sono le incombenze che riguardano la giustizia senza che tale amministrazione possa gravare, anche parzialmente, sui comuni.

Per quanto riguarda l'attività legislativa nel settore che ci interessa, il senatore De Carolis, nella sua accurata esposizione, ha fatto un *excursus* dei futuri provvedimenti sulla scorta della nota illustrativa che accompagna il bilancio; non ripeterò dunque le cose già dette, ma mi limiterò ad osservare che sono stati omessi alcuni problemi di particolare rilevanza e, tra questi, quello riguardante il più volte promesso disegno di legge organico sulla disciplina delle locazioni degli immobili urbani.

Allo stesso modo, manca la previsione di una normativa sulla pubblicità in relazione alla riforma del diritto di famiglia da poco entrata in vigore. All'uopo abbiamo appreso che i notai incontrano rilevanti difficoltà nel prestare ossequio a quelle che sono le nuove norme del diritto di famiglia ai fini della trascrizione degli atti e quindi della opponibilità ai terzi dei diritti sorti dalle nuove disposizioni o regolamentazioni.

Ritengo di non aver altro da aggiungere; ho proceduto ad un esame piuttosto rapido del bilancio di previsione per il 1976. È da augurarsi che le competenti Commissioni giustizia del Senato e della Camera continuino ad operare intensamente, affinchè nuove norme e nuove discipline possano essere attuate.

È tuttavia necessario che, contemporaneamente, così come ha concluso anche il senatore De Carolis, si presti la massima attenzione per fornire alla giustizia i mezzi e gli strumenti perchè essa possa seriamente funzionare.

S A B A D I N I . Onorevole Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli senatori, il preambolo piuttosto generale con il quale inizierò il mio intervento non impressioni. Cercherò infatti di contenermi in limiti ristretti anche se, evidentemente, in occasioni come questa sorgerebbe spontaneamente il desiderio vorrei dire la tentazione, di procedere ad un esame ampio dei problemi.

Questo sarebbe in qualche misura, se non necessario, per lo meno opportuno, soprattutto nel momento particolare nel quale ci troviamo ad operare. Se infatti si tratta di un momento difficile per il Paese, in genere, penso sia un momento di emergenza — o di quasi emergenza — per quanto riguarda i problemi della giustizia.

Comunque, anche se non allungherò il discorso più del dovuto, ritengo che non dobbiamo limitarci soltanto a ripetere le consuete recriminazioni; piuttosto, direi che dobbiamo cercare insieme di considerare nuove risposte e nuove prospettive. Ritengo infatti che in questi lunghi anni di discussioni accese, ed a volte anche aspre, si sia in gran parte superata la difficoltà di fondo che non era soltanto di carattere operativo, ma anche di scelta e di orientamento.

Si parla da molto tempo di crisi della giustizia. Direi però che oggi se ne parla forse meno, da un punto di vista generale, proprio perchè certe questioni sono giunte a tale maturazione nella coscienza, non solo degli operatori del diritto e dei politici, ma anche nella coscienza civile, per cui si ritiene quasi inutile o superfluo ripetere le solite cose.

Vorrei sottolineare la mia convinzione che ormai, effettivamente, taluni problemi fondamentali, anche se non sono stati del tutto superati, sono stati in gran parte meditati e acquisiti. Si tratta, ora, di dar loro un impulso politico decisivo, che si sarebbe potuto dare anche prima (ecco la nostra osservazione critica di carattere politico), ma che oggi non è più rinviabile e soprattutto è possibile realizzare. E su questo concetto tornerò a soffermarmi quando verrò ad esaminare i singoli provvedimenti, gli stessi che sono stati indicati nella relazione dell'onorevole Ministro.

Elemento essenziale dal quale dobbiamo pur sempre partire (anche perchè su questa strada sono emersi alle volte orientamenti diversi e contraddittori) è il tema della criminalità e di tutti gli altri problemi di disagio civile e sociale che sono connessi all'esercizio della giurisdizione, sia in sede penale che in sede civile E a questo punto mi permetto di sollevare una critica di fondo alla nota preliminare del Ministero, che comincia con un'introduzione veramente strana e che mi auguro sia sfuggita al Ministro e che penso non possa essere condivisa nè dal Ministro stesso nè dall'onorevole Sottosegretario, perchè altrimenti dovremmo pensare che la causa della crisi della giustizia vada ricercata nelle critiche che alla crisi della giustizia vengono mosse.

Sono convinto che chi ha redatto questa nota avesse i suoi problemi, che però non sono i nostri, nè certamente quelli del Ministro o dell'onorevole Sottosegretario. E questo ci lascia molto preoccupati, perchè se il giudizio sulla situazione dell'ordine pubblico, della criminalità, fosse esatto, è evidente che una valutazione da farsi dovrebbe essere quella del funzionamento della giustizia, del rapporto diretto che esiste tra amministrazione della giustizia e criminalità. In proposito mi sentirei tentato a svolgere delle considerazioni di carattere più vasto, ma non voglio appesantire questo mio intervento con riferimenti ovvii, che sono più che noti ai colleghi. Un riferimento, tuttavia, sia pure generico per mettere in evidenza la drammaticità della situazione, non posso non farlo in relazione ai delitti più gravi che sono rimasti in gran parte impuniti, nonchè ai provvedimenti che direttamente o indirettamente riguardano l'amministrazione della giustizia.

Si era partiti da una legge per il riordinamento dei servizi di sicurezza. Ebbene, la legge è importante non solo per la sicurezza dello Stato, per la sicurezza delle istituzioni, ma anche per l'amministrazione della giustizia, perchè una delle cause principali del disordine e della sfiducia che hanno dominato nel nostro paese in questi ultimi an-

ni è costituita dai delitti di carattere politico e da quelle interferenze sospette che in qualche modo sono state scoperte tra i servizi di sicurezza dello Stato come il SID. E non è cosa da poco, ad esempio, che in un paese che si propone di affrontare e risolvere problemi di una certa dimensione e di una certa natura l'ex capo dei servizi segreti sia addirittura imputato di favoreggiamento nei confronti di un'organizzazione eversiva come « La Rosa dei venti ».

Queste non sono argomentazioni di carattere politico estranee ai problemi immediati che stiamo discutendo, soprattutto quando vediamo la correlazione che esiste tra questa organizzazione che ha carattere di delinquenza politica e la delinquenza comune. Prendiamo i sequestri di persona: ha poco rilievo, ad esempio, constatare che una delle cause per cui la mafia ha potuto organizzare tanti sequestri di persona sia proprio la latitanza di Luciano Liggio, riuscito a sfuggire in quello strano modo che sappiamo alle mani della giustizia?

Intendo dire che una delle cause principali per cui il nostro paese si è trovato negli ultimi anni in situazioni tanto difficili, ha proprio in questi fatti la sua matrice e la sua natura.

E non possiamo dire — per sottolineare la drammaticità della situazione — che anche altri servizi dello Stato, che sarebbero dovuti intervenire in questa materia, siano immuni da responsabilità. Guardiamo un poco come le indagini sono state deviate fin dal primo momento. Pensiamo ad esempio come — e qui devo dirlo chiaramente — all'interno della stessa magistratura siano state prese delle decisioni che lasciano gravemente perplessi. C'è una zona nera, certamente che è quella dell'eversione politica, del collegamento dell'eversione politica con la delinquenza comune; ma c'è anche una zona grigia, sulla quale dobbiamo meditare, ed è quella della incertezza di alcune decisioni, delle decisioni contraddittorie.

Dico queste cose perchè poi, qualora si sia convinti di questo, lo Stato, il Parlamento il Governo in particolare, che pure nell'attuale ordinamento parlamentare in gran parte ha l'esercizio effettivo dell'iniziativa legislativa, debba prendere dei provvedimenti seri, che tocchino indubbiamente in primo luogo la riorganizzazione dei servizi segreti, che modifichino l'altra legge importante, quella concernente il segreto militare, il segreto di Stato. E non parlo del segreto istruttorio, che in parte è stato adeguatamente trattato nella riforma del codice di procedura penale.

Questo anche per dire che, in questo momento particolare, la discussione sul bilancio e i problemi della giustizia non riveste soltanto una importanza di carattere settoriale, ma investe una dimensione di carattere politico molto più generale. La giustizia è una delle strutture fondamentali dello Stato, uno dei modi con cui si difende il potere, che è, e deve diventare sempre di più un potere democratico. Non è stato mai un problema settoriale, ma è sempre stato un problema politico. Però oggi lo è in dimensioni ancora maggiori. E poi, insieme con questo, vi sono pure altri problemi di grande dimensione sociale. A questo riguardo non mi soffermerò a dire tutto quello che è necessario per mutare la società, per avere comportamenti diversi dell'uomo di fronte alle leggi e quindi comportamenti diversi da parte dei cittadini nei confronti dell'ordine, della giustizia e di conseguenza dell'ordine pubblico. Troppo ci sarebbe da dire e da fare, andremmo veramente in alto mare. Mi interessa riferire questi problemi perchè si abbia una visione più precisa della strada che dobbiamo seguire. Nel passato più recente — non tanto da parte nostra poichè in certi casi abbiamo votato contro — sono state fatte delle scelte contraddittorie. Comprendo perfettamente i provvedimenti che vogliamo definire di carattere temporaneo ed eccezionale, di fronte a situazioni che devono pur essere combattute, ma c'è anche la necessità di non ricorrere a qualsiasi mezzo, perchè altrimenti si possono superare dei margini di sicurezza al di là dei quali cosa succede non si può sapere.

Ritengo che certe scelte che sono state fatte — e mi riferisco in particolare alla legge sull'ordine pubblico — siano talmente contraddittorie con la necessità di riforme

dell'ordinamento sociale e della stessa struttura giudiziaria, che effettivamente possano portare lontano. Quando adottiamo provvedimenti di questa natura — e speriamo di non doverne adottare più, perchè sarebbe veramente non dico andare contro corrente, ma addirittura prendere una strada opposta a quella che effettivamente dobbiamo percorrere — dobbiamo stare molto attenti.

Mi riferisco ancora alle tre leggi che possiamo dire in certa misura eccezionali che abbiamo discusso nell'ultimo anno: una è quella sulla libertà provvisoria, sulla quale siamo ritornati indietro in confronto alla legge delega del codice di procedura penale. Pare che la legge delegata intenda restaurarne giustamente i termini. Abbiamo votato a favore in quella occasione perchè era indispensabile: se non fosse stata approvata quella legge sarebbero tornati liberi un certo numero di delinquenti pericolosi. Abbiamo dichiarato perchè la votavamo e l'abbiamo votata. Abbiamo votato quelle altre norme che hanno modificato le competenze e ritengo che abbiamo fatto cosa giusta (la competenza che passa dalle corti d'assise ai tribunali), sia perchè c'erano tanti sequestri di persona in corso, sia perchè il sintomo era e resta grave.

Ma quando ad esempio, come nell'ultima legge, andiamo a votare degli articoli — mi riferisco particolarmente alla modifica dell'articolo 53 del codice penale — che hanno ben altra dimensione, allora tocchiamo dei valori fondamentali dello Stato sui quali è basata la convivenza, la difesa, la proporzione tra l'azione offensiva e la reazione, i quali effettivamente possono mettere in dubbio equilibri molto delicati non solo di umanità, ma di rispetto della persona, della libertà.

Dobbiamo stare molto attenti a percorrere la via dei provvedimenti eccezionali, onorevoli colleghi, e dobbiamo cercare di evitare di vararli. I problemi della società e della giustizia si risolvono sul piano delle riforme, non sul piano delle eccezioni e della repressione, nè tanto meno della reazione.

Voglio mettere in evidenza quali sono le conseguenze che derivano da questa situazione. Non ho avuto il piacere di partecipare all'ultimo congresso dei consigli forensi; tuttavia posso dirvi che in occasioni come quella di chi si fa paladino non solo di un arretramento sulle norme particolari, ma di un arretramento generale sul piano della giustizia, si profitta di quelle stesse cose che noi abbiamo fatto per dire che non si deve andare avanti, ma si deve tornare indietro. Prendiamo alcune note da quel congresso, le quali colgono l'occasione delle leggi temporanee (non eccezionali) per dire che la legge delega della procedura penale non garantisce nè l'efficienza nè tanto meno la sicurezza, perciò non si deve andare avanti sul piano delle riforme, ma si deve arretrare sul piano di una modifica della legge delega. Malgrado tali proposte siano rimaste in minoranza, per quanto diverse siano state le conclusioni e vi sia stato un ampio schieramento contrario, voglio però richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che certi provvedimenti che adottiamo, sviluppano effetti, per ragioni politiche, addirittura contrari alla stessa intenzione del Parlamento, e sono strumentalizzati.

Dobbiamo seguire la strada con coerenza e percio dobbiamo andare avanti veramente in modo sistematico ed organico sul problema delle riforme, le quali incidono grandemente sull'efficienza e sulla funzionalità della giustizia

Un'altra osservazione, di fronte alla quale ci troviamo in molteplici casi: una critica al criterio generale di gestione del Ministero, soprattutto in tempi passati ma anche recenti: non dobbiamo farci trovare impreparati di fronte alle riforme. Prendiamo l'ordinamento penitenziario e le ribellioni, le proteste che si sono avute: sapevamo che questa legge avrebbe potuto avere un certo margine nei tempi di attuazione. Ricordo che il ministro Zagari — quando il provvedimento era in prima lettura al Senato — parlò della riforma dell'ordinamento penitenziario addirittura come di una legge-quadro; effettivamente non si tratta di una legge-quadro; è una legge che contiene indirizzi ben precisi, delle norme di attuazione, che prevede che il regolamento deve essere fatto sulla base di quella legge, ma non è una legge-quadro. È chiaro che vi sono delle norme le

quali, dato lo stato attuale dell'amministrazione di questo settore, richiedono un certo tempo per poter essere attuate. Ma quanti anni sono che si parla dell'ordinamento penitenziario? Sono molti anni che se ne discute, che si citano le norme di base, che sono state rilevate, definite, ampliate dal Parlamento e che sono state, all'origine, una opera iniziale del Governo (si tratta, infatti, di un disegno di legge governativo). Ecco allora una domanda: perchè si lasciano passare tutti questi anni invano, inutilmente? Non c'è ragione di perdere tempo, per lo meno si potevano avviare certe soluzioni e noi, come opposizione, non siamo rimasti indifferenti a questa tematica che non è scoppiata tra le mani all'indomani delle proteste. Ricordo che anni fa, all'onorevole Pennacchini, allora Sottosegretario alla giustizia, piu volte abbiamo chiesto notizie sull'edilizia penitenziaria, abbiamo chiesto dei finanziamenti, dei progetti, delle scelte che si intendevano fare. Quali sono oggi queste scelte? Quelle dell'ammassamento, come a Rebibbia, oppure scelte diverse che finalmente permettano la difesa dell'individuo e la sua rieducazione insieme con la sicurezza? A questo proposito devo dire che ci sono state anche delle indicazioni, ci sono state fatte delle promesse, ma poi vediamo che le indicazioni, che le promesse non diventano realtà. Anzi, se guardiamo la Tabella — come ha giustamente rilevato lo stesso relatore — vediamo riadattamenti di questo o quell'istituto, spese notevoli peraltro; indubbiamente ci saranno degli istituti che possono essere riadattati, ma si tratta pur sempre di un provvedimento di emergenza Io non sollevo obiezioni al fatto che si spendano soldi per i riadattamenti: a volte è necessario farlo, ma lo stato dell'edilizia carceraria è tale per cui bisogna partire dai progetti di fondo, bisogna rivedere tutto il problema So perfettamente, onorevole sottosegretario, che lei è a conoscenza di queste cose, tanto è vero che ho cominciato dicendo che lo stato della giustizia in Italia è tale per cui è necessario discutere tutti insieme per poter avere una dimensione organica della strada che dobbiamo seguire Altrettanto dicasi, anche se non è esclusiva competenza di questo Ministero, per l'attuazione del diritto di famiglia; mi riferisco all'organizzazione degli uffici degli enti locali, al notariato, a tutti quei provvedimenti che non sono di regolamento, ma attuativi, di esecuzione. Il fatto, onorevoli colleghi, che manchino piccole strutture di queste dimensioni, o che non ci sia soltanto l'inadeguata preparazione del personale, ancora una volta può far sì che, sul piano delle realizzazioni, molto si vanifichi o quasi Questo è un Paese nel quale ogni volta che si fa un passo avanti c'è poi l'onda di riflusso. Chiediamo, per il prestigio delle istituzioni, che si prendano quei provvedimenti non più procrastinabili. Si tratta, in fondo, anche di un po' di fantasia, si tratta di non lasciare che le carte si muovano per niente.

Vorrei inoltre parlare anche sui problemi di carattere generale che sono stati forse la parte principale della relazione del senatore De Carolis. Una premessa, perchè non intendo fare il pessimista, il denigratore a tutti i costi· abbiamo lavorato e non inutilmente; la delega per la procedura penale è stata definita, ora si sta discutendo del provvedimento delegato, però questo (è una domanda che rivolgo all'onorevole Ministro perchè ho sentito voci diverse) sarà definito effettivamente entro i termini stabiliti dalla legge, cioè nei due anni che scadono ad aprile del prossimo anno?

Ci sono poi altri grossi problemi che si ricollegano a questo discorso, alcuni dei quali sono stati trattati dal relatore; ad esempio il codice di procedura penale richiede una sistemazione diversa dei servizi, altrimenti andremo all'inefficienza, all'impossibilità di attuarlo, avallando critiche distruttive e corrosive fatte strumentalmente, ma che incidono profondamente sulla coscienza dei cittadini. Vedo che sono state stanziate delle somme per dotare di strumenti le segreterie: questo non deve essere un fatto occasionale, dobbiamo finalmente uscire (e non mi riferisco a questo problema soltanto, ma anche ad altri più generali) dalla prassi del frammentarismo, del contingente.

Vorrei dire che anche per quanto concerne i problemi di bilancio si stenta ad uscire dal-

la pericolosa prassi della frammentarietà, mentre invece dobbiamo cercare di puntare i piedi, dobbiamo anche avere il coraggio di dire « no ».

Gli oratori intervenuti hanno lamentato la scarsa consistenza economica del bilancio in esame che costituisce l'1,6 o, addirittura, l'1,4 per cento della spesa rispetto al bilancio generale dello Stato. Non ripeterò dunque anche io le stesse critiche; piuttosto ritengo doveroso fare un'osservazione di fondo.

Da sempre, onorevoli senatori, il bilancio del Ministero di grazia e giustizia è stato sacrificato in favore di altri stati di previsione e questo è avvenuto anche quando la situazione economica generale del Paese era certamente migliore di quella di oggi. Allora non si parlava di crisi, di recessione, La Malfa non usava la parola: « emergenza ». Ebbene, ripeto, anche allora le spese a favore della giustizia hanno sempre rappresentato una minima percentuale rispetto al contesto generale.

In definitiva, onorevole sottosegretario, non si è mai sufficientemente tenuto conto del fatto che la corretta amministrazione della giustizia costituisce un elemento essenziale della fiducia dei cittadini nello Stato e nelle istituzioni e questo elemento tanto importante non è stato e non è ancora considerato, a livello di Governo, in tutto il suo peso.

Se infatti il Governo avesse compiuto questa valutazione, nella situazione di effettiva emergenza nella quale ci troviamo, il bilancio del Ministero della giustizia avrebbe avuto una ben diversa impostazione, un'impostazione che avrebbe tenuto conto della diversa riorganizzazione da dare ai servizi in conseguenza delle nuove norme di procedura penale, ad esempio, tenendo presente che, se questa riforma non darà i suoi frutti, si accentuerà sempre di più la posizione di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni del Parlamento!

Ma vi è un altro punto di fondo, onorevole rappresentante del Governo, sul quale mi permetto di insistere: la mancata definizione dell'*iter* della legge sul patrocinio per i non abbienti, provvedimento indispensabile per consentire l'attuazione dell'elemento più qualificante nel nuovo processo penale. Mi riferisco alla *cross examination* per mezza della quale dovrà essere eliminata la figura dell'avvocato d'ufficio. Ebbene, se non provvederemo, si avrà una sola conseguenza: il peggioramento della situazione attuale. Ma tutte queste sono cose dette e ridette, così come tante volte, da parte del Governo, ci è stato detto che la legge sul patrocinio per i non abbienti rappresenta una riforma costosissima non sopportabile, in questo momento, dall'economia del Paese. È vero? Non lo sappiamo perchè dati precisi non ci sono mai stati forniti. Comunque, se fosse vero, certi parametri inizialmente previsti potrebbero essere anche modificati. Si tratta di elementi che possono essere nuovamente valutati, ma non per questo è giusto far giacere questa riforma alla Camera dei deputati per tre anni.

Si tratta infatti di un provvedimento troppo importante e certamente non meno qualificante di altre riforme strutturali che, nel corso di questi ultimi anni, abbiamo affrontato e condotto a termine. Ripeto, questo provvedimento deve essere varato in considerazione del suo stretto rapporto con il processo penale ed anche, e vorrei dire soprattutto, tenendo conto della generale crisi di sfiducia che serpeggia nel nostro Paese.

Oggi, purtroppo, moltissimi cittadini si presentano nelle aule giudiziarie — ed il numero è in continuo aumento — senza difensori, il che vuol dire che non solo non si ha più fiducia nellla giustizia ma anche, e questo è l'elemento più negativo, che non si da più importanza ai provvedimenti della giustizia.

Tra l'altro, la legge sul patrocinio per i non abbienti è necessaria ed impellente anche per un'altra ragione: per dare una dimensione diversa alla professione di avvocato.

Proprio di questo si è parlato al recente Congresso di Catania: della funzione diversa che deve avere l'avvocato e questo non rappresenta soltanto un problema di categoria, ma un problema generale, in quanto si potrebbe arrivare ad una diversa incidenza, ad una diversa presenza dell'avvocato.

Solo formalmente infatti l'avvocato è oggi un collaboratore del giudice; piuttosto

direi che egli « ossequia » il giudice, collabora con il giudice — specie nei piccoli centri — per quanto riguarda la procedura e non va oltre. Tengo a chiarire inoltre, che nel mio concetto di ossequio, rimane una valutazione poco realistica del rapporto subordinato che oggi spesso si manifesta di fatto tra giudice e avvocato, rapporto che deve essere modificato.

Ora, la difesa dei non abbienti permetterebbe, in collegamento anche con la riforma dell'ordinamento della professione di avvocato, una visione diversa; soprattutto contribuirebbe nel dare all'esercizio della professione una funzione sociale di dimensioni appropriate. E tutto gioverebbe alla società, ai cittadini, all'amministrazione della giustizia, agli avvocati. Vi è qualcuno che non vuole la difesa dei non abbienti? Forse si tratta dei grossi baroni i quali temono, attraverso una ridistribuzione delle pratiche, che venga toccato non tanto il loro prestigio quanto il loro interesse; Ma allora rompiamo questa situazione, siamo ancora in tempo per rendere operante la difesa dei non abbienti.

Venendo al problema di fondo, che è quello dell'ordinamento giudiziario, non entro nei particolari, ma voglio fare alcuni rilievi. Il Governo, nella quinta legislatura, accettò un ordine del giorno che avevamo presentato perchè venisse presa in considerazione una riforma che il Consiglio superiore della magistratura sembrava che in quel momento stesse meditando. Purtroppo non se ne fece nulla (era stato previsto anche un termine che mi pare fosse il marzo 1971). Poi l'onorevole Reale, ministro in carica, propose di attuare l'ordinamento giudiziario per settori, ma da allora sono passati cinque anni e di quei settori non ne abbiamo visto nessuno.

Sono stati perduti degli anni veramente preziosi; ma la cosa più preoccupante è che se non si prendono iniziative con una certa sistematicità, si è poi costretti a ricorrere al vecchio metodo dei provvedimenti-tampone. Non ho avuto ancora l'opportunità di vedere l'ultimo progetto di legge, ma a quanto mi risulta, esso considera alcuni aspetti che riguardano l'ordinamento giudiziario o altri aspetti che riguardano il processo civile; praticamente, quindi, non solo si fanno le toppe per settori, ma si è costretti a seguire su problemi così delicati la stessa procedura adottata allorchè sono stati stralciati alcuni istituti dalla riforma del codice penale il che, anche se ha giovato, ha fatto sì che la riforma del primo libro del codice penale rimanesse giacente presso l'altro ramo del Parlamento. A parte il resto, l'inconveniente è che se non si risolvono alcuni problemi di fondo del primo libro del codice penale, soltanto con difficoltà si può procedere ad una revisione del secondo libro. A mio avviso sarebbe stato più opportuno affrontare la riforma del primo e del secondo libro insieme, per molteplici ragioni di carattere sistematico; è chiaro però che a questo punto è necessario definire per lo meno la riforma del primo libro, per potere avviare contemporaneamente in questo ramo del Parlamento la discussione sulla riforma del secondo e del terzo libro del codice penale.

Ma per tornare al punto dal quale sono partito, non vi è dubbio che certi problemi dell'ordinamento giudiziario siano anch'essi importanti e delicati. Non ho visto, ripeto, il testo del progetto di legge, però mi chiedo: è possibile arrivare ad una riforma, ad esempio, della composizione dei giudici di appello e della Corte di cassazione, senza considerare nello stesso tempo che cosa vogliamo fare del collegio giudicante di primo grado del tribunale?

Ciò è possibile, ma non sarebbe meglio arrivare contemporaneamente all'una e all'altra soluzione? Sono dunque problemi che devono essere visti con una certa organicità: secondo me, quando entrerà in vigore questa legge, bisognerà affrontare il problema; non certamente affrontare nel suo complesso la riforma dell'ordinamento giudiziario ma quanto meno questo problema.

Voglio fare un'ultima considerazione in merito alla procedura civile. Giustamente il Governo prende certi provvedimenti di emergenza per quanto riguarda il processo civile; non ho letto la legge e quindi non sono in grado di dare un giudizio approfondito, però mi chiedo: anche per il giudizio civile, senza pretendere di fare una riforma, poichè siamo costretti a legiferare anche per spinte

di carattere particolare di fronte a situazioni difficile, non possiamo tentare di affrontare in maniera sistematica e più penetrante alcune situazioni ormai cronicizzate previste già nel progetto Gonella della quinta legislatura, che poi non è stato più riprensentato? Forse modificando un numero non rilevante di articoli del codice di procedura civile riusciremmo a dare un contributo positivo, tanto più che il processo del lavoro ha già messo in evidenza certi elementi che sono, in sè, positivi, ma che trovano difficoltà di attuazione per la situazione dell'ordinamento giudiziario.

Concludo dicendo che con questa esposizione non soltanto ho voluto mettere in evidenza i singoli problemi che dovrebbero richiedere una trattazione molto più profonda e più ampia, ma anche come oggi i problemi della giustizia, come tutti i problemi, vadano visti in maniera organica, cioè tutti insieme. So che è difficile, ma so anche che non è impossibile, perchè certi problemi di scelte sono venuti maturando; non ci troviamo più come, in effetti, ci siamo trovati in alcuni casi; se andassimo a toccare il problema dell'ordinamento giudiziario per quanto riguarda la Cassazione, allora si dovrebbe discutere a lungo, ma alcuni problemi di dimensioni più particolari possono essere affrontati e rapidamente risolti, soprattutto nel momento in cui siano superate certe resistenze.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* È un problema di non facile sintesi!

S A B A D I N I . Lo so, per questi motivi ho parlato di difficoltà, ma non di impossibilità: alla base c'è, fondamentalmente, una scelta, una volontà politica, una decisione di carattere politico, la decisione cioè di prendere, onorevole Sottosegretario, la via delle riforme; questo è il punto che investe più generalmente il Paese; io dico che non è impossibile realizzare le riforme purchè ci sia la volontà di imboccare questa strada.

F O L L I E R I . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, ricorre ogni anno il lamento circa l'inadeguatezza dei mezzi messi a disposizione del Ministero di grazia e giustizia; quest'anno, anche se la cifra nominalmente è aumentata, in relazione alla svalutazione monetaria e a tanti altri fattori, essa risulta diminuita nei confronti degli altri anni. Ma dobbiamo pur considerare, nel quadro generale, che il nostro bilancio ha un disavanzo di 12.000 miliardi e che il nostro Stato, lo Stato di diritto che sempre più assume una configurazione di carattere sociale, sta assorbendo tante e tante di quelle necessità che, indubbiamente, finiscono per prevalere sui problemi della giustizia. Questa giustizia che è in crisi nella crisi generale di tutti i valori culturali della nostra società, denuncia l'effervescenza di una delinquenza comune e politica i cui rapporti e interferenze hanno generato grossi problemi. Ed è doloroso constatare che fra i delinquenti politici vi siano alcuni degli uomini i quali hanno avuto incarichi di prestigio e responsabilità nei gangli vitali dello Stato; ma è opportuno (non bisogna essere impazienti) che la magistratura dica la sua parola definitiva; anche per il rispetto che il Parlamento deve avere nei confronti di tutti coloro che sono inquisiti: si è responsabili soltanto con la sentenza definitiva, sino a quel punto si deve presumere l'innocenza degli imputati. Inoltre molte osservazioni che sono state fatte in merito alla presenza di personalità eminenti in fatti delittuosi sono state anche — diciamo la verità — gonfiate da informazioni inattendibili o comunque non controllabili. Ma tutto ciò non ci riguarda.

Per risolvere il grosso problema della delinquenza comune e di quella politica era stata proposta — ma non ha avuto buon esito — la costituzione di una Commissione parlamentare la quale, come per i fatti accaduti nell'aprile-giugno del 1964, avrebbe dovuto indagare profondamente nel tessuto sociale del Paese per vedere quali fossero le effettive responsabilità di uomini oggi sottoposti al vaglio della magistratura. Mi pare che il Parlamento dovrebbe rivendicare a se stesso questo diritto, perchè solamente attraverso una Commissione parlamentare che abbia i poteri dell'Autorità giudiziaria, ma che abbia

soprattutto l'incisività di una volontà politica, potrebbe venire alla luce qualcosa che pacifichi e dia soddisfazione all'opinione pubblica.

Detto questo, mi pare che bisogna esser grati agli estensori della nota preliminare al bilancio per l'ano 1976. Questa nota dà un quadro completo dello stato della giustizia, dei procedimenti in corso per la giustizia e di tutto quello che è allo studio perchè la crisi della giustizia sia evitata o sia comunque attenuata.

Vorrei solo fare alcune osservazioni di carattere minimo, ma credo importanti in ordine a quello che è lo stato generale della giustizia. La prima osservazione di carattere generale è che manca, come a me sembra, il coordinamento necessario tra le due Camere. Domando, per esempio, perchè il disegno di legge sul patrocinio per i non abbienti rimane fermo alla Camera ormai da tre anni, pur essendo una legge che la società attende...?

L U G N A N O . Chiedo scusa per l'interruzione, ma se vi è una cosa chiara nella nota introduttiva è proprio la ragione per la quale il provvedimento è bloccato; la ragione è la copertura della spesa, che non si vuole affrontare con sufficiente decisione a causa dell'atteggiamento dell'onorevole La Malfa.

F O L L I E R I . Ma durante la 5ª e anche la 6ª legislatura era prevista una copertura di spesa di 500 milioni, copertura estesa anche agli anni 1975 e 1976. Il problema nasce dal fatto che il Senato aveva dato una più ampia estensione a quello che era l'intervento dello Stato; infatti nella nota è detto: « .. prevedendo la spesa a carico dello Stato ciò che implica la soluzione del non facile problema di una copertura adeguata... ».

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Credo di capire che il senatore Follieri proporrebbe di ridimensionare la spesa in modo da approvarla.

L U G N A N O . Parlo dell'atteggiamento del Ministro La Malfa, perchè altrimenti si potrebbe pensare a disfunzioni nei collegamenti tra i due rami del Parlamento.

C O P P O L A . Non si può negare che tale disfunzione esiste; se vi fosse una volontà univoca si vincerebbe qualunque forma di « resistenza ». Infatti, se si sposta il discorso sul codice penale, il senatore Lugnano non può più parlare di un atteggiamento dell'onorevole La Malfa.

F O L L I E R I . Una seconda osservazione è di carattere analitico, ma riguarda anche il problema fondamentale della riforma urgente del I libro del codice penale, a cui ha accennato il senatore Coppola, che doveva essere approvata al più presto, mentre invece è intervenuto il decreto dell'aprile 1974 — da me contestato nella sua legittimità politica e costituzionale — con il quale è svanito quasi del tutto il carattere di urgenza In definitiva, oggi l'esame del I libro del codice penale, presso la Commissione giustizia della Camera, procede molto lentamente perchè sono venute meno la necessità e l'urgenza per quei determinati problemi che sono stati oggetto del decreto 1974.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Finisce di esservi il nesso di causalità.

F O L L I E R I . Una terza osservazione riguarda il prestigio del Parlamento e la legge delega per il codice di procedura penale. Il Presidente, senatore Viviani, io stesso ed altri colleghi facciamo parte della Commissione consultiva e spesso abbiamo dovuto constatare che la Commissione ministeriale vive ancora nel passato, vive cioè nella previsione di dover fare un codice che possa ricalcare quello del 1931 e abbiamo dovuto constatare che qualche volta si è tentato di deformare il concetto e l'ispirazione della legge delega. Ciò va sottolineato e risulta anche dai verbali nei quali sono riportati i rilievi che i rappresentanti del Parlamento e della Commissione consultiva hanno dovuto fare sulla nuova disciplina del processo penale, così come veniva proposta dalla Commissione ministeriale. Oggi sembra che i dissensi

si siano appianati ma il problema rimane pur sempre nella sua essenza; la Commissione ministeriale deve adeguarsi alla legge delega, anche se negli ultimi tempi il Parlamento ha legiferato in materia penale e processuale penale, con limiti temporali fino alla promulgazione del nuovo codice di procedura penale, in una maniera che non direi molto aderente alla Costituzione ed ai diritti dei cittadini.

Quarta osservazione: il diritto penitenziario e la relativa legge di riforma. Non vorrei che questa legge, nonostante le proteste piuttosto gravi e le ribellioni dei detenuti, rimanesse lettera morta nell'ambito del sistema italiano. Perchè è accaduto che, promulgato il nuovo diritto penitenziario, si sono riaccese le rivolte nelle carceri? Perchè non sono stati predisposti i mezzi e gli istituti necessari per l'attuazione della riforma? In Italia spesso accade che molte riforme vengono studiate in tutti i particolari di carattere teorico, ed attuate invece dopo innumerevoli studi, dopo centinaia di volumi, dopo lunghe logomachie eccetera. In pratica queste riforme sono insabbiate.

Ora i tempi stringono, la gente si trova di fronte a una legge la quale ha costituito dei diritti nei confronti dei detenuti e che si elude anche se con una norma di dubbio carattere costituzionale: il Ministro di grazia e giustizia può, in determinati stabilimenti, per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza, sospenderne l'applicazione. Mi pare che questo sia il *non plus ultra.*

Comunque dobbiamo tentare di riguadagnare i tempi e mi pare che l'ultima parte della nota preliminare adotti precisamente dei procedimenti che dovrebbero guadagnare il tempo necessario per la concreta applicazione della riforma.

La mancanza di predisposizione di mezzi si è verificata anche per la nuova procedura del lavoro. La mancanza di magistrati, anche se molti magistrati sono stati distolti dai propri incarichi e assegnati alla magistratura del lavoro, ha prodotto una grossa disfunzione. Le cause di lavoro vengono fissate in prima udienza a tempi lunghi se non lunghissimi. A Roma la prima udienza per una causa di lavoro, che è causa urgente, viene fissata a distanza di un anno e mezzo dal ricorso Non so se ciò significhi aver voluto evitare le lungaggini delle cause. Ma anche il processo penale, che dovrà essere un processo accusatorio, che si dovrà svolgere tutto nel dibattimento, richiederà la moltiplicazione delle se zioni dei tribunali, in tutti i tribunali, piccoli, medi o grandi. Ma a tutto questo non si provvede. Si provvede col bandire concorsi per 140 o 200 uditori giudiziari, che poi vengono destinati nelle grandi sedi.

Naturalmente ancora maggiori difficoltà si avranno se si costituiranno sezioni speciali per la droga, per il diritto di famiglia, eccetera. Credo che i magistrati diverranno da un piccolo esercito come sono oggi un grossissimo esercito.

C'è poi una quinta osservazione. Vorrei sapere come bisogna badare agli umori della pubblica opinione italiana, male informata anche da tanti fogli che scrivono cose poco reali e poco aderenti alla realtà del Parlamento. Alludo al diritto di famiglia. Siamo stati tempestati per il diritto di famiglia, siamo anche apparsi con la nostra immagine su un giornale particolare, « Amica », dove si è detto che il senatore Coppola e il senatore Follieri volevano delle cose che erano ormai di contenuto barbarico. Comunque abbiamo fatto il diritto di famiglia che soddisfa le esigenze popolari. Adesso nell'interpretazione della legge sorgono delle difficoltà I signori notai dicono che non riescono a far fronte alle esigenza di questa legge, non ci sono le strutture, mancano le norme per le annotazioni anagrafiche. Credo che sia proprio un vizio congenito degli italiani, di criticare tutto e tutti Ma credo che il diritto di famiglia sia una buona acquisizione che il Parlamento nella sesta legislatura ha dato al popolo italiano.

Il ministro Reale ha proposto — è la sesta ed ultima osservazione — un disegno di legge per limitare la composizione dei membri dei collegi giudicanti. Dovrebbero essere tre in corte d'appello, cinque in cassazione, dall'attuale numero, rispettivamente, di cinque e di sette. In verità devo onestamente e chiaramente dire, per la mia modesta attività di avvocato, che ho sempre ritenuto che la garanzia della collegialità diminuisca man mano

che si passa dal primo grado, soprattutto in materia penale, al secondo e al terzo grado. Se in tribunale vi è un magistrato e due giovani giudici, che vogliono sapere, assistono al dibattimento e seguono la discussione, in corte d'appello, dove siedono cinque magistrati, al più il processo lo conoscono il relatore e il presidente. In corte di cassazione lo conosce solo il relatore, ma solamente nei motivi e nelle sentenze. A me pare che sia una burla l'attuale processo di cassazione, quando quei magistrati sono investiti di un numero eccessivo di ricorsi: qualche volta trenta, qualche volta quaranta o cinquanta. È impossibile, in definitiva, che ci sia un giudizio collegiale di sette membri. Allora io domando: il rito che si lamenta in sede civile, che si riscontra nei giudizi penali, non può essere, sulla base di un decentramento anche degli organi superiori giudiziari, ovviato? Ricordo che nel 1922, attraverso la celebre legge Oviglio, che fu uno dei fondatori della concentrazione amministrativa e giudiziaria voluta dal fascismo, sono state soppresse le cassazioni di Torino, di Firenze, di Venezia, di Napoli e di Palermo. Perchè non dovremmo tornare alle cassazioni di Torino, Firenze, Venezia, Napoli e Palermo? A meno che non si voglia dare ad ogni regione, come sarebbe giusto, una cassazione regionale. Si dice l'uniforme interpretazione della legge! Ma questo è uno *slogan* falso, perchè l'interpretazione uniforme della legge in cassazione da qualche tempo muta col mutare della giurisprudenza, con interpretazioni diverse che vengono fatte dalle diverse sezioni, qualche volta dalla stessa sezione sol che muti qualche componente e anche nello stesso giorno. Vi pare che questa sia giustizia? Si risponde così alla sete di giustizia del popolo italiano?

Credo che ciò non possa essere tollerato. Non mi pare che si possa, con la concentrazione degli uffici giudiziari, (come si sta studiando da parte degli organi ministeriali) risolvere la crisi dei tempi lunghi dei processi.

A pagina 7 della nota del Ministero di grazia e giustizia si afferma che si sta studiando il reclutamento e la formazione dei magistrati. Sono 30 anni che si studia il problema della responsabilizzazione del magistrato, la istituzione del giudice onorario e del giudice monocratico in primo grado, riforme che potrebbero essere unite al provvedimento presentato dal ministro Reale. Vi è, poi, un provvedimento di delega per l'emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari. Non vorrei però che il Parlamento ripetesse il grave errore che ha commesso quando ha dato la delega al Governo per provvedere alle circoscrizioni degli uffici finanziari. Si è avuta, infatti, la soppressione degli uffici del registro e del catasto anche in grandi città che invece ne hanno bisogno; credo infatti che presto dovranno essere ricostituiti. È necessario dare la possibilità a tutti gli uffici giudiziari di essere efficienti; non bisogna concentrarli, come ha fatto il fascismo nel 1923. Non credo sia un buon sistema quello prettamente statistico: l'indicazione, cioè, proveniente dal numero di sentenze emesse da ciascun tribunale. Molte volte, infatti, si tratta di cause per contravvenzioni. Per una seria impostazione della giustizia in Italia, è necessario tener conto della sostanza delle sentenze e del lavoro svolto dai magistrati. Riaffermo, quindi, l'importanza della nota preliminare, nella quale è scritto tutto in ordine al quadro giudiziario del nostro Paese. Per le ragioni che sono state già esposte, non si può oggi affrontare la riforma del secondo libro del codice penale di cui fui nominato relatore molti mesi fa dal presidente Viviani. Ritengo, invece, sia opportuna una riforma il più possibile sollecita della professione di avvocato e procuratore.

Per poter fare fronte a tutti i problemi elencati nella relazione, credo che i venti mesi residui dell'attuale legislatura non siano sufficienti. Ritengo inoltre che la Commissione giustizia potrà dare alle questioni sollevate delle risposte adeguate solo se vi sarà un migliore collegamento tra i due rami del Parlamento. Si farà così fronte alla crisi della giustizia e si soddisferà soprattutto la pubblica opinione.

L I C I N I . Il mio intervento sarà breve, onorevole Presidente, per diversi motivi: per il carattere scarno del mio linguaggio ed anche perchè gli argomenti di carattere speci-

fico sono stati già abbondantemente trattati. Non è il caso, pertanto, di fare delle ripetizioni. Ho letto le cifre che risultano dalla tabella n. 5; mi sono reso conto della ripartizione degli aumenti e della loro scarsità, come pure delle diminuzioni che vi sono state. Ho poi visto la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia che è stata magnificata dal collega Follieri. Ma non posso condividerne la valutazione. Non intendo addossare alcuna colpa al Ministro e tanto meno al Sottosegretario. Mi sembra però che questa nota introduttiva abbia le stesse caratteristiche dei bilanci dei comuni in cui vi sia una giunta instabile, un'amministrazione che pensa solo a tirare avanti e finisce così col delegare la redazione della nota al segretario comunale; ne nasce, pertanto, un bilancio che è una sequela di cifre con un'introduzione preparata ovviamente da chi non può assumersi una responsabilità politica. Mi rendo conto dei limiti all'azione del Ministro. L'esame della nota preliminare rispecchia la situazione globale di un Governo che continua a svolgere un'attività di ordinaria amministrazione. L'Esecutivo si trova nell'impossibilità di impostare un'azione programmatica a largo raggio. Da ciò deriva, mi si perdoni il termine, la nullità di questa nota preliminare. Il bilancio, anche nel settore della giustizia, non è un semplice atto finanziario-amministrativo, è anche un atto politico. Quindi nella nota preliminare dovrebbe esservi, prima di tutto, una discussione sullo stato della giustizia e poi un'impostazione di obiettivi e di mezzi per raggiungerli: la volontà, cioè, che il Governo espone in senso generale e che viene poi concentrata nel documento che accompagna il bilancio dei singoli dicasteri Abbiamo invece una introduzione, che contiene l'unico accenno politico di questa nota, composta di due terzi di pagina in cui si enuncia che la giustizia è in crisi. Vi è poi una vera e propria elencazione di leggi e di disegni di legge, ma non vi è alcuna visione culturale e programmatica di quella che dovrebbe essere l'evoluzione del settore. Ciò trae origine, senza colpa degli addetti a questo lavoro, dalla situazione globale del Governo e ci porta ad una constatazione: l'inutilità di discutere sulle singole cifre elencate nel bilancio.

Inutilità, perchè discutere se vi sono dieci miliardi in più o in meno non ha senso, quando manca la proiezione dello sviluppo che si dovrebbe prevedere per risolvere il problema della crisi della giustizia. Ovviamente tutto questo s'inquadra in una visione del bilancio in generale, del bilancio dello Stato, che dovrebbe — come bilancio globale — considerare il programma di tutte le attività, sia nel campo delle istituzioni, sia nel campo economico e le priorità da dare a questo o a quello settore della vita nazionale. Dalla mancanza di questi presupposti deriva la mancanza di una visione organica dei problemi della giustizia.

Con questo, senza scendere nel dettaglio delle singole leggi che hanno o non hanno concluso il loro *iter* parlamentare, senza scendere nella critica delle singole situazioni, credo di aver enunciato il motivo di fondo che affligge questo bilancio· è inutile criticare le singole tessere quando manca il disegno complessivo. Se è aumentata la spesa, ciò deriva solo dal fatto che sono stati applicati gli aumenti concessi al personale, mentre non vi è nessuna visione realizzativa, in funzione dell'entrata in vigore di leggi che più volte sono state qui ricordate. È inutile che stia a domandarmi perchè la Difesa ha avuto 550 miliardi in più, o comunque perchè ci siano stati aumenti per altri Ministeri; è soltanto ordinaria amministrazione, è soltanto un bilancio di spesa, se ci fosse un'impostazione programmatica, se veramente si fosse guardato alla futura scadenza e alle future possibilità, allora sì che i 65 milardi in più potevano essere accettati benevolmente in vista di quel che potrà essere attuato nei prossimi esercizi finanziari. Invece, purtroppo, per quel peccato d'origine cui prima ho accennato, tutto questo manca e penso che sia perfettamente inutile, da parte mia, scendere al particolare perchè, stante la situazione (cioè un bilancio di ordinaria amministrazione), ci troviamo di fronte ad un bilancio vuoto di contenuto politico.

B O L D R I N I . Signor Presidente, l'intervento del senatore Licini grosso modo ha

sgombrato il campo da quanto io volevo sottolineare. In realtà, questa relazione introduttiva che ci viene presentata senza firma, che non ha la paternità del ministro Reale, denuncia il vuoto politico che è stato or ora sottolineato, ma denuncia anche quello che è il vizio d'origine della relazione stessa. Voi tutti avete letto sulla stampa che in questi ultimi tempi si è criticato il Ministro della giustizia per la sua assenza; un giornale di Milano mi pare che abbia intitolato una critica alla politica della giustizia dicendo che l'onorevole Reale è latitante. In realtà direi che l'onorevole Reale è contumace, mentre latitante è la politica della giustizia. Questo è il risultato che si ottiene leggendo la nota preliminare al bilancio per l'anno 1976. Affastellare i provvedimenti legislativi più disparati, così come si cerca di fare, per sottolineare trionfalmente quelli che si sono fatti e quelli che si devono fare, senza peraltro avere una visione strategica delle riforme necesserie, senza dare gli indirizzi fondamentali e politici su cui si deve marciare, vuol dire che non solo manca una politica della giustizia, significa anche che manca ogni tessuto ideologico a questa relazione. È perfettamente inutile che io mi soffermi — come ha già fatto il collega Licini — sulle cause concrete di questa situazione; ma, evidentemente, quando noi vogliamo fare una politica delle riforme partendo da quella dell'ordinamento forense, testè sollecitata dal senatore Follieri, senza sapere qual è la riforma della formazione giuridica dei giovani (magistrati e avvocati), senza sapere, dunque, qual è il problema della formazione professionale...

F O L L I E R I . C'è un disegno di legge!

B O L D R I N I . Quel disegno di legge non presenta alcuna scelta, nessuna strategia, perchè non riforma a monte gli istituti universitari. Fra l'altro questo Governo ha completamente abbandonato il disegno di legge Gui — presentato nel 1968 — per la riforma della facoltà di giurisprudenza, che fu allora travolto dalla contestazione studentesca. Questo ci fa sfuggire il nodo fondamentale: non si può parlare di formazione dei magistrati, nè tanto meno di formazione degli avvocati, se non si risolve il problema di quale dovrebbe essere la riforma universitaria per quanto riguarda la formazione professionale e culturale dei giovani. Non si può così parlare, come tenta di fare questa nota introduttiva, di avvio verso la riforma dell'ordinamento giudiziario con la scelta del giudice monocratico, come auspicato dalla società civile, dalla magistratura, e persino dalla Cassazione, per snellire l'organico dei tribunali, per snellire il lavoro dei giudici italiani, senza arrivare alla constatazione che il provvedimento presentato alle Camere dal Ministro di grazia e giustizia concernente l'aumento della competenza per valore del pretore civile, significa paralizzare in ogni caso le preture civili, senza aver considerato che i tribunali sono già stati alleggeriti del contenzioso tributario e di quello del lavoro e che hanno ormai scarsa materia di contenzioso per cui i collegi rimangono in vita per giudicare di questioni commerciali, di famiglia e poche altre cose. L'afflusso del lavoro giudiziario, dunque, è andato alle preture (con la riforma del processo del lavoro) e alle corti di appello (con la riforma tributaria) e sarà notevolmente aggravato poichè, nel contempo, non sono stati aumentati gli organici spostando i giudici dai tribunali alle preture.

L'aumento delle competenze delle preture (e già oggi le preture in Italia sono completamente paralizzate: il senatore Follieri ha denunciato che le udienze relative a cause di lavoro, alla pretura di Roma, vengono fissate ad un anno e mezzo) sino al valore di tre milioni, significa mandare le preture alla completa paralisi.

Voglio dire che i problemi della giustizia che avremmo dovuto affrontare nel corso della discussione del bilancio, in realtà non li affrontiamo; ma se ho preso la parola è per sfuggire alla sensazione di una discussione liturgica, cioè vana, ripetuta ad ogni discussione di bilancio .

I problemi reali della riforma della giustizia cominciano dalla riforma dell'ordinamento giudiziario; non possiamo sfuggire a questo nodo fondamentale. È inutile che trattiamo della riforma dell'ordinamento forense senza aver provveduto alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Non voglio aggiungere

niente a quanto ha già detto il senatore Sabadini che ha spaziato su tutte le questioni che riguardano l'attuale paralisi della giustizia ed ha accennato, non senza significato, anche alla necessità della riforma della norma sul segreto di Stato. Come si può concepire che nell'anno 1975 il Ministro di grazia e giustizia venga a presentarci il bilancio dell'attività legislativa del settore, senza spiegarci perchè il giornalista Ghiotto è stato condannato, con rapidità inusitata, per violazione di segreto di Stato, in base ad una norma borbonica che non ha più ragion d'essere, avendo egli solo criticato con un articolo giornalistico, un rapporto incredibile del più retrivo ambasciatore che l'Italia potesse avere?

Voglio anche aggiungere che la nota preliminare del bilancio non sottolinea che gli interventi del Parlamento sono stati necessitati dalle remore continue che l'esercizio della giustizia ha incontrato, sia in materia di libertà provvisoria, sia in materia di scarcerazione, a causa della crisi assoluta in cui versa il settore in questo momento.

Non aggiungo altro, anche se si potrebbe andare più oltre; desidero soltanto aggiungere che la spesa preventivata per il Ministero di grazia e giustizia, anche quest'anno come per i precedenti, potrebbe essere molto meglio utilizzata eliminando gli sprechi basati su privilegi, su assunzioni di sinecure e simili, che non hanno più ragione di esistere; altrimenti non potremo mai dare soddisfazione alla sete di giustizia, invocata dal senatore Follieri, e, come già denunciava Shakespeare, continueremo a dare al popolo italiano sempre e nient'altro che remore.

L U G N A N O . Poichè altri colleghi del mio Gruppo hanno già preso la parola, per un più alternato svolgimento della discussione ed anche perchè i nostri interventi non appaiano come una fila ininterrotta, sono propenso a cedere la parola al rappresentate di un altro Gruppo.

P R E S I D E N T E . Accogliendo il suggerimento del senatore Lugnano, a mia volta proporrei, data l'ora tarda, di sospendere la seduta e di riprenderla nel pomeriggio.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta, sospesa alle ore 13,30, riprende alle ore 17.

C O P P O L A . Onorevole Presidente, molto brevemente dirò, in primo luogo, che non è facile difendere il presente bilancio di previsione: occorre una certa attenzione, una certa buona volontà, soprattutto da parte di chi è consapevole non solo di dover esprimere un voto favorevole sulla tabella in esame ma anche, e soprattutto, di dover votare a favore del bilancio generale dello Stato, nel quale essa rientra. Infatti, come è stato evidenziato da molti colleghi, anche il nostro bilancio va inquadrato in quello generale e non a caso la legge che da alcuni anni regola la discussione del bilancio medesimo prevede tale tipo di procedura, tant'è che al dibattito in Aula presenziano i ministri competenti per le materie finanziarie ed economiche; ragione per cui il discorso non può limitarsi, neanche in questa sede, ad aspetti settoriali dei problemi della giustizia, ma deve abbracciare il quadro generale della situazione dello Stato, delle istituzioni repubblicane, delle quali i problemi della giustizia, da un certo periodo, costituiscono (o dovrebbero costituire) uno degli elementi fondamentali.

Bisogna subito riconoscere che il presente stato di previsione non avrebbe potuto presentare grosse novità. Infatti il bilancio di previsione per il 1975 è stato esaminato in questa Commissione alla metà dello scorso marzo e in Assemblea ai primi di aprile, poichè non solo ci perveniva in seconda lettura, ma ci trovavamo anche in esercizio provvisorio, per cui il breve lasso di tempo da allora trascorso — considerata tra l'altro anche l'interruzione elettorale e, successivamente, quella estiva — non consentiva certo il verificarsi di situazioni nuove Bisogna, ad ogni modo, tenere presente la realtà e quindi, aderendo a tale realtà, giudicare il tentativo, lo sforzo compiuto dal Governo per inquadrare ancora una volta il presente bilancio nella congiuntura economica di carattere generale, che vede aumentare notevolmente il disavan-

zo anche rispetto al penultimo bilancio. Infatti, mentre il precedente disavanzo era di sette od otto mila miliardi di lire, quello attuale di aggira sugli 11 mila miliardi.

La nota introduttiva è stata notevolmente criticata per il fatto di essersi limitata ad una registrazione notarile di avvenimenti, di fatti, di iniziative: essa, comunque, è la fotografia, vorrei dire, dello stato attuale della giustizia in Italia. Peraltro un dibattito generale su questo stato doveva sorgere ed era anche previsto da una disposizione di legge della quale non ricordo ora esattamente i dati ma che, se non erro, faceva obbligo al Consiglio superiore della magistratura di presentare una relazione annuale al Governo, il quale, a sua volta, ne avrebbe informato il Parlamento onde discutere appunto sullo stato generale della giustizia. Ora questa è una lacuna che dobbiamo registrare da qualche anno a questa parte: io ho raccolto i relativi volumi fino a quando era ministro della giustizia il senatore Gava, ma sono ormai circa tre anni che la pubblicazione non appare più.

La verità è che una generica responsabilità in proposito (senza voler aprire una polemica), che è stata attribuita soprattutto al Governo, cioè all'interlocutore istituzionale del Parlamento, va invece ripartita tra le varie componenti del nostro ordinamento statuale, compreso lo stesso Parlamento. Riprendendo le argomentazioni affiorate stamane in una interruzione; debbo dire che non si può accusare un ramo del Parlamento piuttosto che l'altro: basti pensare, ad esempio, a quanto è accaduto per il diritto di famiglia. A volte, per ragioni le più serie, le più varie, le più obiettive, si è costretti a segnare il passo ritardando così l'entrata in vigore delle riforme e quindi lo stesso può accadere ad altri organi dello Stato.

L'anno scorso, ricordo, il relatore sul bilancio della giustizia alla Camera incentro tutta la sua relazione sulle disfunzioni della magistratura, addebitando a tale organismo, a tale corpo separato, ogni responsabilità. ora questo mi sembra costituisca un eccesso da non condividere, perchè, ripeto, le responsabilità vanno equamente distribuite e non addossate tutte all'esecutivo, il quale fa quello che può, nella presente, particolare contingenza

Stamani ho sentito accenti a volte contraddittori, dai quali risultava che il presente Governo, mentre deve ineluttabilmente restare al suo posto — e siamo tutti d'accordo, perchè in caso contrario potrebbe accadere qualcosa che nessuno auspica — al tempo stesso (e mi riferisco in particolare modo alla dichiarazione del collega Licini) lascia trasparire dalla tabella in esame il vuoto politico di tutta la sua impostazione, essendo esso destinato soprattutto all'ordinaria amministrazione. Certo, non si tratta di un Governo il quale brilli per decisioni, per iniziative eclatanti.... In ogni modo esso fa il proprio dovere. Abbiamo visto, proprio in questi ultimi giorni, che in conseguenza di alcune esigenze il Governo ha preso delle iniziative coraggiose: tra breve saremo chiamati a votare un pacchetto di provvedimenti notevolissimi, con i quali si stanziano 4.000 miliardi per iniziative di carattere eccezionale. Certo, non è che in tal modo si risolverà la situazione; però si tratta di avvenimenti importanti, considerato anche l'incalzare tumultuoso delle richieste e delle agitazioni autunnali, prospettate da tutte le parti sociali e che il Governo deve fronteggiare in qualche modo.

Fatta questa premessa, desidero dire che dobbiamo sentirci un po' tutti — soprattutto chi non ha la possibilità di esprimere con la massima libertà il proprio pensiero per la posizione in cui si trova e che lo costringe ad essere coerente con se stesso e votare favorevolmente il bilancio — impegnati ad essere piuttosto cauti; cosa che, naturalmente, non esclude qualche giudizio critico, senza dubbio necessario e legittimo. Io stesso, nel rileggere il parere sulla nostra tabella, da me redatto nell'aprile scorso, ho visto che alcuni punti non si sono potuti neanche prendere in considerazione, soprattutto perchè il tempo non lo consentiva. Ovviamente i giudizi critici debbono però essere ispirati a quel senso di responsabilità al quale ogni Gruppo deve sentirsi vincolato.

Dalla relazione del collega De Carolis è emerso un punto che ci trova tutti consenzienti: l'esigenza cioè, di una predisposizione, anticipata o contemporanea all'approva-

zione dei provvedimenti, delle strutture. Cioè, siccome si è accennato a quello che è anche un problema di credibilità, dobbiamo riconoscere che, talvolta, sotto alcune spinte e sotto l'ansia di realizzare alcune riforme, può anche trovarsi una certa dose di demagogia, la quale spinge a licenziare in fretta leggi che poi, per forza di cose e per mancanza soprattutto di strutture adeguate, rischiano di non essere applicate efficacemente; e questo si è verificato più di una volta. D'altronde non si può sostenere che le strutture non possono essere approntate finchè il Parlamento non ha approvato le relative leggi, perchè quando le linee sono delineate qualcosa si può sempre fare.

È stato più volte citato il diritto di famiglia e sono stati ricordati alcuni accenni critici dei notai, per i quali mi permetterò di leggere un comunicato conclusivo; ad ogni modo è escluso ogni giudizio negativo da parte della categoria, la quale si è espressa invece in senso estremamente positivo nei confronti della riforma. Ciò valga anche per l'onorevole Ministro, il quale, in un articolo di domenica scorsa sul «Corriere della Sera», ha accennato al fatto che i notai muovono delle critiche perchè non vedrebbero di buon occhio il sistema della pubblicità: mi sembra che sia stato invece proprio un notaio a proporre un doppio sistema anche negli uffici dello stato civile.

Credo che questo — se mi è stato ben riferito: per la verità, infatti, non ho letto l'articolo in questione — non sia un giudizio sereno. I notai comunque hanno lamentato che, pur essendoci stata una *vacatio legis* di 120 giorni, lo Stato — usiamo quest'espressione — non si sia preoccupato di procedere ad un coordinamento e ad un adeguamento con alcune strutture elementari, che peraltro non sarebbe stato difficile organizzare in tempo utile. Tant'è che nel loro comunicato, di cui vi risparmio la lettura completa, hanno dichiarato tra l'altro: « . . sottolineata la piena adesione del notariato ai principi informatori della riforma e alla traduzione in testo legislativo di detti princìpi, democraticamente operata dal Parlamento, con l'approvazione della legge; rileva che il sistema instaurato dalla riforma nel settore dei rapporti patrimoniali tra coniugi richiede un coordinamento delle nuove norme concernenti la pubblicità dei detti rapporti con la legislazione sullo stato civile e con le vigenti norme in materia di pubblicità mobiliare e immobiliare, coordinamento inderogabilmente necessario onde rendere concretamente possibile per i terzi l'accertamento delle situazioni personali e, conseguentemente, realizzare la formale legittimazione. . ».

Questo per quanto riguarda il diritto di famiglia: ma così è anche per quanto riguarda l'ordinamento penitenziario. Ora è entrata in vigore la legge relativa e purtroppo, anche se sono stati stabiliti dei tempi differenziati di attuazione, alcune strutture sono ancora statiche ed immobili. Debbo peraltro riconoscere che, anche a livello amministrativo, alcune norme dell'ordinamento penitenziario sono state invece addirittura anticipate dall'Amministrazione della giustizia: si trattava infatti di norme così elementari del vivere civile che anche in mancanza di una legge scritta e codificata si è sentita la necessità di attuarle

Lo stesso avverrà adesso per quanto riguarda la legge sulla droga E dico questo proprio perchè tale legge è ancora *in fieri*, è ancora cioè in una fase in cui utilissimo appare a mio avviso, rivolgere un appello al Governo perchè, nei limiti delle diverse competenze (non soltanto quindi da parte dell'Amministrazione della giustizia), si approntino le strutture mancanti Questa mattina, ad esempio, lo stesso relatore ha accennato al fatto che con la depenalizzazione immediata — e non può essere diversamente — coloro che adesso sono in carcere perchè la legge del 1954 prevedeva un diverso trattamento di quella condotta, uscendone non potrebbero essere obbligati, allo stato, a nessun intervento curativo, appunto perchè mancano le necessarie strutture La conseguenza di tutto ciò potrebbe essere pertanto la vanificazione della legge, di cui resterebbe soltanto l'aspetto demagogico.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda il processo penale, al quale hanno fatto riferimento gli altri colleghi intervenuti nel dibattito. l'applicazione delle nuove disposizioni, infatti, anche in questo campo comporterà una

notevole trasformazione di mentalità, di costume, di strumenti, di opere, di attrezzature anche di ordine materiale.

Adesso, dunque, siamo ancora in tempo utile. Ci troviamo infatti nel settembre del 1975: se tutto va bene, la legge in questione dovrebbe entrare in vigore nell'aprile del 1976, per cui vi è un certo lasso di tempo per approntare le relative strutture. Non voglio peraltro dilungarmi a tal proposito, poichè all'inizio del mio intervento avevo promesso di essere estremamente breve. La necessità di un approntamento anticipato delle strutture, credo peraltro che sia condivisa da tutti i colleghi e potrebbe costituire oggetto di un apposito ordine del giorno di invito al Governo tutto — e non soltanto al Ministro della giustizia — da parte della Commissione.

Infine, abbiamo individuato in comune — ritengo infatti che nessuno rifiuti di accettare questa proposizione — che una delle cause principali delle disfunzioni dell'amministrazione della giustizia è la mancata riforma dell'ordinamento giudiziario, sulla cui attuazione si insiste da ogni parte e in ordine alla quale si prega vivamente di accelerare i tempi, nonostante le difficoltà indubbiamente esistenti

Dato il principio dell'autogoverno, in una legge del genere, che tocca naturalmente tutta l'organizzazione giudiziaria, è evidente che chi può dire una parola, per così dire, decisiva, è il Consiglio superiore della Magistratura. Ed è appunto per questo che noi, come Parlamento, abbiamo fatto qualche tentativo in quella direzione per cercare di modificare ed anche di snellire, quanto meno, il relativo sistema elettorale. Sappiamo infatti che le difficoltà per quanto riguarla la messa a punto dell'ordinamento giudiziario non derivano dall'esecutivo, ma da una mancanza di accordo.

Vi è poi il problema della responsabilizzazione del magistrato, che si inserisce, o quasi, in quello precedente. Si tratta di un problema ormai maturo, sul quale la stessa magistratura — o almeno le sue correnti più vive e più responsabili — non trova più da discutere.

È stato anche affrontato il problema relativo alla procedura civile. A tale proposito il Governo si è fatto carico delle istanze e delle sollecitazioni emerse dalla precedente discussione, predisponendo un provvedimento che passerà al nostro esame nel più breve tempo possibile, così come deciso dall'onorevole Presidente.

Un accenno che si ritrova nella nota illustrativa al bilancio in esame, ma che non è stato ripreso dagli onorevoli colleghi, è quello relativo alla legge di revisione dell'ordinamento dei manicomi giudiziari. Si tratta evidentemente di un tema delicatissimo: non mi riferisco certo agli episodi spiacevoli, scabrosi che si sono verificati in questi ultimi tempi, ma alla considerazione di coloro che vi sono rinchiusi, esseri ibridi che non si sa se siano delinquenti o malati, a tutto il sistema, all'organizzazione delle strutture materiali che risale ad una legge del 1904, alla preparazione del personale. È noto infatti che sono le stesse guardie carcerarie che esercitano la funzione di infermiere e di guardia nei manicomi giudiziari. Ora, non è possibile che si verifichino fatti anomali di questo genere, per cui è necessario affrontare quanto prima il problema in modo piuttosto decisivo ed energico.

Detto questo, poichè si è intravista, anche nel breve lasso di tempo intercorso tra l'approvazione del precedente bilancio e l'attuale discussioni, la volontà da parte del Governo di portare avanti questo discorso, nonostante che i mezzi messi a disposizione dall'organizzazione finanziaria dello Stato a favore dell'Amministrazione della giustizia non siano molti o, meglio, non siano affatto adeguati, nonchè la serietà dell'impegno dei rappresentanti dell'esecutivo a questo riguardo, preannuncio a nome mio e del Gruppo della Democrazia cristiana parere favorevole all'approvazione dello stato di previsione.

L U G N A N O . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, anche io sarò altrettanto breve quanto il senatore Coppola che mi ha preceduto, cercando di concentrare il mio intervento su alcuni punti essenziali, soprattutto in considerazione del fatto che tutti gli argomenti sono stati già ampiamente trattati dagli altri oratori intervenuti in rappresentanza del

Gruppo comunista (mi riferisco in particolare ai senatori Sabadini e Boldrini), i quali hanno già offerto questa mattina, a chiare lettere credo, la posizione del nostro Gruppo sull'attuale bilancio e soprattutto su quello che si intende fare per risolvere, o almeno per attenuare, le conseguenze della crisi che da tempo sta attraversando il settore della giustizia in Italia.

Debbo, per la verità, superare un certo disagio che mi deriva dal mio sentimento di Napoletano, di meridionale. Che dire infatti al senatore Coppola, che in fondo ha fatto nel suo intervento forse la più feroce requisitoria che si potesse fare nei confronti dell'attuale stato di cose, sia pure chiedendo ogni tanto, se così si può dire, tra una battuta amara e l'altra, scusa e comprensione nel tempo stesso, per il fatto di essere legato alla maggioranza che non gli consente di votare contro l'approvazione dello stato di previsione in esame? Ed è facile immaginare, se fossimo in un'aula di tribunale — mi rivolgo in modo particolare all'onorevole Presidente che ne è frequentatore abituale — che cosa avrebbe potuto dire un avvocato avversario all'onorevole collega, il quale nella sua onestà non se la sente di assumere una posizione senza al tempo stesso, con il suo garbo abituale, chiedere quasi scusa — ripeto — per il fatto che — come ha detto appunto il senatore Coppola — ci siamo trovati sempre in Italia ad una drammatica svolta di fronte a tutte le cose che abbiamo dovuto fare: poichè mancano le strutture, prepariamo prima tali strutture e creiamo poi le leggi che su quelle strutture debbono snodarsi e camminare. Ma abbiamo tutti concluso, facendo una scelta, che se aspettassimo la creazione di strutturare per poi fare in modo che delle leggi, che di quelle strutture debbono servirsi per funzionare, possano essere varate, noi vedremmo passare dei secoli senza riuscire a realizzare niente. Di qui — ripeto — una scelta di rischio consapevole: sì, onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario e onorevoli colleghi, una scelta di rischio consapevole. Lo dico in tutta onestà: credo infatti che, per quanto ci riguarda, tutti noi abbiamo dato prova di non essere uomini di parte quando discutiamo di questi temi, ma di essere soltanto uomini preoccupati di quanto sta accadendo. Abbiamo fatto dunque una scelta di rischio ed abbiamo detto: creiamo prima le leggi, anche se questo potrà dar luogo forse a delle convulsioni. Soltanto così riusciremo a fare in modo che qualcosa cambi e che qualche struttura si adegui alle nuove esigenze che la società italiana, evolvendosi, determina nell'interesse della comunità organizzata.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non capisco perchè, se il Parlamento ha chiaro il programma che deve realizzare, non si possano fare delle leggi per le strutture in attesa che si applichino le leggi sostanziali.

L U G N A N O . Credo però che l'esecutivo abbia delle responsabilità, in questo, di gran lunga maggiori di quelle che può avere il Parlamento. Dice infatti il senatore Coppola — ed è questo un altro tema da lui affrontato — che siamo un po' tutti coinvolti in una responsabilità, quasi fossimo tutti coinvolti in una cogestione dell'amministrazione della giustizia. Ora, questo non è vero: noi infatti siamo all'opposizione e dall'opposizione abbiamo detto da anni delle cose sulle quali anche i gruppi della maggioranza erano d'accordo. Volete che vi rilegga, ad esempio, quello che ha detto il senatore Gatto, di parte democristiana, in ordine al bilancio di previsione del 1973? Lo potrei fare mio. Volete che vi rilegga quello che ha detto il nostro insigne Presidente nel 1974? Lo potrei fare mio.

Resta allora il problema principale: le strutture mancano. Ogni qualvolta in Italia si deve spostare qualcosa occorre un coraggio da guerriglieri: si pensi a quello che puo accadere per fare un'isola pedonale nel nostro Paese! Chi lo deve avere questo coraggio? Chi deve indurre, non al silenzio, perchè, in una democrazia, in uno Stato pluralistico, nessuno deve essere indotto al silenzio, coloro che si oppongono anche all'istituzione di un'isola pedonale, a comprendere che è bene farlo nell'interesse prevalente della collettività? È l'esecutivo. Noi potremmo essere accusati di qualcosa se facessimo un tipo di

opposizione che specula anche su questo. Il Governo fa delle cose che possono turbare anche interessi, o speranze di interessi, il più delle volte: chi non vuole l'isola pedonale (continuo a fare questo esempio per rendere più plastico il mio discorso) non si rende conto che se ad un certo punto questa viene realizzata, chi cammina a piedi ha maggiore possibilità di fermarsi davanti ad una vetrina, di entrare in un negozio, di essere attratto da un oggetto che può comprare e portare a casa. Ebbene, per fare questo, noi abbiamo visto tante volte che c'è voluto del coraggio.

Bisogna avere il coraggio di eliminare, ad esempio, delle preture. Mi scusi, senatore Coppola, la colpa di chi è?

C O P P O L A . Questo è importante. Poichè il Governo lo ha annunciato, vorrei sapere qual è la posizione dei Gruppi sulla circoscrizione territoriale degli uffici giudiziari

L U G N A N O . Ve lo stiamo dicendo. Credo che voi possiate senz'altro prendere atto del fatto che noi diventiamo parlamentari in modo diverso da come diventano parlamentari i rappresentanti degli altri partiti. Quindi, partendo da questa premessa, mi dovreste anche dare atto del fatto che, se occorre eliminare anche dieci preture, ad esempio, nel mio collegio elettorale, io non ho alcun motivo di preoccuparmi perchè chi vota Lugnano (faccio il mio nome non per esibirmi, ma per non urtare eventuali suscettibilità) lo vota perchè è comunista; vota prima il simbolo e poi Lugnano e chi vota comunista continua a farlo anche se vengono eliminate dieci preture. Su questo credo che non ci debbano essere dubbi.

Il senatore Coppola pensa: vi voglio vedere poi! Ed io sto dimostrando che noi possiamo farlo e nessuno può dubitarne, anche perchè abbiamo un nostro sistema interno che ci consente anche di avere coraggio. Questo è il senso del mio discorso.

C O P P O L A . Io l'addebito non lo faccio soltanto a voi Ho detto che abbiamo avuto un'indicazione, ma che nessuno di noi, nessuno dei vari Gruppi parlamentari, ad un accenno così importante e serio sulla ristrutturazione, ha creduto di dare indicazioni al Governo circa i criteri da seguire. Poi viene fuori il provvedimento.

B O L D R I N I . Ma il senatore Follieri ha detto che non si deve dare al Governo questa delega!

L U G N A N O . Il senatore Follieri ha detto che non si deve dare la delega al Governo, però noi i criteri li possiamo fissare.

Ora io non dico che abbia più coraggio di un altro; dico però che posso anche averne di più, perchè abbiamo una possibilità di selezione che, discutibile o non discutibile, è comunque diversa, poichè ci mette al riparo da certi contraccolpi municipalistici.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Molto discutibile!

L U G N A N O . Lei la può discutere finchè vuole, ma se si deve eliminare, ad esempio, un distretto che non serve a niente, noi non abbiamo mai speculato, spingendo il Governo a farlo ed eccitato poi la popolazione a ribellarsi. Questo nessuno può dire che un comunista, una sezione, o una federazione comunista, l'abbia fatto. Allora quando noi parliamo delle strutture, quando diciamo che occorre fare delle revisioni, che devono essere eliminati i rami secchi, intendiamo veramente farlo perchè così crediamo di eliminare un'altra delle tante cause che il senatore Petrella indicava come motivo dello stato attuale della giustizia. Faccio un esempio: quanti pretori, oggi, destinati a spegnersi lentamente in uno stato di sottosviluppo culturale perchè non hanno nulla da fare, potrebbero essere impiegati e impegnati in un lavoro utile non soltanto a loro, ma anche agli altri e potrebbero entrare nel circuito degli uomini vivi, lavorando in un tribunale o in una pretura dove c'è da fare ed essere indotti, quindi, a coltivare i propri studi, ad aggiornarsi e a curare la propria qualificazione professionale? Sono anni che diciamo queste cose e sono anni che voi dite di esse-

re d'accordo con noi. Ma che cosa c'entra il Parlamento? Perchè il Parlamento dovrebbe essere corresponsabile di questo? Lo vorrei capire.

C O P P O L A . Ma il Parlamento ha un potere di iniziativa legislativa!

L U G N A N O . Però spesso ci ha detto il Governo: guardate che ho in fase di avanzata preparazione (e questa è una parola che ha pronunziato il nostro attuale Presidente quando è intervenuto, sia pure come compartecipe della maggioranza) il provvedimento. Quando il Governo ci dice, per esempio, che ha in una fase di avanzata elaborazione la riforma dell'ordinamento giudiziario, credo che sarebbe difficile a chiunque, in Parlamento prendere l'iniziativa personale e muoversi in direzione di una riforma spicciola senza che qualcuno lo accusi o lo induca a riflettere meglio e cioè a tener conto dell'impegno che il Governo ha assunto di presentare rapidamente il provvedimento di riforma dell'ordinamento giudiziario. E questo è stato detto nel 1973!

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Solo perchè il Governo dice di avere in fase di avanzata preparazione un provvedimento, il parlamentare non presenta un proprio provvedimento?

L U G N A N O . I dati e la visione generale del problema che possiede il Governo,il Ministero, certamente non li può avere un parlamentare, onorevole Sottosegretario. Non volevo essere così polemico, questa sera, nè particolarmente appassionato; avrei voluto fare un discorso che noi usiamo definire disteso e distensivo, ma...

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ed è disteso!

L U G N A N O . No, lei nega tutto ed allora non può più essere disteso, per cui io le domando· è vero o non è vero che quando avete fatto l'inversione di rotta per quanto riguarda la libertà provvisoria da concedere anche nei casi di obbligatorietà di mandato di cattura, noi siamo stati per mesi a chiedervi le ragioni che vi avevano indotto a farlo? Voi avete detto che la magistratura aveva fatto mal governo di quella legge, ma per mesi non abbiamo potuto ottenere un solo dato a conforto di questa vostra posizione.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Perchè dopo li avete avuti?

L U G N A N O . No, non li abbiamo avuti nè adesso, nè allora.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* Appunto, significa che il Governo non li aveva.

L U G N A N O . Allora io cosa devo fare come parlamentare? Non riesco a comprendere. Lei, onorevole Presidente, mi deve dare atto di questo: noi siamo andati avanti in una certa direzione ed abbiamo detto che non è il titolo del reato che doveva rendere impossibile ad un magistrato di esaminare la possibilità di concedere la libertà provvisoria (ed era un fatto civile, questo, oltre che logico); abbiamo stabilito in una norma che il magistrato poteva farlo; dopo di che il Ministero di grazia e giustizia, di concerto con gli altri membri del Governo, ci dice che, avendo la magistratura messo fuori tutti, rapinatori, grassatori, stupratrori, assassini, eccetera, non è più possibile, in un Paese come il nostro, continuare ad applicare questa legge, che tutti abbiamo definito civile.

Apro una piccola parentesi? Se non ci fosse stata quella legge, per esempio, Valpreda starebbe ancora in carcere e vorrei sapere che cosa avrebbe dovuto fare ognuno di noi con la propria coscienza al pensiero che un uomo, che tutti quanti oggi nel proprio intimo riconoscono del tutto estraneo a quel fatto, si stava rodendo dalla rabbia dell'impotenza nelle carceri della Repubblica italiana! Il Governo, ripeto, alle nostre continue richieste, rispose che, pur avendone fatto richiesta ai procuratori generali non era in grado di fornirci questi dati. E qui sorge il problema della responsabilizzazione ...

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione.* Nasce il problema della riforma di tutto il Ministero!

LUGNANO. Qui nasce il problema di quello che dobbiamo fare noi, di quello che il Governo soprattutto deve fare, non il parlamentare singolo, perchè poi è troppo comodo dire...

DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Mi scusi se la interrompo, ma lei ha detto che se un componente della maggioranza dice che il Governo ha in fase di avanzata preparazione un provvedimento, il parlamentare, solo per questa dichiarazione, è inibito.

LUGNANO. Ma si tratta di un provvedimento giudiziario per il quale occorrono dati, occorre una visione generale di tutto il problema, occorrono statistiche, occorre conoscere quello che io definisco il traffico in questo o in quel distretto.

BOLDRINI. Allora lei, onorevole Sottosegretario, desidera che la questione passi al Governo?

DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ma non è stato detto questo!

LUGNANO. Secondo gruppo di considerazioni. Quando stamane il senatore Follieri diceva che il provvedimento per la difesa (a carico dello Stato) dei non abbienti è fermo, io mi sono permesso di interromperlo per dire che l'onorevole La Malfa, o chi per lui, ritiene la spesa eccessiva e va alla ricerca, come è detto in questa nota che dovrebbe essere esplicativa, di una problematica della copertura; è un'espressione non chiara, mentre sarebbe più chiaro dire che si cerca piuttosto un modo per convincere l'onorevole La Malfa, o chi per lui, che quando un disegno di legge è pronto, non si può ritardarlo giocando sulla pelle degli altri. Purtroppo, in Italia, quando si rimanda una copertura significa che il provvedimento viene spinto in un binario morto e viene ricoperto dal silenzio. Lei, onorevole Sottosegretario, questa mattina ha detto che un solo giornale ha trattato certi argomenti, ma non è vero, perchè parecchi giornali li trattano, ma lo fanno in modo discontinuo e anche disorganico...

DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Si parlava della latitanza ed ho detto che un solo giornale ne ha scritto.

LUGNANO. Quello che voglio dire è che se un disegno di legge è fermo, ci si domanda se la colpa è di tutti i parlamentari, di alcuni parlamentari o non, piuttosto, del Governo, il quale deve far sì che venga rispettato quello che il Parlamento esprime come volontà del Paese. Quando poi niente si oppone all'approvazione definitiva del provvedimento e i suoi criteri e principi informatori sono ritenuti giusti, non si può dire che è colpa del Parlamento in senso generale o della mancanza di iniziativa del singolo parlamentare, perchè allora bisognerebbe precisare che la colpa è di alcuni Gruppi che fanno parte della maggioranza e che possono non voler portare avanti l'iniziativa o completarne l'*iter*. Noi da parte nostra abbiamo fatto pressioni, continuiamo a farne ma non riusciamo a sbloccare il disegno di legge per la difesa dei non abbienti.

La stessa cosa vale per l'ordinamento penitenziario per il quale era stata prevista la realizzazione di strutture differenziate, scaglionate nel tempo, che però non sono state realizzate e non credo per colpa del Parlamento o di qualche parlamentare. Bisogna pur riconoscere — anche se non ne godiamo e non ci divertiamo a veder cadere i Governi — che è innegabilmente vero che tutto quanto era stato predisposto non è stato quasi mai realizzato, nè da questo Governo, nè dagli altri che lo hanno preceduto e che tutti quanti si sono macchiati di quella che può essere definita una colpa prevista, confinante con il dolo. Oggi nulla è cambiato; il senatore Licini nel suo intervento di stamane, con l'efficacia che lo distingue, ha fatto una simpatica similitudine, dicendo che la nota di illustrazione al nostro bilancio potrebbe essere quella di un segretario comunale chiamato

in extremis a redigerla da un'amministrazione che potremmo anche definire fantasma, perchè esiste e non esiste. Non troviamo in questa nota neanche la stringatezza del bilancio contabile o della contabilità e, leggendo qualche punto, viene anche fatto di sorridere, se mi è permesso dirlo, come quando si legge, ad esempio, la frase: « Da più tempo una critica di fondo ha suscitato sfiducia nei cittadini... ».

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizio.* Quanto lei sta dicendo è già stato detto più volte.

L U G N A N O Io allora debbo ribadire che da secoli il Governo si ripete senza realizzare.

Si è detto che la ragione per cui il provvedimento sulla difesa dei non abbienti è fermo alla Camera è la copertura di spesa, in quanto si sa che le finanze italiane sono sempre in uno stato di crisi. Ma per quanto riguarda la riforma del I Libro del codice penale il ministro Zagari alla Camera ha detto di più; è arrivato al punto da dichiarare che il nostro lavoro è stato di modesta portata, perchè abbiamo realizzato soltanto dei « graffi », come li definisce il senatore Bettiol, piuttosto che dei veri e propri interventi. Il ministro Zagari ha affermato, inoltre, che ben diversi sarebbero stati i suoi desideri, i suoi disegni e i suoi traguardi e che molto più avanzati avrebbero potuto essere gli approdi culturali. Nonostante queste parole, però, la riforma del I Libro del codice penale è bloccata ormai da due anni. Non si può dire sempre che la colpa è di tutti, perchè noi vogliamo che quello che abbiamo realizzato proceda Nel caso del provvedimento sul nuovo diritto di famiglia che la Camera aveva approvato, realizzando il massimo delle convergenze politiche, chi dobbiamo incolpare se al Senato non ha potuto trovare un *iter* spedito e snello? Quando accade una cosa del genere la perdita non è solo di tempo ma di credibilità, perche il cittadino comune comincia a domandarsi come mai un Gruppo politico alla Camera assume un certo atteggiamento ed al Senato assume l'atteggiamento contrario; le risposte possono essere solo due, o fin dall'inizio vi era malafede, oppure si è rinnegato quello che era stato accolto in altro momento con slancio ed entusiasmo. Nell'una o nell'altra ipotesi il cittadino si smarrisce e non trova più nel Parlamento la certezza di un punto di riferimento; interviene allora quella famosa crisi di credibilità e sopraggiunge la sfiducia.

Riepilogando, ci troviamo di fronte ad una crisi che sta veramente raggiungendo lo stato comatoso. Una volta scelta la via della promulgazione di leggi promozionali di struttura adeguate, poichè abbiamo visto che tali strutture non si sono realizzate, cosa rimane da fare? Come dobbiamo comportarci di fronte alla notizia, ad esempio, che la riforma del I Libro del codice penale è bloccata alla Camera perchè vi è stata un'iniziativa di stralcio, per cui vi è da temere che la questione rimarrà insoluta, come lei stesso ha detto, onorevole Sottosegretario?

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non ho detto questo; io ho parlato solo del nesso di causalità.

L U G N A N O . Ma è certo che lo stralcio è d'ostacolo ad una soluzione del problema nel suo insieme. Accade troppo spesso che ci muoviamo in una certa direzione e poi qualcosa ci fa tornare indietro. Infatti, siamo dovuti tornare su certe norme prorogando i termini di scarcerazione perchè tutto il Paese si sarebbe ribellato di fronte alla scarcerazione degli uccisori dei fratelli Menegazzo, così come di altri banditi, delinquenti o capi mafiosi. Ebbene, chi ha pagato le conseguenze di ciò? È questa l'ultima domanda che intendo porre per arrivare a parlare della responsabilizzazione dei magistrati. Quando si parla di responsabilizzazione bisogna intendersi, onorevoli senatori! Sapete voi a carico di chi il Consiglio superiore della magistratura ha finora emanato provvedimenti disciplinari?

I colpiti sono stati i migliori, i magistrati più responsabili o quelli — tra i magistrati — che potremmo senz'altro definire i più accurati e puntuali nel proprio lavoro.

Costoro sono stati accusati di aver fatto politica nell'assolvimento del proprio ufficio solo perchè hanno voluto adeguare le vigenti norme di legge ai principi della Carta costituzionale. Gli altri, gli inetti, quelli che un'altissima personalità ha definito « gli ignavi », tutti quelli che non rendono e non fanno il proprio dovere sono stati invece protetti da una spesie di spirito di casta o di corporazione.

Aveva ragione il senatore Petrella quando, in occasione della discussione sul bilancio di previsione dello scorso anno ebbe a chiedersi, nel corso del suo bellissimo intervento: chi paga e chi, invece, non punisce? Perchè non si ricorre più a quelle che una volta venivano definite le punizioni esemplari che dovevano servire da monito, da deterrente per gli ignavi o gli inefficienti magistrati che pure costituiscono la schiera più folta?

Parliamo dunque di responsabilizzazione, d'accordo. Ma su quale binario ci si intende muovere e, soprattutto, seguendo quali criteri?

Si vuole forse colpire solo chi fa il proprio dovere di « figlio della Costituzione » — è un'altra espressione cara al senatore Petrella —, di fedele osservante dei principi costituzionali, di figlio della resistenza, continuando ad ignorare tutti quei giudici che limitano il proprio lavoro a qualche piccola « noticina » da farsi pubblicare con l'ausilio di qualche « primario » d'Università su una rivista, avendo di mira soltanto una carriera che non meritano?

Per tutti i motivi illustrati e per i tanti altri sui quali è inutile ritornare in questa occasione perchè già detti tante volte ritengo che il Gruppo comunista non può, e la Commissione sa di non potersi aspettare diverso atteggiamento, esprimere parere favorevole alla presente tabella.

M A R I A N I . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, ho ascoltato i pregevoli interventi degli oratori che mi hanno preceduto ed il brillante intervento, in gran parte dialettico, del senatore Lugnano.

Desidero precisare subito che per quanto riguarda le responsabilità attinenti al mancato apprestamento degli strumenti necessari per l'attuazione delle riforme da noi approvate io ritengo parimenti responsabili e il Governo e la maggioranza che ha votato quei provvedimenti. Non posso infatti dimenticare che il famoso codice « Rocco » aveva previsto due anni di tempo prima della sua pratica applicazione: fu infatti pubblicato nel 1930 ed entrò in vigore nel 1932! Eppure, in quel caso, non vi era la necessità di predisporre quegli strumenti che, invece, si rendono del tutto indispensabili in relazione ad alcune riforme approvate negli ultimi anni dal Parlamento a cominciare, per citare un esempio, dalla riforma sanitaria del 1968, per continuare con la riforma penitenziaria e per finire con la riforma della legge sugli stupefacenti che ci accingiamo a discutere in Aula.

In tutti questi casi non si è previsto, ripeto, un sufficiente periodo di tempo per dar modo al Governo di attuare le strutture necessarie per l'applicazione di quelle normative.

Perchè tanta fretta? Si dice: l'opinione pubblica preme, vuole che si faccia presto. Ebbene, a parte i casi clamorosi come quello della uccisione di Cristina Mazzotti, ad esempio, che commuovono tutti i cittadini nel loro intimo, bisogna dire che molte volte le posizioni sostenute dall'opinione pubblica altro non sono se non il frutto di esigenze evidenziate artificiosamente da certe campagne di stampa o meglio ancora, da certi ambienti i quali vogliono che la stampa gonfi talune questioni.

Prendiamo il caso del diritto di famiglia; se ne è tanto parlato, tanto discusso, tutti sono stati concordi nel sostenere l'utilità di questa riforma ma, a mio avviso, prevedere soltanto quattro mesi di tempo tra la sua approvazione e la sua pratica attuazione si è rivelato non sufficiente. Gli interventi nelle famiglie sono di competenza del pretore e prima cosa, bisognerà vedere se questo esperimento darà risultati positivi in considerazione dei pretori. Le questioni familiari infatti, è inutile dirlo, sono quanto mai delicate e bisogna avere una certa esperienza della vita per decidere in merito alle difficoltà che intervengono dopo anni di convivenza. Purtroppo, quando si è giovani si ha spesso solo un parametro: quello della propria famiglia,

dei propri genitori, e ciò non basta, onorevoli senatori, per giudicare in modo equilibrato.

Ebbene, a mio avviso, è necessario un distacco maggiore sia da parte del Governo che da parte dei parlamentari nel momento in cui ci si accinge a varare riforme di struttura tanto importanti da incidere profondamente nella vita dei cittadini, nei loro rapporti reciproci o nei loro rapporti con lo Stato.

Si può, in un periodo di tempo breve, far cambiare addirittura mentalità alle persone, ai coniugi come nel caso del diritto di famiglia? Non solo, ma in base alla nuova riforma deve cambiare addirittura la mentalità di coloro che sono chiamati a regolare i rapporti tra i membri di una stessa famiglia!

Ripeto, in un campo tanto delicato è impossibile improvvisare. Noi per un anno abbiamo lavorato e discusso sulle nuove norme del diritto di famiglia ma ben pochi hanno seguito con la necessaria attenzione questa nostra esperienza, sia pure intellettuale, che tuttavia ci ha aperto ad una visione diversa di tante situazioni.

Le accuse che sono state rivolte al Governo, pertanto, non posso ritenerle tutte giustificate perchè non riguardano solo il Governo: riguardano anche noi che abbiamo accettato di stabilire tempi troppo brevi per l'attuazione di queste riforme.

Nell'intervento che mi ripropongo di fare in Aula a proposito della legge sugli stupefacenti dirò proprio questo: che le nuove norme, che sotto un certo profilo regolano molto meglio tutta la materia e puniscono con maggiore gravità i trafficanti, attenuando (anche se questo potrebbe essere fatto in modo diverso) la responsabilità di colui che occasionalmente faccia uso di droga, non dovranno entrare in vigore immediatamente dopo l'approvazione della legge. In questo momento, infatti, mancano ancora gli strumenti necessari per la cura di quanti hanno fatto uso di droga e che devono essere disintossicati.

P E T R E L L A . Bisogna continuare a mandarli in galera allora? Poichè mancano gli strumenti adeguati a disintossicare i drogati è giusto che questi continuino ad andare in galera!

M A R I A N I . Io sostengo, senatore Petrella, che possono entrare immediatamente in vigore le norme che riguardano le pene, ma la realtà sarà che quanti verranno depenalizzati, così come vuole il testo in discussione in Aula, non potranno ricevere, anche se intossicati, le cure necessarie! Sappiamo tutti, infatti, che in Italia esistonno soltanto tre o quattro centri in grado di svolgere questo compito.

È evidente che il Ministero della sanità può già istituire dei centri specializzati per la disintossicazione dei drogati senza bisogno che entri in vigore la legge — tanto più che essa deve essere ancora discussa sia dal Senato che dalla Camera — ma se le nuove disposizioni non troveranno una corresponsione nella realtà del Paese temo, come ho già detto, che anche questo potrà servire ad affermare, da parte dell'opinione pubblica, che il Parlamento non fa altro che della demagogia.

Del resto, molti sono gli esempi che, purtroppo, possono suffragare questa affermazione: abbiamo visto tutti che cosa è stato della riforma della legge sulla casa. Le case non sono state costruite perchè mancava il denaro necessario ad acquisire le aree sulle quali fabbricare ed organizzare i comprensori.

Il Paese si trova in un momento nel quale le difficoltà finanziarie che ci travagliano non ci consentono di realizzare le riforme che costano troppo, è bene che questo elemento noi lo teniamo sempre presente.

Che cosa fare dunque? Noi dobbiamo porre in essere riforme che si avvicinino alle esigenze del corpo sociale e che siano attuabili e, in questo senso, ritengo che tutte le critiche rivolte al Governo, anche se fondate, non siano tuttavia giustificate, lo ripeto ancora, perchè la situazione attuale non permette di fare meglio e di più. Piuttosto, se una critica si può fare è nel senso che tanto il Governo che il Parlamento si lasciano spesso trascinare, non conservando quel necessario distacco che permette una serena valutazione delle cose.

Vi è poi un altro problema sul quale desidero dire una parola; la riduzione a tre dei giudici della Corte d'appello ed a cinque di

quelli della Corte di cassazione non risolve niente a mio avviso, anzi, rende più lungo il lavoro di questo collegi.

Nel sostenere questo ho presente l'esperienza, in Corte di cassazione, delle sezioni che si occupano di materia del lavoro, dove i giudici da sette sono già stati ridotti a cinque; ebbene, i ricorsi che si discutono sono molto diminuiti rispetto al passato.

Perchè è chiaro che ogni consigliere che faccia parte del collegio può accettare un determinato numero di ricorsi da esaminare, ma non di più. Quindi, non si avrà un acceleramento, ma semmai un ritardo. Si dice: ma in pratica diviene un giudice individuale anche il giudice di appello o il giudice di cassazione, perchè gli altri non ascoltano e non partecipano alla decisione. Mi permetto di osservare, intanto, che questo può essere esatto qualche volta per la Cassazione, in sede penale, dove vengono portati in udienza troppi ricorsi da discutere e non tutti i giudici possono entrare nella discussione. Circa 30 ricorsi ogni udienza sono troppi!

P R E S I D E N T E . Specialmente se l'udienza deve terminare ad una certa ora e non si vuole tornare nel pomeriggio!

P E T R E L L A . Come pretore mi portavo 35 cause in udienza; ed ero solo!

M A R I A N I . Non discuto, ma in ogni modo queste osservazioni a mio avviso non hanno nulla a che fare con quanto ho detto io, perchè un pretore che abbia una coscienza porterà 30 cause semplici, caso mai, e 5 cause di una certa importanza. In Cassazione, invece, le cause da trattare dovrebbero essere tutte importanti, a meno che non si voglia adottare il sistema francese, dove esiste un numero limitato di avvocati, che sono quelli che danno il parere per i ricorsi in Cassazione. E se uno di essi ha dato parere negativo, nessun altro avvocato accetta di fare il ricorso in Cassazione.

Quanto alla richiesta del senatore Follieri di istituire le Cassazioni regionali, ricordo che è stato il Mortara a parlare per la prima volta di unificazione nel 1913, e tutti furono d'accordo. Specialmente oggi, quando è possibile con i centri elettronici conoscere l'orientamento della Cassazione ed avere una unicità di indirizzi, mi sembrerebbe assurdo spezzettare un tale organo. Naturalmente questa mia è un'opinione personale che vale come quella del senatore Follieri, ma penso che le cose debbano essere viste in questo modo.

F O L L I E R I . Attualmente esistono in Italia circa 500 magistrati di Cassazione, tutti volanti come commessi viaggiatori, che non rendono quello che potrebbero rendere. Tanto vale farli stare nelle sedi naturali!

M A R I A N I . Ma è questione di funzionamento, di osservanza della legge! Se cominciano i magistrati a non osservare la legge, le leggi non funzioneranno neanche nelle regioni; perchè oggi il presidente del tribunale amministrativo regionale di Bolona, ad esempio, risiede a Roma e si reca a Bologna per apporre qualche firma una volta alla settimana.

F O L L I E R I . Il decentramento amministrativo deve comportare anche il decentramento giudiziario!

P E T R E L L A . Vi sono altri sistemi che potrebbero conciliare tutte le esigenze. Comunque, il fatto non va visto così schematicamente, cioè la riforma della Cassazione ha una sua realtà corposa che va trovata nella prassi.

M A R I A N I . Quando sentirò le ragioni, potrò anche convincermi della validità della tesi, ma al momento io ritengo che non sia possibile decentrare la Cassazione, sia per le ragioni che hanno originato l'accentramento, sia perchè mi sembra che debba considerarsi essenziale, in omaggio all'articolo 3 della Costituzione, il principio che l'interpretazione della legge sia ovunque identica.

Per quanto riguarda un'osservazione fatta dal senatore Boldrini su quel giornalista che è stato condannato perchè aveva rivelato un segreto di Stato concernente un am-

basciatore, forse sarà stata eccessiva la punizione, ma faccio presente che attraverso gli episodi del SID si è buttato troppo fango su questi istituti che dovrebbero essere invece a presidio della nostra sicurezza. E non so se il SID potrà ancora essere credibile di fronte ai servizi d'informazione degli altri Paesi che con noi sono alleati.

Sono queste le osservazioni che intendevo fare e che mi pare abbiano una certa importanza, perchè incidono su di una valutazione che qui si è voluta formulare in ordine a certe responsabilità del Parlamento o del Governo; responsabilità che a mio parere non sono nè dell'uno nè dell'altro organo.

Quanto alle somme iscritte in bilacio, purtroppo debbo lamentare che ancora una volta a favore del Ministero di grazia e giustizia è stata stanziata una cifra insufficiente, che non consentirà certamente un'amministrazione corretta e senza remore, come dovrebbe essere appunto quella della giustizia

M A R O T T A . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, nella parte introduttiva della sua nota preliminare, l'onorevole Ministro lamenta che la critica sollevata da tempo all'Amministrazione della giustizia ha finito per suscitare nel cittadino sfiducia nello Stato, ritenuto incapace di affrontare e risolvere i problemi connessi con questo importante settore.

Ciò che mi lascia perplesso è che in questa drastica ed equivoca — *absit injuria verbis* — affermazione non si riesce ad individuare il soggetto colpevole di avere insinuato nel cittadino — divenuto per l'occasione ignaro delle cose del mondo o addirittura cieco, sordo e muto — questo velenoso e malevolo sentimento che nulla di rispondente avrebbe in una cruda e dura realtà.

Può forse revocarsi in dubbio che il cittadino, per innocente ed ingenuo che sia, tutt'altro che vittima della diffamazione altrui, non solo è il più spietato dei critici, ma ha protestato, denunziato con forza e decisione la sua esasperazione, il suo sgomento non certo per quel che gli si dice, ma per quello che vede, che tocca con mano, che legge nei quotidiani, che subisce, che soffre, che lo tormenta?

Vi sono verità lapalissiane che non hanno bisogno — perchè tali — nè di delatori nè di detrattori nè di quinte colonne, ma che esplodono e finiscono per creare uno stato d'animo particolare.

Furti, violenze di ogni genere, scippi, rapine armate, manuestorsioni, attentati dinamitardi, omicidi aggravati, sequestri di persona non sono forse il nostro pane quotidiano? Non è del pari vero che la stragrande maggioranza dei crimini, gravi e non, sono impuniti perchè gli autori rimangono ignoti?

Ed allora, a tacer d'altro, di molto altro, dei processi che si protraggono, per anni ed anni, di certe strane libertà provvisorie, di talune pene inadeguate, di certi contrasti tra magistrati e tra carabinieri e pubblica sicurezza, che sarebbe bene non vi fossero o che non venissero divulgati, che cosa se non i fatti, se non la testimonianza delle cose, ha suscitato sfiducia nella giustizia e nelle istituzioni dello Stato?

Attività legislativa: potremmo su questo punto dire che chi è senza peccato scagli la prima pietra. Il primo libro del Codice penale, approvato da questa Commissione nel gennaio 1973, non è forse ancora dopo due anni circa all'esame della Camera dei deputati?

Il disegno di legge n. 453 sul patrocinio dei non abbienti, approvato dalla Commissione giustizia del Senato il 24 maggio 1973, non è ancora all'esame della Commissione giustizia della Camera con il n. 2194 in sede referente? Il disegno di legge n. 1422, avente per oggetto « modifiche agli articoli 2 e 5 e abrogazione dell'articolo 6 della legge 10 ottobre 1962, n. 1494, sul riordinamento dei ruoli organici del personale addetto agli istituti di rieducazione per minorenni », approvato dal Senato il 13 marzo 1975 in sede deliberante, non è tuttora all'esame della Commissione giustizia della Camera con il n. 3644?

Sulla riforma del diritto penitenziario, non pesano allo stato seri interrogativi non facilmente solubili onde realizzarne una pratica e completa attuazione? La legge sulla

previdenza e assistenza forense, presentata alla Camera dei deputati l'8 giugno 1972, non è stata forse approvata solo dopo oltre 3 anni e precisamente il 9 luglio 1975? Il disegno di legge sull'ordinamento del notariato, presentato dal ministro Gonella l'11 settembre 1972 (n. 905), non aspetta ancora di essere esaminato dalla Camera dei deputati? E il disegno di legge sull'ordinamento della professione di avvocato e procuratore, presentato il 19 ottobre 1972 al Senato dall'allora ministro Gonella, non attende ancora di essere posto in discussione unitamente all'altro disegno di legge d'iniziativa dei senatori Viviani ed altri?

Attività organizzativa: su questo importante e scottante argomento, la relazione dell'onorevole Ministro traccia un programma a lunga scadenza, un programma che vedrà, se la vedrà, la sua realizzazione in tempi futuri. Ebbene, non è chi non ricordi che della istituzione del giudice onorario, del giudice monocratico, del giudice di pace, della riduzione dei collegi giudicanti, della responsabilizzazione del giudice, si è parlato anche recentemente. Dall'inizio di questa legislatura, in occasione dell'esame dei bilanci di previsione per gli anni 1973-74-75, ordini del giorno, raccomandazioni, assicurazioni si sono sprecati ed ancora oggi ci si viene a presentare un programma che si proietta in epoche che saranno a suo tempo precisate. Ed intanto gli anni passano ed il mondo, peggiorando, invecchia. Così come avviene per i processi che si rinviano... a nuovo ruolo.

Quod differtur — si dice — *non aufertur...* Sono sistemi — questi — deteriori e che perciò stesso dovrebbero essere banditi, tranne che la consegna non sia quella di perdere tempo.

Per le medesime considerazioni non possono trovar credito le promesse che riguardano la nomina di circa 2.400 segretari giudiziari nonchè « i provvedimenti che sono allo studio diretti all'ampliamento degli organici del personale delle carriere di concetto e dei coadiutori dattilografi », ivi compresa « l'effettuazione di concorsi interni per 2.044 posti per cancellieri, dattilografi, aiutanti, coadiutori, copisti » che già all'epoca dell'amena, o meglio amara, storiella dell'esodo si potevano contare sulle dita; ora... pure.

Intanto molti uffici di cancelleria sono chiusi mentre il processo del lavoro minaccia di andare alla malora ed i processi sia civili che penali, segnano il passo...

Ciò ci autorizza a dire che non è solo il cittadino che ha perduto fiducia nella amministrazione della giustizia e negli organi dello Stato, ma siamo proprio noi a rifiutarci di assumere grosse responsabilità; chè, oltre a tutto, ne risentirebbe la nostra coscienza.

Torna a proposito, a questo punto, riandare con la memoria alla relazione sottoposta nel 1973 al Consiglio dei ministri, dall'allora guardasigilli onorevole Zagari il quale, dopo aver premesso che « la stretta soffocante della crisi che sta per divenire irreversibile e che ha raggiunto, se non superato i limiti di rottura », ha così testualmente concluso, « non è accentuazione pessimistica ma oggettiva valutazione dire che alla crisi di fondo della giustizia si sta oggi aggiungendo una crisi congiunturale che per consistenza e gravità rischia di compromettere in modo profondo e forse definitivo la stessa capacità operativa del nostro sistema giudiziario e, di conseguenza, la sua stessa credibilità sociale e politica ».

Servizi giudiziari: anche su questo tema ci si presenta lo zuccherino che ha la solita funzione di *épater les bourgeois*.

A proposito del centro elettronico della Corte di cassazione, è previsto — così predica la relazione dell'onorevole Reale — « il suo potenziamento consistente principalmente nella disponibilità di elaboratori di una più larga capacità di memoria e quindi di elaboratori più potenti di quelli attuali ». Siamo — come si vede — sempre nel campo delle previsioni a lunga scadenza anche per quel che concerne « l'opera di meccanizzazione relativamente all'anagrafe giudiziale e l'estensione della meccanizzazione anche ai soli casellari di Milano, Napoli e Palermo ».

Attività dell'Amministrazione penitenziaria: su questo punto mi piace sottolineare che il disegno di legge relativo all'aumento delle dotazioni organiche del corpo degli

agenti di custodia non è stato ancora approvato dalla Camera dei deputati.

Il citato disegno di legge, di cui sono stato relatore, approvato con carattere di urgenza il 19 giugno 1975 dalla Commissione giustizia del Senato, prevedeva l'assunzione di appena 2.500 unità, aumento che — come si legge nella mia relazione — ho ritenuto irrisorio — per le ragioni stesse che si leggono nella nota preliminare al Bilancio nella quale è esplicitamente detto che urge provvedere « al superamento della grave situazione di carenza nell'organico degli agenti di custodia, oggi sottoposti a defaticanti turni di servizio e che spesso non usufruiscono di regolari licenze e dei riposi settimanali ».

È sintomatico che l'onorevole Reale in una intervista rilasciata al « Corriere della Sera » dopo la drammatica rivolta di S. Gemignano, abbia tra l'altro affermato: « la situazione delle carceri in Italia è drammatica: abbiamo oltre 32.000 detenuti oltre la metà dei quali è in attesa di giudizio. Seimila in più rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. E le nostre prigioni non possono ospitare più di 28.000 persone. Il sovraffollamento è una delle cause principali delle proteste, delle violenze, delle rivolte. Non sta a me dire quanti di questi siano innocenti.

E un innocente costretto ad aspettare mesi ed addirittura anni prima di essere giudicato, ha ragione di protestare, di ribellarsi al fatto che la situazione della giustizia è quella che è. Cosa si può fare? Affrettare la costruzione di nuovi istituti carcerari, depenalizzare i reati minori. Trovare misure alternative alla pena detentiva. Differenziare il sistema di espiazione ed evitare che i detenuti più pericolosi entrino in contatto con gli altri.

Si sta disponendo la riapertura di alcune carceri mandamentali, stiamo riattando sedi inagibili a causa delle rivolte, ma per far questo dobbiamo non soltanto superare la difficoltà della spesa e quella dei lunghi tempi di attuazione ma abbiamo anche bisogno di reintegrare gli organici, di ampliarli, di adeguarli alle nuove esigenze della popolazione carceraria. Non solo, ma la riforma, per essere attuata, comporta l'arruolamento di personale altamente specializzato, capace di contribuire efficacemente all'opera di rieducazione del condannato.

Non mancano solo gli agenti, ma anche i funzionari direttivi, soprattutto dopo il famoso esodo ».

Amicus Plato sed magis amica veritas! Mi consenta, onorevole Reale, di manifestarle con il mio grazie di cuore la mia ammirazione!

A sostegno delle superiori considerazioni presento il seguente ordine del giorno:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

considerato:

che l'ognor crescente e preoccupante ondata di gravissimi crimini tra cui primeggiano gli attentati dinamitardi, le rapine a mano armata, le estorsioni, gli omicidi aggravati, i sequestri di persona, si riflette sinistramente non solo sulla tranquillità della popolazione — che ha perduto la credibilità nella giustizia e nelle istituzioni dello Stato — ma incide anche palesemente e pesantemente sulla situazione economica del nostro Paese;

che, nonostante le recenti leggi sulla criminalità e le generali proteste, i tempi del processo penale hanno superato il limite di ogni umana sopportabilità con la conseguenza che ciò non fa che accrescere sempre maggior senso di sfiducia nella pubblica opinione;

che il processo penale si rivela un *quid* di anomalo nel quale sempra si svolgano esercitazioni dirette ad intricare vieppiù la complicata matassa del giudizio avvantaggiando i colpevoli e recando, assai di sovente, grave pregiudizio agli innocenti che attendono invano lunghi anni per essere giudicati;

che ciò è la conseguenza naturale della mancata riforma giudiziaria e specificatamente dalla carenza di cancellieri, di segretari, di dattilografi, di personale ausiliario, di strutture preistoriche, di organici vacanti, di una polizia numericamente insufficiente ed impreparata, il che nel critico momento attuale risente paurosamente dell'aumento della criminalità;

constatato con vera amarezza e vivo disappunto:

che, nonostante le reiterate sollecitazioni costantemente ribadite nelle annuali ricorrenze nelle quali si dibatte sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, la somma stanziata in bilancio non soddisfa per la sua esiguità, le minime esigenze richieste per il normale funzionamento della giustizia;

che questo stato di fatto è di estrema importanza sol che si ponga mente al particolare momento che da alcuni anni a questa parte travaglia il nostro Paese, in conseguenza della quantità e della qualità dei crimini politici e comuni che infestano, prevalentemente, i grossi centri urbani;

che sì irresponsabile e persistente indirizzo del Governo nel riservare alla giustizia l'ultimo suo pensiero costituisce un sintomatico quanto aberrante sistema che merita di essere riveduto con la massima ponderazione e con tutta urgenza, prima che la casa bruci del tutto;

che il Parlamento non ha mancato di soffermarsi e richiamare tutta l'attenzione del Governo — purtroppo invano — su questo delicato argomento denunziando le cause e le carenze che, con l'andar del tempo diventano sempre più incolmabili;

che siffatta situazione sempre più incalzante, esige fra l'altro:

1) la riforma dell'ordinamento giudiziario la cui vetusta ed arrugginita macchina, non può, pur con ogni buona volontà, assolvere il complesso compito affidato alla amministrazione della giustizia;

2) la revisione degli organici che più che insufficienti, sono addirittura inesistenti, dei cancellieri, dei segretari, degli aiutanti, dei dattilografi del personale ausiliario;

3) il congruo aumento delle forze di polizia (carabinieri e pubblica sicurezza) non disgiunto da un ammodernamento, da un'accurata preparazione, da un armamento più che efficiente e da tutti i mezzi indispensabili per fronteggiare un nemico altezzoso divenuto sempre più forte ed agguerrito, perfettamente organizzato e dotato di armi e di strumenti di precisione in grado di superare ogni ostacolo;

4) l'aumento reale e non fittizio del corpo degli agenti di custodia delle carceri il cui organico gravemente deficiente mentre ha determinato i tragici fatti a tutti noti, ha provocato e continua a provocare vivissimo fermento fra gli stessi agenti di custodia che oltre ad essere esposti a seri rischi sono costretti ad una massacrante fatica;

5) la costruzione immediata di nuovi stabilimenti carcerari tenuto conto che quelli esistenti non hanno la indispensabile capacità recettiva (il numero attuale dei detenuti supera, e non di poco quello dei posti disponibili) il che ovviamente determina il sovraffollamento, causa principale *mali tanti*;

6) l'assegnazione ai magistrati di tutti i mezzi nessuno escluso, che li ponga in condizione di svolgere con la dovuta celerità, con completezza e al di fuori di ogni disagio l'alta missione cui sono preposti,

impegna il Governo ad adottare le misure necessarie e ad emanare i provvedimenti idonei ad eliminare i lamentati inconvenienti, nel più breve tempo possibile, onde arginare una falla di vaste proporzioni tenendo presente che il ruolo preliminare della giustizia in uno Stato democratico, sta alla base del vivere civile;

chiede altresì che il bilancio di previsione della spesa per il Ministero di grazia e giustizia sia aumentato di una congrua somma e che sia trasmesso il presente ordine del giorno alla 5ª Commissione (Bilancio) per il parere che concerne il bilancio della Giustizia, ferma la richiesta di maggiori stanziamenti per i motivi sopra specificati.

Ho voluto essere polemico, perchè mi pare che la polemica sia presente nella relazione, sia presente nelle parole del Ministro, perchè la polemica mi pare che sia nei fatti al nostro esame.

P E T R E L L A . Al momento di discutere dell'ordine del giorno bisognerà distinguere le competenze del Parlamento dalle competenze del Governo. Vorrei pregare,

quindi, il senatore Marotta di voler meditare un poco il suo ordine del giorno.

M A R O T T A . Mi sono preoccupato di rispondere alla relazione del Ministro e di sottolineare i punti più salienti, che penso debbano essere posti all'attenzione della Commissione.

C O P P O L A . Signor Presidente, a questo punto, data l'assenza dell'ultimo iscritto a parlare, il senatore Lisi, io credo che la discussione generale possa essere considerata chiusa. V'è però il problema dell'ordine del giorno presentato dal senatore Marotta; poichè il documento è presentato in una certa forma e poichè esso merita un approfondimento, vorrei pregare il senatore Marotta di consentire ad una rimeditazione dell'ordine del giorno, sul quale sostanzialmente tutti i Gruppi sono d'accordo, in modo eventualmente da pervenire ad una formulazione che possa essere il risultato di una decisione concorde, unanime della Commissione, che rispecchi l'andamento della discussione in quest'aula e che abbia più forza nei confronti del Governo, il quale, a sua volta, prenderà le decisioni che riterrà opportune.

M A R O T T A . Sono d'accordo.

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

Il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 18,40.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 8 OTTOBRE 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 17,20.

L I S I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Onorevoli senatori, essendosi conclusa con la precedente seduta la discussione generale, dò la parola al senatore De Carolis per la sua replica.

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, la mia replica sarà piuttosto breve in quanto dai numerosi interventi che si sono susseguiti nelle sedute dedicate all'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia mi pare sia emerso un largo consenso in merito a due considerazioni che, nella mia relazione introduttiva, mi ero permesso di fare.

In altri termini, si è evidenziato un riconoscimento generale per quanto concerne la intensa attività del Parlamento, con la collaborazione del Governo, circa alcune riforme sostanziali dell'ordinamento giuridico del nostro Stato, riforme che sono state ricordate nella stessa nota illustrativa che accompagna il bilancio e dal relatore.

L'altro punto sul quale si è manifestato un consenso generale riguarda la necessità di predisporre i mezzi finanziari necessari, gli strumenti idonei, gli uomini sufficienti nel numero e adeguati nella preparazione per l'attuazione di gran parte delle riforme stesse, alcune delle quali sono già entrate in vigore mentre altre lo saranno nel 1976, prima tra tutte la riforma del processo penale.

Preme anche al relatore sottolineare nella replica che da molti oratori è stata rivolta una raccomandazione quasi unanime: quella riguardante l'organicità degli interventi legislativi rispetto ad un'eventuale settorialità

degli interventi medesimi la quale, se può essere stata giustificata in passato dalla esigenza di affrontare talune normative (ad esempio quella sull'ordine pubblico o quella relativa alla lotta alla pirateria aerea), non deve però far dimenticare il disegno generala di una riforma organica dell'ordinamento.

Dal dibattito non sono emerse, ad avviso del relatore, indicazioni che possano modificare quelle che anche nella relazione sono state segnalate come indicazioni prioritarie ed allo stesso modo, onorevole rappresentante del Governo, restano valide ed attendono una risposta le richieste di informazioni e di chiarimenti che il relatore si è permesso di fare nella sua relazione in merito a vari punti del bilancio, inteso non come espressione soltanto di dati numerici, ma come indicazione di linee programmatiche e politiche.

Nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario l'unico elemento oggetto di particolare discussione, oltre quelli che il relatore stesso aveva indicati, è costituito dalla modifica dei collegi giudicanti e dalla istituzione del giudice monocratico.

Mi pare si sia manifestato, al riguardo, un consenso piuttosto generalizzato sulla diversità della istituzione del giudice monocratico in primo grado (tra i vari motivi c'è anche quello di una migliore distribuzione ed utilizzazione dei giudici), mentre è stata espressa qualche riserva in ordine alla riduzione degli organi collegiali giudicanti.

Per la verità, non sembra al relatore che tali riserve siano fondate e, d'altra parte, il mantenimento degli organi collegiali giudicanti a livello di Corte d'appello e di cassazione nel numero attuale non avrebbero giustificazione proprio in relazione alla istituzione del giudice monocratico in primo grado. La collegialità, che è anche garanzia di pluralità di opinioni e di maggiore approfondimento nei gradi di appello, può essere realizzata anche con un numero più ridotto, specie nei giudizi civili, così come d'altra parte si propone nella parziale riforma del codice di procedura civile.

Per concludere, non sembra al relatore che vi siano altri importanti problemi che non sono stati approfonditi nel corso della discussione, indicati nella relazione ed infine richiamati in questa breve replica e, pertanto, non resta al relatore stesso che raccomandare alla Commissione di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1976.

D E L L' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Signor Presidente, onorevoli senatori, devo innanzitutto scusare l'onorevole ministro Reale per la mancata presenza a questa riunione. Ragioni di salute non glielo hanno permesso e quanto io dirò servirà solo in parte ad integrare quella che sarebbe invece stata la completa, approfondita, impegnativa replica del Ministro.

Sono dolente di dover rispondere io a questa Commissione e chiedo fin d'ora scusa a tutti i suoi membri della pochezza e della modestia del mio intervento.

Prima di iniziare desidero ringraziare lo onorevole relatore, senatore De Carolis, per la sua esposizione che non è certamente risultata scalfita dal dibattito che ne è seguito. Direi che essa ha rappresentato un incitamento per il Governo al fine di mandare ad effetto le previsioni contenute nel bilancio dell'anno 1976. Aggiungo che citerò l'onorevole relatore soltanto poche volte proprio perchè, nella sostanza, nel mio intervento non farò che riprodurre le osservazioni e le sottolineature che egli stesso ha fatto.

Ringrazio anche tutti i partecipanti alla discussione; il presidente Viviani per la sua consueta maestria nel dirigere i lavori della Commissione e per l'impegno che egli profonde in ogni sua attività e tutti gli oratori che si sono susseguiti.

Tutti indistintamente, infatti, anche nella critica più dura e più vivace sono stati sempre della massima correttezza e mi hanno offerto lo spunto per integrare quanto nel bilancio o nella nota introduttiva poteva mancare.

Io sono convinto, per la verità, che la nota preliminare non sia da criticarsi troppo

duramente; però, quando anche fosse manchevole in qualche suo punto, è proprio alla discussione che spetta incentrare il significato politico del bilancio e di questo, pertanto, torno a ringraziare i membri di questa Commissione.

Anzitutto, occorre domandarsi che cosa significa leggere un bilancio. Il bilancio è costituito da dati numerici e tutti sappiamo che i numeri, in se stessi, non esprimono grandi cose.

Io direi che un bilancio va letto nell'ambito di un determinato sistema, del sistema generale del bilancio statale, e nell'ambito della situazione politica del Paese. Queste cose tuttavia io dico non per chiedere attenuanti, ma proprio per essere concreto e non fare delle difese che, per l'appunto, non tengano conto della realtà nella quale ci muoviamo.

A me pare che il Governo, anzitutto, ed il Parlamento, poi, abbiano operato, in sede di provvedimenti legislativi nel campo della giustizia, in modo più notevole rispetto ad altri settori del bilancio statale.

Come giustamente l'onorevole relatore ha messo in rilievo anche questa sera, le riforme più importanti avvenute in questi ultimi tempi sono da ascriversi proprio alla giustizia. Si potrà obiettare: questo non ci deve soddisfare, perchè occorrevano altre riforme ancora. D'accordo, ma questo potrebbe anche indurci a criticare altri rami dell'Amministrazione dello Stato nei quali, invece, non è stato fatto nulla!

Ma a parte tutto questo, occorre prendere atto che certi provvedimenti sono stati portati avanti, con ritardo, ma sono giunti a conclusione (vedi riforma del diritto di famiglia) ed anche se qualche critica è stata fatta proprio in relazione a tale riforma da parte dei notai è anche vero, da quanto anche qui si è detto, che i notai stessi sono unanimi nel ritenere che bisogna attuare la sostanza del provvedimento di riforma. Ma soltanto si rileva un mancato coordinamento tra il sistema di pubblicità attuale vigente e le norme contenute nel diritto di famiglia.

Prendiamo atto di queste critiche e sono convinto che il Parlamento ed il Governo vorranno procedere ad un coordinamento in questo senso. È importante che non ci siano state reazioni notevoli nel Paese circa quel provvedimento, che è venuto in ritardo, ma alla fine si può dire che è giunto a conclusione.

Nè posso tacere la riforma dell'ordinamento penitenziario sulla quale torneremo tra poco e che indubbiamente non può ancora dirsi pienamente attuata. Essa muta radicalmente un momento essenziale dell'amministrazione della giustizia ed il tipo di rapporto tra detenuto e Stato perchè anche il detenuto è un cittadino e rimane tale anche dopo la sentenza di condanna. Non è senza *status*, ma è solo limitato nell'esercizio di alcuni diritti che sono soltanto sospesi, ma gli competono tutti. Non sto a citare tutte le riforme legislative in tema di amministrazione della giustizia, ma solo alcune.

Processo civile: a tale proposito debbo dire che non soltanto è stato presentato un disegno di legge che aumenta la competenza pretorile, ma è allo studio, allo stadio avanzato, una riforma più generale.

Prima di soffermarmi sui singoli rilievi quantitativi fatti al bilancio, vorrei dire qualcosa sui singoli interventi. Sarò molto sommario e chiedo scusa per la fretta con la quale risponderò. Con compiacimento rilevo che il senatore Filetti è d'accordo con il relatore nel sottolineare che il Parlamento ha lavorato ed ha dato prova di estrema operosità; gliene do atto. Ha ragione lo stesso senatore quando afferma che non si deve far carico alla giustizia di tante carenze quanto agli strumenti ed ai mezzi, alle deficienze nei soggetti che devono attuarla (magistratura, eccetera). Nella seconda parte dirò che cosa ci proponiamo di fare per migliorare la preparazione dei magistrati e sopratutto per la riforma dell'ordinamento della professione forense.

Condivido quanto dice il senatore Filetti in relazione al fatto che occorre avere una visione generale dei problemi e che non si può procedere « a toppe » con provvedimenti marginali. Occorre avere davvero una pro-

grammazione giuridica ed operare per fini generali che vogliamo raggiungere.

Per quanto attiene alla critica del senatore Filetti per la mancata riforma del codice di procedura civile, ripeto quanto ho già detto, e cioè che oltre al disegno di legge presentato è allo studio un altro provvedimento per la completa riforma del codice di procedura civile. Per questa riforma il senatore Coppola ha chiaramente affermato che non è giunta a conclusione non tanto per le carenze del Governo, quanto per il mancato accordo politico. Comunque, è necessario che si provveda contemporaneamente perchè in questo campo non è possibile fare « un prima » e « un dopo » la riforma dei codici di procedura civile e penale, e bisogna avere una visione globale per procedere alla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Ancora al senatore Filetti dirò che sono contento per la sua adesione all'acquisizione del giudice monocratico ed in questa sede dichiaro che è la tendenza sulla quale si orienta il Ministero: ma non condivido la sua opposizione alla inclusione del giudice di pace, nè mi sento di affermare che il discorso sul giudice elettivo debba essere pregiudizialmente impossibilitato a svolgersi in questa sede. A mio modestissimo parere, occorre discutere tali temi ed il Governo è disposto a farlo con il Parlamento perchè è vero che sono cose che si possono concludere anche negativamente ma il discorso va fatto ed il giudice di pace potrebbe essere introdotto nel nostro ordinamento. Non rinvio ad una discussione, ma concludo dicendo che è possibile l'inclusione di questo nuovo organo nel nostro sistema. Non dico di più perchè sono dichiarazioni che hanno un certo rilievo e che potremmo approfondire.

Per l'ordinamento forense, rinvio alla seconda parte; così pure per alcune obiezioni che il senatore Filetti ha mosso in relazione all'abolizione del principio nominalistico nella liquidazione dei crediti e alla ricostituzione del principio della loro rivalutazione.

Per quanto attiene, invece, ai rilievi numerici (1,3 per cento) dirò che bisogna tener conto delle previsioni di spesa degli altri capitoli inseriti in altri stati di previsione del bilancio.

Per la legge sulla locazione degli immobili urbani, non solo stiamo studiando il tema in maniera definitiva, ma ci auguriamo di approvare una disciplina conclusiva anche prima della scadenza dei termini.

Devo soffermarmi sull'intervento del senatore Sabadini che mi è piaciuto: egli ha mosso notevoli critiche al bilancio e le sue conclusioni — appartenendo ad una parte politica ben qualificata — non potevano che essere negative. A mio avviso, le sue critiche meritano una particolare considerazione. Egli è partito innanzitutto dal rilievo che si tratta di momenti difficili per il Paese e di emergenza per i problemi della giustizia: vorrei che queste considerazioni fossero tenute presenti un po' da tutti non per attenuare le eventuali responsabilità, ma per leggere il bilancio in relazione ad un clima, un sistema ed una visione politica fondamentali per la sua interpretazione. Il senatore Sabadini afferma, altresì, che è inutile muovere le consuete recriminazioni perchè a questo punto sarebbe il caso di non discutere più il bilancio perchè è inutile ripetere le stesse cose. Apprezzo molto ciò che egli ha detto, di limitarci cioè nelle critiche astratte procedendo invece a nuove risposte, a prospettare altri temi entro i quali operare, accennando alle scelte fatte, che il Parlamento ha reso definitive: esse non sono condivise dal Governo che s'impegna però ad attuarle e posso assicurare il senatore Sabadini che il Governo vuole farlo nello spirito delle scelte che sono state fatte.

È evidente che esiste un gioco di ripercussioni fra la criminalità ed i problemi del disagio civile e sociale connessi all'esercizio giurisdizionale e spesso bisogna tener conto che un certo tipo di esercizio della giurisdizione crea un maggior disagio sociale. Non possiamo negare l'esistenza di un rapporto diretto tra amministrazione della giustizia e criminalità. Ha ragione il senatore Sabadini quando dice che la criminalità, attualmente, ha natura prevalentemente politica. Noi, purtroppo, abbiamo assistito ancora ieri ad un'altra espressione di criminalità politica

alla quale bisogna reagire nella maniera più energica. Sono convinto anche che la criminalità politica sia legata alla criminalità comune a tal punto che la seconda si serve della prima e la prima della seconda. Le connessioni sono così strette che è difficile distinguere, ma c'è indubbiamente una recrudescenza di criminalità politica al fondo di tutta la criminalità. Quando si dice che non esiste criminalità politica, ma solo delinquenza comune, si sbaglia. Il nostro Paese vive in un tempo nel quale, purtroppo, si hanno di queste recrudescenze e occorre essere uniti per poter reagire a certi tipi di criminalità.

Qualche volta vi sono state decisioni incerte e contraddittorie: qui è stato ricordato il tema attinente alla libertà provvisoria (legge Valpreda, eccetera) e più oratori si sono intrattenuti su questo argomento. Evidentemente, bisognerebbe tener conto della certezza del diritto e non tornare indietro troppo spesso su alcune determinazioni; occorre seguire una politica generale ed operare di conseguenza. Io ho condiviso la legge Valpreda nell'altro ramo del Parlamento poichè mi pareva fosse una esigenza di tutela della libertà umana dare al magistrato la possibilità di valutare caso per caso. Non mi sono sentito molto vicino alla successiva negazione di quel principio e devo peraltro dire che la modifica è avvenuta proprio perchè vi sono state talune esigenze di altri rami dell'Amministrazione che hanno fatto pendere la bilancia sull'altro tipo di soluzione. Ma tutto questo deve essere assolutamente eliminato per il futuro, proprio perchè occorre sottolineare che la certezza del diritto è un bene al quale non si può in alcun modo rinunciare; a questo principio occorre credere ed esso non deve essere considerato un mito. Sono d'accordo con il senatore Sabadini quando dice che i problemi della giustizia non rivestono un'importanza di carattere settoriale ma hanno, invece, una dimensione politica molto più generale. Effettivamente non solo la giustizia è una delle strutture fondamentali dello Stato, non solo è uno dei modi con i quali si difende il potere, ma esprime la libertà dell'autodifesa, è la espressione dell'uomo che in piena libertà si autoregola, si autodisciplina e quindi si autodifende.

I problemi della società e della giustizia, dice ancora il senatore Sabadini, si risolvono sul piano delle riforme, non sul piano delle eccezioni e non sul piano della repressione, nè tanto meno della reazione. Il tema della reazione e della repressione è uno dei temi a me più cari. Sono d'accordo che, in effetti, non si dovrebbe mai giungere alla repressione e che soltanto la prevenzione dovrebbe reggere tutto il sistema dell'amministrazione della giustizia; se proprio si deve giungere alla repressione, ebbene in questa ipotesi si deve però sempre tener conto to dell'emenda del soggetto, secondo i princìpi costituzionali.

Per quanto attiene alla riforma del codice di procedura penale, io devo ribadire anche in questa sede quanto ho già detto a Ginevra 15 giorni fa, a Venezia una settimana fa e a Trieste qualche giorno fa, e cioè che la volontà del Governo è quella di attuare pienamente i princìpi del codice di procedura penale e di continuare a respingere ogni tentativo (vedi Nuvolone al congresso di Catania e Bettiol a Venezia) di paralizzare la riforma, mediante una revisione della legge delega. Non so se i termini di scadenza potranno essere rispettati in maniera puntuale, ma qualche mese in più non potrà incidere negativamente sulla attuazione della legge, per la quale ci impegniamo ancora una volta.

Al senatore Sabadini rispondo ancora che per quanto attiene alla pochezza della spesa rinvio a quanto dirò successivamente in relazione ai bilanci degli altri rami dell'amministrazione. Il senatore Sabadini ha detto che nel nostro Paese ad un passo avanti corrisponde sempre un'onda di riflusso; ha perfettamente ragione, gli italiani sono fatti così, dopo un passo in avanti ne fanno sempre uno indietro, mentre sarebbe ora di fare soltanto passi in avanti.

Concordo anche con l'affermazione che la amministrazione della giustizia costituisce un elemento essenziale della fiducia dei cittadini nello Stato, ed anche se non sarebbe

il caso di ripetere queste cose per noi, è bene ripeterle per gli altri.

Per quanto attiene al patrocinio dei non abbienti, sono d'accordo sul fatto che il nuovo processo penale potrà attuarsi solo quando venga approvata la legge relativa. Devo, però, dire — e tornerò a parlarne in seguito — che inizialmente la legge sul patrocinio dei non abbienti prevedeva la spesa di un miliardo, mentre ora prevede una spesa di 80, 90 miliardi. Ma giustamente il senatore Sabadini diceva che non bisogna fermarsi troppo sull'importo della spesa che si può anche ridimensionare, l'importante è mandare avanti il provvedimento perchè è un primo passo per attuare un altro principio di importanza fondamentale nell'esercizio della giustizia.

Il senatore Follieri è intervenuto, e lo ringrazio in modo particolare, a difesa del bilancio. Non ho nessuna difficoltà a ritenere che anche attraverso una Commissione parlamentare, che abbia i poteri dell'autorità giudiziaria, si possano esaminare i fatti accaduti; non ho alcuna difficoltà a che si nominino tutte le Commissioni parlamentari che si vogliono. Il senatore Follieri ha rilevato la necessità di un coordinamento tra le due Camere ed io sottolineo questo punto per dire che spesso sarebbe necessario un coordinamento tra le due Camere, ma non vado oltre perchè l'adeguamento è molto vasto e si potrebbe arrivare a discutere sui rapporti tra le due Camere, quindi sul tema generale della funzione legislativa del nostro Parlamento.

Non sottolineo altro dell'intervento del senatore Follieri, se non quanto dice a proposito dei rapporti tra strutture e leggi; su tal puto vorrei per un attimo soffermarmi. Il senatore Follieri insiste nel dire che non dovremmo affrettarci nell'emanare le leggi quando mancano le strutture idonee e che dovremmo attendere che tali strutture siano realizzate. A me sembra di poter rilevare che indubbiamente non si deve mai essere affrettati nell'emanazione dei provvedimenti, ma che se si dovesse attendere il completamento delle strutture forse non si emanerebbe più nessun provvedimento. Ed è per questo che ho accolto l'approvazione dell'ordinamento penitenziario con vero compiacimento anche in assenza delle strutture ad esso necessarie. Tutto sta nel non essere colpiti all'improvviso dall'emanazione dei provvedimenti legislativi, perchè le disposizioni necessarie si possano prendere in qualunque momento così come il Governo sta facendo proprio relativamente all'ordinamento penitenziario per il quale abbiamo già insediato la Commissione per l'approvazione del regolamento di attuazione della legge penitenziaria; e d'altra parte il giorno stesso in cui è entrata in vigore tale legge abbiamo dato disposizioni agli organi competenti sul modo di interpretarla e sulle materie che dovevano attendere l'emanazione di provvedimenti.

Il discorso sul numero dei giudici è lungo e non vorrei affrontarlo in questa sede. Lo orientamento del Governo è di privilegiare il giudice monocratico e ridurre il numero dei collegi giudicanti, nelle fasi ulteriori. Il discorso è aperto, indubbiamente, e si potrà dire che tale orientamento non risolve il problema. Certo non lo risolve, però ritengo che l'orientamento generale, allo stato, possa ritenersi proprio quello del privilegio per il giudice monocratico e della riduzione del numero dei collegi.

È stato obiettato che un solo magistrato conosce la causa. È inutile ripetere cose che sappiamo perfettamente; si dovrebbero incitare i membri del collegio a rendersi conto delle cause.

M A R T I N A Z Z O L I . Onorevole sottosegretario, si è avuto il coraggio di scrivere nella relazione che è in preparazione una legge di delega al Governo per la ristrutturazione degli uffici giudiziari. È la cosa più folle che ho letto in quel documento.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il tema deve essere studiato.

M A R T I N A Z Z O L I . In tal modo il Parlamento viene sfibrato. Occorre far assumere ai parlamentari le loro responsabilità.

D E L L' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Sono d'accordo su questa tesi. Vorrei chiarirle però che non era nell'intenzione degli organi ministeriali un boicottaggio delle funzioni parlamentari.

M A R T I N A Z Z O L I. Si fanno le carceri mandamentali, le preture nuove dove non sono necessarie e si inventa adesso una competenza per fare rimanere quelle che ci sono.

D E L L' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Mi ha molto colpito l'intervento del senatore Licini che non è sceso nel merito delle singole voci del bilancio e si è limitato a dire che si tratta di un bilancio di emergenza. Lo ha paragonato a quello dell'amministrazione comunale instabile che chiama il segretario a redigerlo. Posso assicurare il senatore Licini che non siamo giunti a questo punto e che il bilancio dello Stato è ancora un po' diverso da quello dell'amministrazione comunale da lui ipotizzata. Vorrei far presente che il Governo, malgrado la situazione politica generale, ha operato e continua ad operare nella maniera migliore per potere in qualche modo attuare una politica giudiziaria. Ammiro in effetti il senatore Licini quando sostiene che è inutile che entriamo nella valutazione delle singole voci perchè si tratta di un bilancio di emergenza. È probabile sia così; bisogna però tenere presente che, malgrado la situazione instabile, il Governo sta cercando di perseguire le linee politiche che io sto illustrando proprio oggi.

L I C I N I. Trovo che vi sia maggiore impostazione politica nella sua replica che non nel documento che avevamo.

D E L L' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* L'intervento del senatore Boldrini è invece del tutto distruttivo e diverso da quello del collega Licini. Non si può manifestare una totale sfiducia verso l'amministrazione dello Stato; questa è la ragione per la quale non mi sento di poter condividere le osservazioni svolte dal senatore Boldrini, il cui intervento è, peraltro, notevole. Ho sottolineato molti problemi, tra i quali quello attinente all'ordinamento giudiziario, la cui soluzione è indispensabile per mettere ordine nell'amministrazione della giustizia. Lo ringrazio proprio perchè questo richiamo sulle negatività mi servirà per attuare in avvenire il bilancio con uno spirito politico ben diverso. In tal senso accolgo il suo invito.

Il senatore Coppola ha cominciato col dire che è difficile difendere un bilancio di questo tipo e il senatore Lugnano ha ripreso subito l'argomento molto intelligentemente. Mi sono un po' meravigliato perchè ritengo non si possa fare tale affermazione per nessun bilancio. Anche il più piccolo deve essere letto molte volte ed interpretato alla luce di una visione politica. Il bilancio è un dato numerico che va espresso significativamente attraverso una visione politica. Vi dovrebbe essere pertanto una discussione sulle premesse politiche sulle quali il documento contabile è orientato. Se di tutto ciò si deduce poco dalla nota introduttiva, è nostro compito completarla; sono stato felice, infatti, dell'integrazione avvenuta durante la discussione. Il senatore Coppola ha anche affermato che troppo poco tempo è passato dall'approvazione dell'ultimo bilancio di previsione nell'aprile 1975: ci sono state in seguito le elezioni e dopo le vacanze estive; non si potevano pertanto prevedere situazioni nuove. Mi sembra, senatore Coppola, che soprattutto ci sia di nuovo lo spirito con il quale si vuole portare avanti l'amministrazione della giustizia con il bilancio in esame. Il senatore Coppola ha ragione quando afferma che bisognerebbe aprire un dibattito quanto più possibile ampio sull'amministrazione della giustizia. Ciò dovrebbe realizzarsi anche in sede di relazione sull'amministrazione della giustizia da parte del Consiglio superiore della magistratura. Sarebbe però utile non limitarci a parlare di questi temi solo in sede di bilancio. Il senatore Coppola ha poi affermato che il Governo non brilla per decisione, per iniziative eclatanti; non mi sento di condividere tale affermazione, mi sembra infatti una critica

pesante per quanto attiene l'amministrazione della giustizia.

C O P P O L A . Non intendevo dire questo; sono stati, infatti, citati alcuni provvedimenti di carattere esorbitante l'ordinaria amministrazione.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ringrazio il senatore Coppola per quanto ha ricordato a proposito dell'ordine del giorno sul quale mi sono soffermato. Lo ringrazio anche per aver rilevato che la mancata riforma dell'ordinamento giudiziario non deriva solo dalle responsabilità dell'esecutivo; si tratta infatti di un mancato accordo politico.

Il discorso del senatore Lugnano mi è sembrato un poco contorto. Condivido però quanto ha affermato in relazione ai rapporti tra strutture e leggi. Quando vedevo il senatore Lugnano così impegnato ad insistere per una rapida approvazione del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario, mi domandavo la ragione di questa insistenza. Dopo aver visto lo spirito col quale agiva per l'approvazione del provvedimento e, soprattutto, dopo aver ascoltato questo intervento, mi sono reso conto che si comportava così per dare un impulso alle strutture. Condivido pertanto tale atteggiamento: senza le leggi non si possono creare le strutture.

L U G N A N O . Si tratta di un rischio calcolato.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ogni legge corre sempre un rischio calcolato.

Il senatore Lugnano ha fatto un discorso a proposito della maggiore libertà che hanno taluni parlamentari appartenenti ad alcuni Gruppi in ordine a talune decisioni.

È esatto quello che ha affermato.

L U G N A N O . Ho detto, in risposta ad un'amichevole battuta del senatore Coppola, che se eliminano le preture del mio collegio non me ne preoccupo, non perchè sia migliore dell'altro candidato, ma perchè il nostro sistema interno di scelta del candidato è differente. Ho scelto un partito diverso. Ho detto che non pago il dazio a nessuno sempre perchè il nostro sistema me lo permette.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Lei fotografa una situazione: dice che alcuni parlamentari sono più liberi di altri per i metodi di indicazione dei nomi al momento delle elezioni. Se fa questa affermazione, però, mi rimanda al discorso politico su tutto il rapporto tra modi di canalizzazione dei voti nelle elezioni, ed io non posso soffermarmi su questi temi. È stata rilevata una situazione esatta, il senatore Lugnano però dovrebbe poi entrare nel discorso politico che sta alla base di quello tecnico.

Ringrazio il senatore Mariani per aver detto che tutte le colpe non vanno addossate soltanto al Governo, ma si tratta di valutare tutte le responsabilità degli organi che intervengono nelle decisioni in questa materia.

La situazione attuale, sostiene il senatore Mariani, non permette di fare meglio e di più e pertanto io di questo lo ringrazio, come delle indicazioni che ha fornito al Governo.

Ringrazio anche il senatore Marotta per l'intervento ad illustrazione del suo ordine del giorno del quale parleremo successivamente.

Da più parti, senatori Filetti, Mariani eccetera, si è creduto di poter rivolgere una critica di fondo al bilancio di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 1976, muovendo da una valutazione meramente quantitativa degli stanziamenti. Specificamente si è rilevato che questi:

a) sono stati aumentati, rispetto all'anno precedente, in misura molto limitata;

b) incidono quasi esclusivamente sulla spesa corrente e solo in piccola parte sugli investimenti;

c) in termini di percentuale del bilancio complessivo dello Stato, esprimono perfino un regresso rispetto al 1975.

Queste osservazioni — a parte le riserve che non possono non essere formulate circa

la loro validità nella prospettiva di una corretta metodologia di approccio alla lettura di un bilancio — non trovano riscontro nella realtà di tutti i dati da considerare.

Al riguardo va premesso che questi dati non sono soltanto quelli iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giusitzia, ma anche quelli contemplati nel bilancio di altri Ministeri e riferiti a spese direttamente o indirettamente relative all'Amministrazione della giustizia.

Significativi in tal senso sono quanto meno:

a) i capitoli 8404 e 8405 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici: il primo reca una competenza di 25 miliardi per l'edilizia penitenziaria; il secondo un'altra di 27 miliardi e 400 milioni, che sono destinati nel loro complesso a certe categorie di edifici demaniali, fra i quali sono compresi i palazzi di giustizia appartenenti al demanio statale, di cui 6 miliardi dovranno essere spesi per i soli lavori di ripristino del palazzo di giustizia di Roma - Piazza Cavour;

b) il capitolo 6586 del bilancio del Ministero del tesoro, relativo al fondo globale, capitolo che interessa il Ministero della giustizia per ben 35 miliardi e 953.8 milioni.

Alla stregua di questi dati aggiuntivi — considerando il capitolo 8405 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici nei limiti della sola previsione certa di 6 miliardi — la spesa complessiva interessante il Ministero della giustizia sale a 420 miliardi e 478,9 milioni.

Peraltro questa cifra è destinata necessariamente ad aumentare notevolmente, perchè, quando è stato presentato il bilancio, non era ancora entrato in vigore il nuovo ordinamento penitenziario e non si è potuto tener conto del reale costo dell'attuazione che esso comporta, costo calcolato in termini di spesa corrente. Da calcoli effettuati dalla competente Direzione generale, è risultato che i 25 miliardi accantonati nel fondo globale per questo scopo non sono assolutamente sufficienti e occorrerà chiedere una variazione per lo stanziamento di almeno altri 39 miliardi e 400 milioni che porteranno, quindi, in definitiva la previsione della spesa complessiva per il funzionamento della giustizia a lire 459 miliardi 878,9 milioni.

Anche se non si vuole tener conto del futuro stanziamento richiesto dall'attuazione della riforma penitenziaria, non si può negare che l'aumento globale, della spesa prevista per il 1976 rispetto a quella contemplata per l'anno precedente è di notevole consistenza. Invero, prendendo a base per il 1975 gli stessi dati considerati per il 1976, si ha la previsione per il primo anno di una spesa di 339 miliardi e 989,4 milioni, che, a fronte dei 420 miliardi e 478,9 milioni del bilancio del 1976, evidenziano un aumento di 80 miliardi e 494,5 milioni, e, in percentuale, del 23,67 per cento.

La valutazione analitica di questo aumento non può non essere positiva, ove si ricordi, a solo titolo di esempio, che:

a) il capitolo 1094 (spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni, nonchè per il funzionamento dei servizi dell'Ufficio legislativo) è stato portato da 50 a 250 milioni;

b) il capitolo 1103 (spese per studi, indagini e rilevazioni) da 15 a 60 milioni;

c) il capitolo 1587 (spese per le esigenze straordinarie e le attrezzature degli uffici giudiziari) da 1 a 2 miliardi;

d) il capitolo 1594 (acquisto e rilegatura di pubblicazioni, riviste giuridiche eccetera per le biblioteche degli uffici giudiziari) da 180 a 350 milioni.

Non vale insistere sull'incidenza dell'aumento che interessa prevalentemente la spesa corrente.

L'osservazione non tiene conto di due elementi.

Il primo è costituito dalla preminente importanza che riveste la spesa corrente per il funzionamento della giustizia, perchè è ad essa che vanno imputati gli acquisti di beni e di servizi necessari per tale funzionamento. Il secondo è rappresentato dalla previsione degli investimenti interessanti il Ministero della giustizia, oltre che nel capitolo 7051 del bilancio di questo Ministero, anche

nei capitoli 8404 e 8405 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, i quali prevedono un aumento complessivo di almeno 11 miliardi rispetto all'anno precedente, corrispondenti ad una percentuale di oltre il 25 per cento.

Se è vero che apparentemente vi è stato un lieve regresso della percentuale del bilancio del Ministero della giustizia con riferimento a quello generale dello Stato, in quanto si è passati dall'1,12 per cento del 1975 all'attuale 1,10 per cento, questo dato viene svalutato da quanto sopra ricordato circa le esigenze implicate dall'attuazione della riforma penitenziaria, esigenze che, se soddisfatte, porteranno la percentuale per l'anno 1976 all'1,21 per cento.

Si è affermato (da parte dei senatori Licini, Boldrini ed altri) che il bilancio presentato dal Governo si riduce ad un mero documento contabile, privo di ogni contenuto programmatico, espressione della « latitanza di una organica politica della giustizia fondata su di un solido tessuto ideologico ».

Questa affermazione si risolve in un'accusa ingiusta.

Il Governo ha dimostrato la sua capacità di darsi un programma e di attuarlo, pur nelle ben note difficoltà della situazione politica del Paese già nei decorsi dieci mesi della sua attività, chiedendo ed ottenendo dal Parlamento l'approvazione di leggi sicuramente qualificanti, come sono, per esempio, quelle concerenti il diritto di famiglia e l'ordinamento penitenziario, presentando disegni di legge che tendono a soddisfare le esigenze di una giustizia più rapida ed efficiente, come è quello relativo ai provvedimenti urgenti in tema di processo civile, dando impulso all'azione amministrativa in modo da utilizzare le limitate risorse disponibili col massimo rendimento possibile, come è attestato per esempio dai provvedimenti adottati per ampliare le piante organiche dei tribunali per i minorenni, tribunali destinati a subire il maggior onere per effetto dell'attuazione del nuovo diritto di famiglia (e così si risponde anche ad un rilievo in proposito mosso dal senatore Coppola).

Della stessa capacità e dello stesso impegno può essere fatto credito al Governo anche per il prossimo avvenire, proprio leggendo attentamente il bilancio, anche se questo atto, così come viene concepito nel nostro sistema, è solo parzialmente destinato ad esprimere le linee programmatiche di fondo della politica governativa.

Queste linee sono intese dall'attuale maggioranza come rivolte a realizzare una duplice finalità: la riforma dell'ordinamento giuridico in senso sempre più aderente ai princìpi di giustizia sociale e di libertà garantiti dalla Costituzione e la riorganizzazione delle strutture pubbliche con criteri che ne assicurino la massima efficienza.

Questa duplice finalità è perseguita non astrattamente, ma nell'attenta considerazione della realtà del Paese, condizionata da molteplici fattori economici, sociali e culturali estremamente instabili; onde gli interventi governativi, spesso rischiosi e sempre fortemente impegnativi, non possono non risultare che convenientemente modulati e graduati.

Il bilancio fornisce prova della sua fedeltà a queste linee in più capitoli. Si ricordano ancora, in via di esemplificazione, gli stanziamenti sopra menzionati di lire 250 milioni da spendere, per una certa parte, per finanziare le attività dell'Ufficio legislativo e specificamente la preparazione delle riforme normative e quello di 60 milioni per studi e ricerche, che si intende impiegare per la elaborazione di un vero e proprio programma organico di ristrutturazione dei servizi giudiziari.

La risposta a particolari rilievi, come anche a richieste di chiarimenti o assicurazioni da parte dei membri della Commissione, forniscono l'occasione per una più puntuale dimostrazione dell'impegno programmatico del Governo.

Il relatore, senatore De Carolis, ha sottolineato la necessità che sia ripresa in esame la proposta della senatrice Falcucci sulla istituzione di un tribunale della famiglia.

Si tratta di un problema di notevole complessità che gli uffici del Ministero non hanno trascurato, ma stanno studiando con adeguata apertura, valutando responsabilmente

le posizioni che la dottrina ha assunto in materia.

Il senatore Filetti, nel suo intervento, ha posto in rilievo la necessità della rivalutazione automatica dei crediti nel processo civile.

Il problema non può essere risolto in sede di riforma del processo civile, per le notevoli ripercussioni che tale questione ha sul piano sostanziale. La riforma già attuata in materia di rito del lavoro non può, per ciò solo, essere estesa ad altri settori, proprio per la funzione particolare che la rivalutazione ha in tale campo, in considerazione della natura dei crediti ai quali si riferisce.

Il senatore Filetti ha anche osservato che è rimasto tuttora aperto il problema di una nuova disciplina organica degli affitti degli immobili urbani.

Al riguardo il Governo è impegnato a presentare in tempo utile un disegno di legge organico, che si spera possa essere approvato dal Parlamento prima della scadenza delle proroghe recentemente disposte.

Per quanto riguarda il codice penale, il senatore Sabadini ha auspicato la sollecita definizione del libro primo, necessaria per passare all'esame del secondo.

Il senatore Lugnano ha affermato, in particolare, che occorre maggior coraggio per varare tale riforma.

La nuova disciplina del libro primo di tale codice, già approvata dal Senato è attualmente all'esame della Camera dei deputati.

Il Governo non merita alcuna critica per la mancata definitiva approvazione di questo disegno di legge, perchè ciò dipende da una mancanza di coordinamento fra i due rami del Parlamento.

Va anche rilevato, in proposito, che — attesa la complessità del problema — non si è raggiunto un sufficiente consenso dei giuristi e dei pratici del diritto, tanto che la Commissione ed il Comitato ristretto della Camera hanno proceduto a molteplici revisioni del testo già approvato dal Senato; questo dovrà perciò necessariamente ritornare all'altro ramo per la definitiva approvazione.

Il senatore Sabadini ha chiesto di conoscere se l'emanazione del nuovo codice di procedura penale avverrà effettivamente nei termini previsti dalla legge delega.

La risposta, allo stato, può essere affermativa.

La Commissione ministeriale ha lavorato intensamente fino al periodo feriale, con sedute settimanali di più giorni, sì da essere in condizioni di rimettere alla Commissione consultiva un notevole complesso di articoli:

1) sulle attività di polizia giudiziaria;

2) sulle indagini preliminari del pubblico ministero;

3) sui provvedimenti provvisori sulla libertà personale e sull'udienza preliminare; nale;

4) sulle misure di coercizione personale;

5) sulle notificazioni;

6) sugli atti di istruzione;

ed ha già quasi ultimato l'elaborato concernente gli atti preliminari al dibattimento ed il dibattimento di primo grado.

Le sedute sono state riprese e continueranno con lo stesso ritmo, nell'intento di giungere al completamenteo degli articoli di tutto il codice nei termini stabiliti dalla legge.

Circa la riforma del processo minorile, sulla quale il senatore De Carolis ha sollecitato chiarimenti al Governo, va rilevato che uno schema di disegno di legge delega è stato messo a punto da una Commissione ministeriale; esso è all'esame del Ministro e si può prevedere che sarà presentato in uno dei prossimi Consigli dei Ministri.

In tema di regolamentazione del patrocinio per i non abbienti il senatore De Carolis ha sollecitato uno studio sul costo presumibile del provvedimento, mentre il senatore Sabadini ha sottolineato la necessità di una rapida definizione dell'*iter* legislativo.

Anche in questo caso il Governo non merita critiche, in quanto — come ha fatto notare il senatore Follieri — la mancata approvazione di tale disegno di legge va imputata al mancato coordinamento dei lavori tra Camera e Senato.

È per altro innegabile che alla base del ritardo vi è anche un problema di carattere economico: occorre infatti considerare che si è partiti dalla previsione della spesa di un miliardo e che, per effetto delle modifiche introdotte da uno dei rami del Parlamento, si è pervenuti alla previsione di spesa di 70-80 miliardi (previsione che si è tentati di ritenere ottimistica).

Il Ministero si sta occupando della preparazione di molteplici provvedimenti che riguardano il settore dell'ordinamento giudiziario, in modo da pervenire gradualmente ad una integrale sostituzione della normativa preesistente alla Costituzione repubblicana.

L'opera di sostituzione non può non essere graduale, in quanto molte scelte relative all'ordinamento giudiziario sono strettamente collegate alla struttura ed alle caratteristiche dei processi civile e penale. Il nuovo processo penale in corso di elaborazione e l'ampia riforma del processo civile che si sta preparando costituiscono, pertanto, il necessario presupposto di rilevanti modifiche dell'ordinamento giudiziario che alle innovazioni processuali dovranno immediatamente far seguito, conformandosi ai contenuti che queste enunceranno.

Ma, pur nella consapevolezza dello stretto collegamento di molti temi dell'ordinamento giudiziario con la normativa processuale, il Governo sta predisponendo alcuni importanti provvedimenti, che vengono incontro alla volontà manifestata dai senatori durante il dibattito.

Si è sottolineata da parte del senatore Filetti l'esigenza di una selezione attitudinale dei giudici. Questa selezione deve, anzitutto, avvenire all'ingresso nella magistratura, in modo che l'esercizio delle funzioni giudiziarie sia conferito a persone che non abbiano soltanto superato un severo concorso iniziale, ma abbiano integrato la propria preparazione teorica attraverso un corso pluriennale, caratterizzato da esperienze di lavoro che pongano a contatto gli uditori con i vari settori dell'attività giudiziaria e ne rivelino le attitudini più spiccate. Su questa linea direttrice è in fase di ultimazione uno schema di disegno di legge, che recepisce alcune proposte elaborate dal Consiglio superiore della magistratura.

Da più parti (senatori Filetti, Mariani, Sabadini) si è chiesto l'affidamento di tutte le cause di primo grado ad un giudice monocratico in modo da generalizzare la esperienza realizzatasi con la riforma del processo del lavoro. Su questa strada, per quanto attiene al processo civile, il Governo si è decisamente impegnato, proponendo, col disegno di legge presentato al Senato il 22 agosto 1975 (Atto n. 2246), il sensibile aumento della competenza per valore del pretore e del conciliatore, in modo da far convergere su questi due giudici monocratici il maggior numero delle controversie che sorgono nel nostro Paese. Per il processo penale la scelta del giudice monocratico generalizzato (con esclusione di pochi reati di competenza della Corte d'assise) appare motivo di riflessione per le rilevanti conseguenze che essa comporta e comunque è subordinata alle determinazioni che verranno prese in ordine al nuovo processo.

Anche la riduzione del numero dei collegi giudicanti (sia in sede penale che in sede civile), e cioè delle Corti di appello e di Cassazione, è stata prevista nel citato disegno di legge governativo, che mi auguro sarà presto esaminato dal Senato.

La riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero su cui si è soffermato il senatore De Carolis, sarà una necessaria conseguenza della emanazione del nuovo codice di procedura penale. La legge delega prevede, infatti, che il pubblico ministero assuma la direzione delle indagini sin dal primo momento, in modo da svolgere una funzione di guida completa ed effettiva della polizia giudiziaria. La realizzazione di questo importante principio comporterà un nuovo ruolo del pubblico ministero, a cui bisognerà adeguare sia le strutture organizzative degli uffici, che la stessa mentalità degli uomini.

La difficoltà inerente alla realizzazione di questa — come di altre innovazioni previste nella legge delega per il nuovo processo penale — ha suggerito la costituzione di una apposita commissione che, seguendo il lavoro di elaborazione del nuovo codice, studi

e proponga i correlati adeguamenti che le strutture giudiziarie — in esse compresi gli uffici del pubblico ministero — dovranno subire.

Anche il tema della responsabilizzazione del magistrato, cui ha fatto cenno il senatore De Carolis, è oggetto di studio da parte del Ministero. Esso presenta notevoli aspetti di complessità, in quanto vanno a tal riguardo conciliate le garanzie costituzionali della magistratura con l'esigenza di assicurare specifiche forme di responsabilità che evitino eventuali arbitri, negligenze e imperizie in cui l'indipendenza del giudice possa trasmodare.

Molti oratori — in particolare i senatori Filetti, Follieri e Boldrini — hanno sottolineato l'esigenza di un nuovo ordinamento della professione forense.

In merito va ricordato che tale esigenza è stata recepita dal Governo in numerosi disegni di legge presentati nel corso di diverse legislature, ma mai prevenuti a definitiva approvazione.

Nella presente legislatura, è stato presentato il disegno di legge n. 422, che rappresenta il frutto di approfondite meditazioni sulll'importante problema e costituisce, insieme, il risultato dei preziosi contributi della categoria forense, espressi per il tramite degli organi professionali.

Accanto all'iniziativa governativa si è collocato, sia pure in un secondo tempo, il disegno di legge n. 1775 d'iniziativa del senatore Viviani, che, sebbene ispirato a diversa concezione, propone anch'esso un globale riordinamento della professione forense.

I due provvedimenti sono in discussione attualmente dinanzi a questa Commissione, alla quale il Governo si rimette per i tempi del loro ulteriore corso.

Da tutti gli intervenuti, in forma ora più ora meno accentuata, si è lamentato che l'attuazione delle riforme legislative resti quasi sempre seriamente pregiudicata dalla mancata predisposizione di adeguate strutture.

La doglianza richiama una complessa problematica, composta sia da aspetti finanziari di difficile soluzione, sia da ostacoli di carattere organizzativo, sia infine da scelte culturali di fondo.

Nella maggior parte dei casi si tratta non solo di reperire mezzi assai più ingenti di quelli previsti dal legislatore, ma anche di creare organismi estremamente articolati e delicati, idonei a sopportare l'impatto con una realtà pronta a scatenare meccanismi di rigetto, radicati in comportamenti abitudinari, in gelosie di potere ed altre vischiosità difficilmente superabili. Occorre quindi fare affidamento su aperture culturali che richiedono tempo per la loro formazione.

Tuttavia il Governo opera con tutto l'impegno che gli compete nell'assunzione di iniziative in questo settore.

Di ciò è prova, per esempio, il programma in via di svolgimento per l'attuazione della riforma penitenziaria.

Si è rilevato che sarebbe stato opportuno in proposito prepararsi già da tempo antecedente all'approvazione della legge, ma non si è considerato che, fra l'altro, solo con l'entrata in vigore di questa era possibile disporre degli indispensabili mezzi finanziari.

Allo stato, l'Amministrazione ha mobilitato tutte le sue risorse, in verità ancora molto modeste, per dar corso al non breve cammino della completa attuazione della riforma.

Come è noto, sono state emanate due circolari esplicative del contenuto del nuovo ordinamento: con esse si è chiarito, nei limiti in cui era possibile, quali parti dello stesso sono di immediata attuazione, quali di attuazione graduale, quali di attuazione necessariamente differita nel tempo.

È anche noto che si è insediata la Commissione che dovrà elaborare il regolamento di esecuzione. Essa lavora a ritmo sostenuto ed è prevedibile che espleterà il suo compito nel termine dei sei mesi previsti dalla legge.

Gli uffici della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena attendono, per la parte di competenza di ciascuno, all'elaborazione dei programmi di adeguamento delle strutture e già sono state avanzate al Tesoro richieste di integrazione di fondi per alcune decine di miliardi, somma destinata a venire

incontro alle esigenze poste dal miglioramento del trattamento dei detenuti, dalla riorganizzazione del lavoro carcerario, dalla riqualificazione del personale esistente e dall'assunzione di nuovo personale.

Di particolare rilevanza sono le iniziative nel campo dell'edilizia penitenziaria.

Qui si debbono affrontare problemi organizzativi e finanziari molto complessi.

Sul piano organizzativo la distribuzione delle competenze fra Ministero della giustizia e Ministero dei lavori pubblici è causa di intralci notevoli. A ciò si sta tentando di ovviare con contatti fra i due Ministeri, rivolti a promuovere una modifica dell'attuale sistema, in modo che si abbia il massimo possibile della concentrazione delle competenze.

Sul piano finanziario, il progressivo aumento dei costi delle costruzioni, da una parte, impone il ridimensionamento degli originari programmi e, dall'altra, ha provocato la richiesta di 250 miliardi al Tesoro per completare il piano previsto dalla legge del 1971, piano, peraltro, forse insufficiente a creare una situazione pienamente rispondente ai criteri dettati dal nuovo ordinamento penitenziario.

Le riforme strutturali nel settore carcerario urtano contro difficoltà diverse, che qui conviene segnalare in replica e a chiarimento di quanto osservato o richiesto da alcuni oratori intervenuti.

L'arruolamento volontario dei militari dei servizi di leva come agenti di custodia ha dato finora scarsi risultati, in quanto, in relazione alla prossima chiamata del 1° gennaio 1976, si sono avute soltanto 60 domande. Permangono le difficoltà di arruolare con procedura ordinaria i detti agenti; tuttavia un risultato positivo al riguardo si spera di ottenere dai risultati della campagna pubblicitaria, che potrà essere fatta il prossimo anno con lo stanziamento di 100 milioni previsti per la prima volta nel bilancio ora in discussione (capitolo 2098). Qualche ritardo subirà la nomina dei nuovi giudici di sorveglianza, attesa la complessa procedura prevista dalla legge al riguardo, anche se posso rassicurare il senatore De Carolis che i competenti uffici ministeriali stanno operando con la massima solerzia per abbreviare i tempi.

Critiche severe sono state rivolte dal senatore Sabadini e da qualche altro degli oratori intervenuti al funzionamento della giustizia nel nostro Paese per aspetti che investono il merito delle decisioni dei giudici. A queste critiche non può essere data risposta, perchè il Governo non intende derogare dalla linea di rispetto dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, indipendenza che non potrebbe non essere compromessa da apprezzamenti relativi all'attività istituzionale dei singoli magistrati.

La responsabilità del Governo resta limitata, in omaggio al dettato dell'articolo 110 della Costituzione, all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Peraltro esso è ben consapevole di avere, pur in questo ambito limitato, doveri il cui adempimento può incidere indirettamente, ma sostanzialmente, sul funzionamento della giustizia. Si intende far riferimento principalmente a tre settori, che in questo momento assumono un particolare rilievo: quello della distribuzione degli uffici giudiziari nel territorio della Repubblica, quello della dotazione del personale di questi uffici e quello dell'esercizio della vigilanza sui medesimi.

Il primo settore, sul quale si è diffusamente soffermato il senatore Lugnano, è preso in considerazione da uno schema di disegno di legge delega elaborato dal Ministero, schema che è ispirato ad una visione rigorosamente razionale della problematica affrontata. C'è da sperare che quando esso sarà presentato al Parlamento, possa incontrare il consenso della maggioranza dei suoi componenti, i quali non vorranno lasciarsi fuorviare da facilmente prevedibili e forti pressioni locali in senso contrario.

Quanto al secondo settore, il Governo è impegnato nella soluzione di complesse questioni concernenti la copertura delle piante organiche, il loro eventuale aumento e le loro variazioni. A titolo esemplificativo — e

per rispondere ad alcune domande rivolte dal senatore De Carolis — si ricorda che degli 861 posti vacanti della pianta organica dei magistrati, 621 sono impegnati da vincitori di concorso che non hanno assunto ancora servizio o da posti previsti da concorsi già banditi, mentre 240 sono liberi e dovranno essere messi a concorso, prevedibilmente all'inizio del prossimo anno; si ricorda ancora che è allo studio l'ampliamento degli organici dei segretari guidiziari e dei coadiutori dattilografi.

Quando al terzo settore, il Governo si propone di intensificare l'azione di vigilanza sugli uffici giudiziari soprattutto attuando, nelle forme appropriate, interventi incisivi con lo scopo di accelerare le istruttorie ed i dibattimenti e di rilevare le eventuali manchevolezze che possano dar luogo a responsabilità di carattere disciplinare di magistrati, cancellieri e personale ausiliario.

P R E S I D E N T E . Passiamo, ora, all'esame del seguente ordine del giorno presentato dal senatore Marotta e da lui stesso già letto in altra seduta:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

considerato che l'ognor crescente e preoccupante ondata di gravissimi crimini tra cui primeggiano gli attentati dinamitardi, le rapine a mano armata, le estorsioni, gli omicidi aggravati, i sequestri di persona, si riflette sinistramente non solo sulla tranquillità della popolazione — che ha perduto la credibilità nella giustizia e nelle istituzioni dello Stato — ma incide anche palesemente e pesantemente sulla situazione economica del nostro Paese;

che, nonostante le recenti leggi sulla criminalità e le generali proteste, i tempi del processo penale hanno superato il limite di ogni umana sopportabilità con la conseguenza che ciò non fa che accrescere un sempre maggior senso di sfiducia nella pubblica opinione;

che il processo penale si rileva un *quid* di anomalo nel quale sembra si svolgano esercitazioni dirette ad intricare vieppiù la complicata matassa del giudizio avvantaggiando i colpevoli e recando, assai di sovente grave pregiudizio agli innocenti che attendono invano lunghi anni per essere giudicati;

che ciò è la conseguenza naturale della mancata riforma giudiziaria e specificatamente della carenza di cancellieri, di segretari, di dattilografi, di personale ausiliario, di strutture preistoriche, di organici vacanti, di una polizia numericamente insufficiente ed impreparata, il che nel critico momento attuale risente paurosamente dell'aumento della criminalità;

constatato con vera amarezza e vivo disappunto che, nonostante le reiterate sollecitazioni costantemente ribadite nelle annuali ricorrenze nelle quali si dibatte sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, la somma stanziata in bilancio non soddisfa per la sua esiguità, le minime esigenze richieste per il normale funzionamento della giustizia;

che questo stato di fatto è di estrema importanza sol che si ponga mente al particolare momento che da alcuni anni a questa parte travaglia il nostro Paese in conseguenza della quantità e della qualità dei crimini politici e comuni che infestano, prevalentemente, i centri urbani;

che l'irresponsabile e persistente indirizzo del Governo nel riservare alla giustizia l'ultimo suo pensiero costituisce un sintomatico quanto aberrante sistema che merita di essere riveduto con la massima ponderazione e con tutta urgenza, prima che la casa bruci del tutto;

che il Parlamento non ha mancato di soffermarsi e richiamare tutta l'attenzione del Governo — purtroppo invano — su questo delicato argomento denunziando le cause e le carenze che, con l'andar del tempo, diventano sempre più incolmabili;

che siffatta situazione sempre più incalzante, esige fra l'altro:

1) la riforma dell'ordinamento giudiziario la cui vetusta ed arrugginita macchina, non può, pur con ogni buona volontà, assol-

vere il complesso compito affidato alla Amministrazione della giustizia;

2) la revisione degli organici che più che insufficienti sono addirittura inesistenti, dei cancellieri, dei segretari, degli aiutanti, dei dattilografi del personale ausiliario;

3) il congruo aumento delle forze di polizia (carabinieri e pubblica sicurezza) non disgiunto da un ammodernamento, da una accurata preparazione, da un armamento più che efficiente e da tutti i mezzi indispensabili per fronteggiare un nemico altezzoso divenuto sempre più forte ed agguerrito, perfettamente organizzato e dotato di armi e di strumenti di precisione in grado di superare ogni ostacolo;

4) l'aumento reale e non fittizio del corpo degli agenti di custodia delle carceri il cui organico gravemente deficiente mentre ha determinato i tragici fatti a tutti noti, ha provocato e continua a provocare vivissimo fermento fra gli stessi agenti di custodia che oltre ad essere esposti a seri rischi sono costretti ad una massacrante fatica;

5) la costruzione immediata di nuovi stabilimenti carcerari tenuto conto che quelli esistenti non hanno la indispensabile capacità recettiva (il numero attuale dei detenuti supera, infatti, quello dei posti disponibili) il che ovviamente determina il sovraffollamento, causa principale *mali tanti*;

6) l'assegnazione ai magistrati di tutti i mezzi nessuno escluso, che li ponga in condizione di svolgere con la dovuta celerità, con completezza e al di fuori di ogni disagio l'alta missione cui sono preposti,

impegna il Governo ad adottare le misure necessarie e ad emanare i provvedimenti idonei ad eliminare i lamentati inconvenienti, nel più breve tempo possibile, onde arginare una falla di vaste proporzioni tenendo presente che il ruolo preliminare della giustizia in uno Stato democratico sta alla base del vivere civile,

chiede altresì che il bilancio di previsione della spesa per il Ministero di grazia e giustizia sia aumentato di una congrua somma e che sia trasmesso il presente ordine del giorno alla 5ª Commissione (Bilancio) per il parere che concerne il bilancio della Giustizia, ferma la richiesta di maggiori stanziamenti per i motivi sopra specificati.

C O P P O L A . L'ordine del giorno è particolarmente complesso ed investe diversi settori e capitoli del bilancio. Se veramente si avverte la esigenza di operare variazioni, sarebbe opportuna una maggiore sintesi con l'indicazione dei capitoli ai quali si intendono apportare sottrazioni e aumenti.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo dichiara di non accettare l'ordine del giorno così come è stato formulato dal senatore Marotta.

M A R O T T A . Mi permetto allora di sottoporre all'attenzione del rappresentante del Governo il mio ordine del giorno in questa nuova formulazione:

La 2ª Commissione permanente del Senato,

esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia per il 1976, ritenendo che il superamento della crisi della giustizia sia essenziale per garantire gli istituti democratici ed i valori della libertà;

considerata la necessità di proseguire l'opera di riforma legislativa e di potenziare gli interventi sul piano amministrativo e preso atto dell'impegno del Governo a contribuire all'opera suddetta e a ricercare ulteriori mezzi finanziari per rendere operanti le riforme e per colmare le più gravi carenze dell'amministrazione giudiziaria in tutte le sue componenti, invita il Governo a svolgere la sua attività con più deciso impegno per un disegno di legge riformatore organico e programmato e per reperire i mezzi materiali per consentire una più sollecita risoluzione della crisi della giustizia.

C O P P O L A . Sono favorevole.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo accoglie l'ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Pongo in votazione l'ordine del giorno sostitutivo presentato dall'onorevole Marotta.

(*È approvato*).

Se non si fanno obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce al relatore, senatore De Carolis, il mandato di trasmettere alla 5ª Commissione il rapporto sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (tabella n. 5).

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 19,25.

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