(N. 1226-A)
Resoconti V

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1974

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)

SEDUTA DI MARTEDI' 25 SETTEMBRE 1973

(Antimeridiana)

PRESIDENTE . . . . *Pag.* 337, 340, 344 e *passim*
FILETTI 349
LUGNANO 349
MAROTTA 349
PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 340, 346, 349
PETRELLA 344, 346
VIVIANI, *relatore alla Commissione* . . . 338, 340

SEDUTA DI MARTEDI' 25 SETTEMBRE 1973

(Pomeridiana)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* . *Pag.* 350 356, 366 e *passim*
COPPOLA 355
FILETTI 352
MARIANI 356, 369
MAROTTA 350, 370, 371
PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* . . . 356, 360, 366 e *passim*
PETRELLA . . . . . 360, 367, 368 e *passim*
SABADINI 366

SEDUTA DI MARTEDI' 25 SETTEMBRE 1973

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SABADINI

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

D E C A R O L I S , *f. f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974

— 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 1974 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

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

V I V I A N I , *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, prima di passare all'esame del bilancio dal punto di vista tecnico e politico, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sulle modalità regolamentari dell'esame del documento. Nessuno credo possa mettere in dubbio che il bilancio è l'atto fondamentale di qualsiasi istituzione sociale e che grandissima importanza acquisce particolarmente quando si tratta del bilancio nazionale. Eppure, il modo attraverso il quale lo stato di previsione della spesa, secondo le atuali norme regolamentari, viene esaminato non ci consente la possibilità di una discussione vasta e seria. Sino a pochi anni fa, come tutti sappiamo, il Parlamento era impegnato nell'esame del bilancio per lunghi mesi e questo arrecava sicuri svantaggi, ma la riforma regolamentare mi pare abbia ridotto la discussione ad un atto meramente formale, anche se con esso si decide la collocazione contabile e anche politica delle disponibilità del Paese, per cui molto spesso poi, nel corso dell'anno, le successive richieste di disponibilità finiscono per divenire velleitarie. Vorrei pertanto richiamare l'attenzione della Commissione al fine di valutare la possibilità di meglio organizzare la discussione dei bilanci. Occorre anche considerare che il relatore ha avuto solo pochi giorni fa la tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia e che, se ha voluto prendere visione di altre tabelle per i necessari confronti, ha dovuto richiederle, perchè non fornite dagli uffici. Mi auguro che la Commissione voglia tenere nel debito conto queste constatazioni.

E veniamo ora alla valutazione della tabella n. 5 dal punto di vista tecnico e politico. Debbo premettere che il giudizio del relatore è, nel complesso, favorevole, non tanto, in verità, per le poste di bilancio, quanto per le dichiarazioni programmatiche dell'attuale Governo e, in particolare, per il comportamento e per le dichiarazioni molto impegnative rese dal ministro Zagari, attraverso le quali egli ha espresso la sua linea di condotta. Vi prego, pertanto, nell'ascoltare le critiche e osservazioni — che non possono non farsi anche a questo bilancio — di collocarle nella favorevole prospettiva che il relatore intende esprimere in relazione al contenuto della tabella n. 5.

Cominciamo dall'esame tecnico del documento. Le spese previste in detta tabella ammontano complessivamente a milioni 277.648,1, mentre quelle dell'esercizio precedente erano milioni 258.626. Si registra quindi un aumento di milioni 19.022. In realtà la previsione di spesa è maggiore, perchè alcune somme sono accantonate su fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, in un capitolo (3523 della parte corrente) dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

A questo proposito vorrei fare una modesta osservazione: non si comprende perchè questo accantonamento debba essere riportato nella tabella del Ministero del tesoro e non in quella del Ministero di grazia e giustizia. Nell'esaminare il capitolo 3523 della tabella n. 2 l'osservazione immediata che il relatore ha fatto — forse dipendente dalla già lamentata mancanza di tempo e quindi dalla impossibilità di avere le necessarie notizie per riparare alle sicure carenze — è che l'ammontare del fondo speciale per i provvedimenti legislativi in corso non corrisponde all'effettivo carico legislativo. Per me ciò ha rappresentato una grossa sorpresa, che però può essere dipendente solo dalla mia ignoranza. Se infatti controlliamo, come ho creduto opportuno di fare, il carico dei provvedimenti e la somma accantonata, riscontriamo che le due cifre non corrispondono; il che, se non sbaglio, non è corretto. Se si trattasse soltanto di provvedimenti che si proiettano lontano nel tempo, potrei anche spiegarmi la discrepanza, ma vediamo nella specie le singole voci. Prima voce: « Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione dei nuovi codici », disegno di legge n. 1226, carico legislativo 100 milioni, iscrizione in bilancio per 50 milioni. Salva sempre la questione di principio, dal punto di vista pratico posso, in questo caso, comprendere la diminuzione, perchè si può prevedere che

la delega al Governo non sarà approvata dai due rami del Parlamento prima del 30 giugno prossimo. Seconda voce: « Istituzione del patrocinio statale per i non abbienti »; questo disegno di legge è già stato approvato dal Senato ed attualmente è all'esame della Camera: anche in questo caso l'iscrizione in bilancio è la metà del carico legislativo concordato. Sembrerebbe, quindi, che l'estensore del bilancio si sia in qualche modo impegnato a non vedere approvato definitivamente il progetto prima del 30 giugno prossimo. Il che non è detto che sia. Terza voce: « Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria » (legge già pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*): il carico legislativo è di 2.000 milioni, l'iscrizione in bilancio è di 1.000 milioni. Altro dimezzamento del carico legislativo; questa volta sorprendente perchè si riferisce ad una legge che entra in vigore prima della fine dell'anno. Si può facilmente immaginare il rimedio: le solite pieghe del bilancio. Ma questo non ci può trovare consenzienti, perchè noi vogliamo un bilancio reale e leale; altrimenti si ridurrebbe a fare concorrenza a quello di società speculatrici.

Comunque, aggiungendo alle spese previste nella tabella n. 5 quelle accantonate sul fondo speciale, ammontanti a milioni 4991,8, si ha un totale di milioni 282.639,9, con un aumento, rispetto alla previsione dell'esercizio precedente, di milioni 24.013,8, e cioè di appena il 10 per cento. Quindi in sostanza (e sono sicuro che l'onorevole ministro e l'onorevole sottosegretario saranno d'accordo in questo) continuiamo ad avere un bilancio cenerentola, perchè il 10 per cento non serve neppure a far fronte alla svalutazione in corso.

Dobbiamo anche esprimere dei dubbi sulla esattezza delle cifre indicate. A pagina 1 della tabella n. 5 si legge che, rispetto al bilancio del precedente anno finaziario, le spese considerate nello stato di previsione registrano un aumento di milioni 19.022; nel disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 », a pagina 23, si legge, invece, che, rispetto alle previsioni del corrente anno finaziario, le spese dell'Amministrazione della giustizia presentano un aumento di milioni 24.522. Ho chiesto informazioni su questa differenza e il professor Di Gennaro, l'unico che ho trovato, mi ha fornito la seguente spiegazione: la cifra indicata nella tabella n. 5 riguarda soltanto il Ministero di grazia e giustizia, l'altra le funzioni di giustizia, comprendenti quindi anche le somme gravanti a tal fine sul bilancio di altri dicasteri, quale quello dei lavori pubblici, che nella rubrica attinente alle spese di giustizia registra appunto un aumento di 5.500 milioni. La spiegazione fornita non è, però, molto soddisfacente sotto due profili. Il primo è che il divario osservato di 5.500 milioni è precisamente quello previsto nella tabella del Ministro dei lavori pubblici, mentre, per esempio, anche nel bilancio del Ministero degli esteri si trovano spese che devono essere considerate di giustizia, relative ad adempimenti all'estero. Si ha perciò il diritto di dubitare sulla esattezza delle cifre indicate. Ma c'è di più: quando si afferma che la maggiore spesa non è di milioni 19.022, ma di dimensioni 24.52, si trasferisce in sostanza uno stanziamento dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici a quello di grazia e giustizia; però nello stesso tempo non lo si toglie dal complesso delle spese previste per i lavori pubblici. Attraverso perciò questi « aggiustamenti contabili » si ha una previsione di spesa più ampia di quanto in realtà non sia.

Passiamo ora all'esame analitico dei vari capitoli. Risultano raddoppiati i seguenti: 1114, concernente « assegni per spese di ufficio ai tribunali e alle preture », da 350 a 700 milioni; 1.115, « spese per le esigenze straordinarie e le attrezzature degli uffici giudiziari sistemati nelle nuove costruzioni », da 200 a 400 milioni. Risultano aumentati i seguenti capitoli: 1116, « Custodia e manutenzione dei locali del Palazzo di Giustizia in Roma, canoni e servizi diversi », da 80 a 140 milioni. Va subito osservato, però, che la maggior parte dei capitoli non è in aumento; oppure si tratta di un aumento solo apparente. Vediamo in proposito il capitolo 1164, concernente « Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti - Mercedi, gratifiche e contributi

assicurativi per lavori eseguiti in economia - Spese per studi, progetti e rilevazioni », che passa da 6.500 a 7.000 milioni, con un aumento di 500 milioni, del tutto inadeguato per le ragioni già dette relative alla svalutazione della moneta e all'aumento dei costi. Si pensi che in questo capitolo dovrebbero rientrare anche le spese per studi, progetti e rilevazioni. In proposito va considerata anche una incongruenza sulla quale sono sicuro che l'onorevole Sottosegretario concorderà, relativa al fatto che la manutenzione straordinaria negli edifici carcerari non è di competenza del Ministero di grazia e giustizia, ma di quello dei lavori pubblici, il quale però spesso non vi provvede con la diligenza che sarebbe indispensabile. L'onere, così, ricade sul dicastero di Grazia e giustizia che vi fa fronte proprio con i fondi relativi alla manutenzione ordinaria; e ciò in un momento in cui le spese non mancano certo: a parte, infatti, la vetustà degli edifici carcerari, sappiamo che 1.244 milioni sono imputabili ai danni causati dalle note vicende avvenute negli istituti di pena.

Capitolo 1167, concernente il mantenimento e il trasporto dei detenuti e degli internati negli Istituti di prevenzione e di pena e nei manicomi convenzionati, nonchè il trasporto dei corpi di reato; si passa da 12.800 a 13 mila milioni. A questo lievissimo aumento desidero dare una interpretazione politica, nella speranza che il mio punto di vista sia condiviso dall'onorevole Sottosegretario. Noi sappiamo — ne abbiamo avuto una prova nel corso della visita effettuata al carcere fiorentino — che i trasferimenti dei detenuti rappresentano un evento particolarmente doloroso e spesso, per quanto ci è stato denunciato dagli stessi detenuti, punitivo, se non addirittura persecutorio. Basti ricordare che un detenuto ci ha detto che da gennaio ad oggi è stato trasferito ben trenta volte!

Non nego, tuttavia, che il trasferimento può, in certi casi, essere indispensabile; e non voglio nemmeno sostenere che tutto ciò che ci è stato denunciato dai detenuti sull'argomento risponda a verità. Mi limito a sottolineare che la materia è estremamente delicata dal momento che con i trasferimenti allontaniamo i carcerati dalle loro famiglie e, quindi, rompiamo forse gli ultimi legami di affetto esistenti al di là delle mura della prigione.

Ecco, quindi, che la mia interpretazione politica va intesa nel senso di un orientamento da parte del Ministero a ridurre i trasferimenti il più possibile e a controllare (perchè quando sono effettuati al di fuori della Regione sono disposti proprio dal Dicastero di grazia e giustizia!) che effettivamente sussistano le esigenze per tale provvedimento. Probabilmente un'indagine al riguardo non sarebbe inopportuna e andrebbe svolta senza ritenere del tutto menzognera la parola del detenuto e veritiera quella di chi, ha disposto i trasferimenti che, invece, potevano essere evitati. Così facendo si potrebbe, non dico eliminare, ma certo attenuare quello stato di grave esasperazione esistente nelle carceri dovuto, in parte, proprio dai trasferimenti.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Di solito avviene il contrario: si ritiene menzognera la parola dell'autorità preposta alla custodia...

V I V I A N I , *relatore alla Commissione.* Non da parte del Ministero, chè, altrimenti, certi direttori generali non sarebbero più al loro posto. Abbiamo letto al riguardo che con ogni probabilità uno di essi sarà indiziato di reato...

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Questa, per la verità, è una storia tutta da scoprire...

V I V I A N I , *relatore alla Commissione.* Purtroppo, però, il Ministero non l'ha scoperta...

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non era di sua competenza; spetta all'autorità giudiziaria...

P R E S I D E N T E . Prego il senatore Viviani di proseguire la sua relazione.

V I V I A N I , *relatore alla Commissione.* Un altro capitolo che registra un aumento letteralmente irrisorio che anzi, considerando

la svalutazione in atto, non si può per la verità nemmeno considerare in aumento, è il 1169 concernente il funzionamento degli organi per la tutela e il riadattamento dei minorenni. Trattandosi, tra l'altro, di un capitolo attinente la risocializzazione del detenuto, la cosa ci appare estremamente grave. Per quanto attiene il capitolo 5010, « Contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di edifici giudiziari », c'è da rilevare un aumento di 2 mila milioni, da 3.500 milioni a 5.500. Proporzionalmente è un miglioramento considerevole e lo sottolineiamo con piacere sperando che ciò indichi un deciso orientamento del Governo verso un'opera fattiva per quanto attiene il settore degli edifici giudiziari.

Passiamo ora, invece, ai capitoli che registrano una diminuzione di fondi. Vi sono, al riguardo, aspetti veramente aberranti per i quali dobbiamo concludere che i preposti alla formazione del bilancio — parlo, naturalmente, dei tecnici, non dei politici — abbiano una sola speranza: che i parlamentari non leggano il documento; ed in ciò sono facilitati da un Regolamento che non consente un'adeguata discussione.

Ebbene, al capitolo 1010 si registra una diminuzione — negli stipendi ed altri assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari di Stato. Si passa da 21,019 a 14,206 milioni, con una diminuzione di ben 6,813 milioni, cioè di quasi un terzo! Ho controllato la specifica, in quanto la differenza mi sembrava letteralmente assurda, ed ho constatato che esiste un incremento per indennità integrativa speciali di 86 mila lire e una diminuzione di 6,899 milioni.

A questo punto sorge spontaneo chiedersi la ragione per la quale al nostro Ministro ed ai suoi collaboratori sia stata apportata una diminuzione così rilevante. La risposta è un generico riferimento al « fabbisogno », però, questa diminuzione non la riscontriamo nei bilanci degli altri Ministeri.

Ma non è finita! Al capitolo 1012, « Assegni e indennità agli addetti al Gabinetto e alle Segreterie particolari », passa da 35,417 milioni a 26,530, con una diminuzione di 8,887 milioni: oltre un quarto della cifra dello scorso anno. Anche in questo caso si fa un generico riferimento al fabbisogno. A titolo di paragone, nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici non si registra alcuna diminuzione; in quello della difesa si ha addirittura un aumento per le segreterie di 16,700 milioni. Conseguentemente sorge il sospetto che la diminuzione finirà per non corrispondere alla realtà.

Lo stesso dicasi per il capitolo 1097, « Indennità ai funzionari preposti alla direzione delle Cancellerie e Segretarie giudiziarie », che passa da 116.160 a 100 mila milioni, con una diminuzione di 16,160 milioni. Anche questa diminuzione non è concepibile: ed infatti, nella specifica si fa riferimento alle disposizioni inerenti la dirigenza statale che, per la verità, sono di oscuro significato dal momento che ciò dovrebbe portare ad un aumento e non già ad una diminuzione. Ripetiamo, quindi, il nostro desiderio di avere di fronte un bilancio veritiero e reale!

Desidero fare un ultimo riferimento analitico relativo al capitolo 1064: « Impianto e funzionamento del servizio elettronico per l'esigenza dell'amministrazione giudiziaria e dell'amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena. Noleggio ed esercizio di apparecchiature elettroniche per ricerche giuridiche ». Si propone di sopprimere tale articolo e lo stanziamento relativo si trasporta ai successivi capitoli nn. 1129 e 1173. Ebbene, propongo che lo stanziamento relativo al centro elettronico dell'amministrazione penitenziaria sia aumentato in quanto l'importanza di questo centro è veramente notevole.

Come i colleghi sanno, infatti, per lungo tempo alcuni magistrati condannavano come « irreperibili » persone che si trovavano... già in galera. È stato necessario l'intervento della Corte costituzionale per far cessare un'assurdità del genere! Adesso, proprio grazie al Centro ricordato, questo inconveniente non si può più registrare. Nè va dimenticato che il Consiglio d'Europa ha indetto a Roma per la primavera prossima un seminario di studio nell'applicazione della informatica alla materia penitenziaria. Tutto ciò è molto utile, a mio avviso, in relazione ad una risocializzazione del detenuto.

Dati i ristretti limiti di tempo passo senza altro ad esaminare brevemente il documento dal punto di vista politico.

Premesso che dall'attuale Governo e dal ministro Zagari in particolare, abbiamo avuto promesse confortanti, dobbiamo precisare che di ciò non ci possiamo accontentare, dal momento che in un trentennio, di promesse ne sono state fatte anche troppe. Adesso, tuttavia, esiste qualcosa di più: un impegno categorico espresso in modo preciso e, nonostante la breve vita del governo attuale, già manifestato in alcuni comportamenti e decisioni che ci inducono a ben sperare. Naturalmente l'onorevole sottosegretario Pennacchini ci ripeterà, come lo scorso anno, che in materia non esiste solo la responsabilità dell'esecutivo ma anche la responsabilità del legislativo. Ebbene, su questo punto non ci sono dubbi; tutavia, non è con il passaggio delle responsabilità dall'uno all'altro che riusciamo a fare qualcosa di buono. Cerchiamo invece, correggendo i rispettivi errori, di dare unitamente una diversa impostazione all'intera materia.

Al relatore pare che l'attuale Governo e il ministro Zagari abbiano dato alle promesse l'accento categorico degli impegni. Conseguentemente sono dell'avviso che in questo quadro di riforme vada data la precedenza all'edilizia carceraria, anche perchè l'ordinamento carcerario per avere efficacia, richiede riforme valide in materia di edilizia, nonchè in relazione alle persone che devono controllare e sorvegliare i detenuti. A tal proposito, lo schema di disegno di legge proposto dal ministro Zagari — ed approvato dall'ultimo Consiglio dei ministri — rappresenta effettivamente qualcosa di concreto. Lo scorso anno, infatti, il sottosegretario Pennacchini ci sottopose un elenco interminabile di opere di cui una metà dovevano essere ancora eseguite. Io mi permisi di dire che si trattava di un « libro dei sogni »; speriamo che ora non sia più così.

L'onorevole Zagari, ministro di grazia e giustizia, con la collaborazione dell'onorevole Pennacchini (se sbaglio, l'onorevole Pennacchini avrà la bontà di correggermi) ha provveduto ad uno schema di disegno di legge che semplifica molto questa procedura per l'edilizia carceraria in specie e giudiziaria in genere. Quindi il Consiglio dei ministri, a quello che ora ci ha detto l'onorevole Sottosegretario, ha approvato questo schema di disegno di legge, per cui c'è la speranza che veramente queste procedure riescano a diventare veloci e di poter fare, in breve tempo, qualche cosa che sia concreto. Qui, appunto, mi riporto all'osservazione già fatta circa la competenza per l'edilizia carceraria del Ministero dei lavori pubblici, che io reputo molto dannosa. Bisognerebbe accertare se su questo punto c'è un accordo (sento che anche l'onorevole Sottosegretario è d'accordo) ed allora bisognerebbe vedere di fare qualcosa, perchè quando noi ipotizziamo la costruzione di un carcere, pensiamo ad una costruzione del tutto particolare: ci sono esigenze di sicurezza che non devono prevaricare sulle esigenze di riabilitazione, di risocializzazione. Di conseguenza non è nè logico nè producente affidare una costruzione del genere ad un architetto che non sa nulla di queste esigenze e, quindi, costretto ad appoggiarsi ai funzionari del Ministero di grazia e giustizia. Occorre evitare questo assurdo, riportando responsabilità ed esigenze degli edifici carcerari al Ministero di grazia e giustizia che ha naturalmente, per lo meno sotto il profilo istituzionale, maggiore competenza, maggiore sensibilità e maggiore esperienza. Altrimenti noi faremo sempre degli edifici, magari anche belli, ma che non rispondono allo scopo, con grave ritardo nei lavori per cui (come è avvenuto per Rebibbia) il carcere sorse già vecchio.

A proposito degli agenti di custodia, è un lungo discorso, cui voglio solo accennare. Sento dire in continuazione dagli uomini responsabili del Ministero che questi agenti di custodia sono pochi, troppo pochi, specialmente se si fa un raffronto con l'estero. Ecco, si potrebbe allora — dimostrando il Ministero di avere quella decisione e quel potere che gli spetta — cominciare a richiamare alle funzioni di istituto quegli agenti di custodia che, come l'onorevole Sottosegretario sa, stanno a fare gli attendenti, i servitori, gli autisti ai Presidenti di Corte d'appello e ai Procuratori Generali?! È ora di smetterla di considerare i magistrati al di fuori della legge: devono essere al servizio della

legge e non al di fuori. È l'ora che essi smettano di commettere autentici illeciti che (come, questo) in taluni casi potrebbero anche costituire peculato.

Riforma dell'ordinamento giudiziario. Noi tutti sappiamo come la crisi della giustizia non abbia soltanto contenuto tecnico: rappresenta la fotografia della crisi della nostra società che ha radicalmente cambiato (ed anche in modo prepotente, come spesso avviene nei cambiamenti) per cui sussiste un contrasto fra questa società nuova e una legislazione del tutto arretrata. Questo contrasto, questo urto insanabile e insuperabile avrebbe fatalmente prodotto uno sconquasso, anche se avessimo avuto una magistratura nella grande maggioranza sensibile ai valori costituzionali ed ai nuovi princìpi. Ma così purtroppo non è stato; la magistratura s'è dimostrata, nella sua generalità retrograda, chiusa, attaccata, anche sentimentalmente al passato. Questo contrasto è giunto ad un punto tale per cui anche i princìpi di maggior valore, o almeno reputati tali dalla generalità, per esempio quella della divisione dei poteri, hanno finito con l'essere, non più dei valori fondamentali di garanzia per il cittadino, ma degli inutili e odiosi privilegi. Vogliamo dire che per ottenere dalla magistratura la garanzia di obiettività e di capacità occorre modificare l'ordinamento giudiziario, così come il Ministro ha promesso.

Non starò a dire se risponde a queste esigenze (personalmente ho dei dubbi) il disegno di legge presentato, anche se non si può disconoscere che costituisce un passo avanti. Comunque, a parte questo, io ho apprezzato il Ministro di grazia e giustizia il quale si è impegnato, attraverso il suo discorso di Torino, a questa riforma dell'ordinamento giudiziario, della quale sentiamo indubitabile esigenza. E parliamo non un attimo solo, perchè costituisce uno degli obiettivi di questo nostro governo, della responsabilizzazione del giudice. Noi sappiamo come non ci possono essere degli irresponsabili in un regime democratico e allora, se non ci possono essere uomini irresponsabili, a maggior ragione non possono esserlo i magistrati. Comprendiamo che questa tutela va data al giudice per quello che è il contenuto della decisione (anche perchè il sistema provvede a fornire i mezzi per poter correggere gli errori in cui il magistrato cade), ma quando il magistrato compie delle violazioni di legge (per esempio trattenendo per oltre un anno una ordinanza che doveva emanare entro cinque giorni, oppure, non stendendo le sentenze per anni e anni, oppure violando alcune norme di diritto sostanziale) è necessario che anche il magistrato risponda delle sue azioni, omissioni e violazioni. Noi abbiamo avuto dei casi gravissimi: per esempio quel detenuto incensurato, imputato di furto, colpito da mandato di cattura. La prima cosa che deve fare un magistrato quando emette un mandato di cattura è di provvedere all'interrogatorio. Il ricordato imputato è stato ben quindici giorni in galera senza essere interrogato; in un momento di sconforto si è suidicato. Quel magistrato deve essere punito, almeno disciplinarmente. E il famoso caso di Pisa, quel povero ragazzo pestato in modo indegno, gettato in carcere, sottratto alle cure ed anche alla visita del medico. La conclusione dell'indagine su questo efferato delitto è stata l'archiviazione. Di questo illecito i magistrati devono rispondere. Noi non possiamo non sottolineare questa esigenza. Riforma della legge per la elezione del Consiglio superiore della magistratura naturalmente, in senso proporzionale.

Modifica dei criteri di distribuzione dei lavori. È un altro punto che il Ministro ha toccato nel suo discorso di Torino, di fronte e a tu per tu con i magistrati, dimostrando così chiarezza di idee e coraggio. Noi sappiamo che ci sono magistrati che continuano a volere fare pesare una pretesa superiorità fino al punto da pretendere che i giudici da loro considerati inferiori, decidano in un certo senso; e se non decidono in quel senso pretendono trasferirli. Anche su questo problema il Ministro ha promesso un intervento legislativo.

Abolizione del segreto istruttorio. Altro problema toccato espressamente dal Ministro, pronunciando parole pregevoli. Il se-

greto istruttorio non serve a conservare la privatezza dell'imputato perchè la stampa dice ugualmente quello che vuole intorno ad una certa persona che non è in condizione di poterla contrastare. D'altra parte non mi si venga a dire che il segreto istruttorio serve all'efficacia dell'istruttoria, perchè esso serve solo a perpetuare gli errori. Ed è bene che si possano mettere a confronto gli elementi di accusa con quelli di difesa, perchè si possa cercare un accertamento della verità più profondo.

Passiamo a trattare della riforma dei codici. Il Ministro si è altresì impegnato, come del resto Rumor nelle sue dichiarazioni di fronte al Parlamento, per la riforma dei Codici. E direi che questa volta a questa promessa, a questo impegno, noi possiamo dare maggior valore, perchè il Ministro ha distinto prima di tutto tra ciò che può e deve essere fatto subito e ciò che può porsi in prospettiva. Per la procedura penale, si è detto che c'è la legge-delega da approvare e il Ministro ha aggiunto che appena approvata la legge-delega, saranno presi provvedimenti-stralcio che ci garantiscano intanto l'approvazione di istituti dei quali si sente l'esigenza.

Codice penale. Avevamo sentito dire, anche qui al Senato, in Aula, dal Ministro di grazia e giustizia del Governo Andreotti che si riservava di proporre emendamenti di fronte all'altro ramo del Parlamento. Il Ministro Zagari, invece, non solo si è dichiarato concorde con quanto deciso dal Senato, ma ha aggiunto anche che farà opera di sollecitazione perchè la Camera dei deputati approvi nel più breve tempo possibile il testo accolto dal Senato.

Codice civile. È stata fatta dall'onorevole Ministro una interessante distinzione, quando ha affermato l'esigenza di una gradualità nel tempo delle riforme, ponendo in prima fila quella relativa all'ordinamento familiare, che è veramente urgente. Basta assistere a un matrimonio per notare le risatine da parte degli sposi e dei presenti alla lettura di quegli articoli del codice civile, ormai arcisuperati. La Camera dei deputati ha già provveduto a questo proposito con il consenso della grande maggioranza delle forze politiche e deve essere ora impegno della nostra Commissione — qui veramente ha ragione l'onorevole Pennacchini, quando si richiama alla responsabilità del Parlamento — di portare al traguardo nel minor tempo possibile il nuovo ordinamento familiare.

Codice di procedura civile. Anche a questo riguardo il ministro Zagari ha detto parole che non si possono non approvare, quando ha affermato che, poichè è inutile farsi illusione di pronte modifiche, è preferibile valutare nella pratica la riforma del diritto del lavoro, che potrebbe servire come esempio per la riforma generale del codice di procedura civile.

In base alle osservazioni che ho fatto, cercando il più possibile di contenerle per quella esigenza di tempo di cui dicevamo all'inizio, a me pare che l'attuale Governo e, particolarmente, il Ministro di grazia e giustizia meritino la fiducia che il Parlamento ha loro concesso, e che quindi il bilancio di previsione proposto debba essere approvato. Concludendo, propongo pertanto alla Commissione di dare parere favorevole sulla tabella n. 5 relativa allo stato di previsione della spesa per il 1974 del Ministero di grazia e giustizia.

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

P E T R E L L A . L'anno scorso, nel discutere il bilancio, avevamo innanzitutto rilevato che esso, per come è formalmente strutturato, vale più come documento contabile che come documento politico. Dicemmo e ripetiamo anche quest'anno, che un bilancio non può essere inquadrato in un piano coordinato ed organico di interventi (soprattutto in un piano pluriennale di interventi) e non si presta a una critica politica adeguata. Che il bilancio abbia attualmente questa struttura difettosa è ormai comunemente riconosciuto, e vive sono le pressioni perchè se ne modifichi il modo di compilazione sia nel senso di inquadrarlo in una prospettiva di sviluppo pluriennale, cioè in un piano programmatico, sia nel senso di

rendere le voci di bilancio tali da poter consentire all'interprete di esse di esercitare, sulla base di concreti documenti, un severo controllo politico. Mi compiaccio che il relatore abbia accennato anch'egli a questa problematica, condividendone l'assunto. Certo, tenuto conto delle osservazioni già fatte l'anno passato, si sarebbe potuto provvedere a rendere, quest'anno, se non in via di diritto quanto meno di fatto, più leggibile il bilancio, se ci fosse stata la volontà politica di far esercitare al Parlamento un serio controllo, inquadrando le prospettazioni delle varie voci nei propositi futuri del Governo in merito all'amministrazione della giustizia. Sarebbe bastata una esposizione chiarificatrice, tale da inquadrare questi dati in una prospettiva e ce ne saremmo ovviamente compiaciuti. Non dubitiamo delle buone intenzioni del ministro Zagari; conosciamo le sue dichiarazioni alla stampa e le abbiamo apprezzate, anche se avremmo preferito che fossero state rese in Parlamento.

Non possiamo tuttavia non considerare le difficoltà che una procedura di questa fatta potrebbe avere incontrato quest'anno in conseguenza della crisi governativa e della necessità del Ministro di prendere piena conoscenza dei problemi dell'amministrazione giudiziaria, ma vogliamo auguarrci che per il futuro il Parlamento possa avere una prospettiva di dati più ampia, in modo da poter esercitare effettivamente il suo controllo sulla struttura del bilancio. Questo, anche quest'anno, è assorbito quasi tutto dalle spese che riguardano il personale. La maggior parte dei fondi vengono per l'appunto destinati per coprire spese che attengono agli stipendi. Su queste voci, così come prospettate, non vi sarebbe in realtà necessità di muovere rilievi dal punto di vista « contabile ». Vi sono, invece, cose da dire e critiche da rivolgere sotto altro profilo, quello della politica giudiziaria. Esse riguardano non tanto il fatto che nel nostro ordinamento vi sono un *tot* numero di magistrati, o che il numero dei cancellieri è quello che è, oppure che tante sono le guardie carcerarie, con le loro esigenze di stipendio, e, quindi, con le relative poste contabili; le critiche riguardano la distribuzione del personale in rapporto all'efficienza dell'amministrazione della giustizia, in rapporto cioè alla struttura operativa dell'amministrazione giudiziaria. La magistratura italiana è la più numerosa d'Europa; abbiamo un numero di magistrati molto più rilevante che in Francia e nella Germania occidentale, per non parlare dell'amministrazione giudiziaria anglosassone. Ciò nonostante gravissima è la crisi che travaglia l'amministrazione della giustizia, specialmente quella civile, ma anche, assai spesso quella penale. La giustificazione, in parte veritiera, di questa disfunzione è che essa dipenda dalla distorta collocazione dei magistrati e dell'altro personale negli uffici giudiziari. Questa non è l'unica ragione, e per ovviare al difetto non basta la sola modifica della circoscrizione giudiziaria. Bisogna, allora, parlare della istituzione del giudice di pace, della magistratura onoraria, dell'introduzione del giudice monocratico di primo grado. Quando si parla degli uffici e delle sedi giudiziarie, soprattutto in riferimento a quegli uffici in cui il rapporto tra efficienza e numero di personale addetto è veramente scandaloso, non si esaurisce tutta la problematica dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia. È necessario, invece, prospettarsi con urgenza il problema della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Ricordare, per esempio, che in Inghilterra, a fronte di giudici togati che non raggiungono il migliaio, vi sono quattordicimila magistrati onorari che, in pratica, sopportano il peso della giustizia, non mi pare fuori di luogo, soprattutto quando si parte da una visuale che tenta di collocare le riforme in una prospettiva di armonico e ragionevole sviluppo. Ed ancora, allorchè si parla del rapporto tra personale ed efficacia del servizio, introdurrei il problema della responsabilità del giudice, argomento che in questi ultimi tempi, per fortuna, è diventato oggetto di considerazione da parte di un ampio arco di forze politiche. Oserei dire che anche per affrontare questo delicato argomento bisogna assumere un diverso orizzonte culturale, respingere ogni tutela alla protezione corporativa, di casta,

e inquadrare il tema delle responsabilità del giudice in una prospettiva democratica che potenzi la vigilanza e il controllo soprattutto esterni, senza naturalmente derogare alle norme poste dalla Costituzione repubblicana che vogliono l'autonomia della magistratura e il potere, soprattutto disciplinare, concentrato nel Consiglio superiore della magistratura ad iniziativa del Ministro di grazia e giustizia.

Non diversa considerazione, anche se di altra qualità, merita l'organizzazione dei servizi giudiziari. Ciò che manca è l'elemento di critica politica e la prospettiva. Noi siamo dell'avviso, per esempio, che un'analisi approfondita delle mansioni svolte da chi è addetto ai servizi potrebbe portare ad una diversa collocazione e ad una diversa strutturazione del personale. Alcune delle mansioni affidate ai cancellieri (e talora svolte dai giudici) sono tali che potrebbero essere svolte senz'altro da altri ausiliari (specialmente per quanto attiene alla stesura dei verbali, al lavoro presso gli archivi, eccetera) dando così ai cancellieri, tra l'altro, una pienezza di funzioni direttive e di responsabilità nei campi di loro competenza. Una diversa prospettiva organizzatoria, perciò, porterebbe a fare una politica del personale assai differente dall'attuale: tendere, cioè, nel futuro, anche ad una riduzione del numero dei cancellieri giudiziari e ad un allargamento e diversificazione delle altre mansioni ausiliarie attinenti ai servizi. Al riguardo il pensiero corre alla nuova figura dei coadiutori che potrebbero essere inseriti molto più utilmente nell'amministrazione della giustizia, con una molto più razionale utilizzazione delle scarse risorse disponibili.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Un discorso del genere — che mi trova pienamente concorde — dovrebbe essere fatto alle rappresentanze sindacali dei cancellieri!

P E T R E L L A . Esatto, e noi lo facciamo anche in quella sede. D'altro canto, il fatto che io ne parli in questi termini nell'ambito della Commissione, sta a significare non solo che non ho alcuna remora di ordine corporativo ma, nel contempo, che esprimo il pensiero di una parte delle organizzazioni degli operatori della giustizia. Non voglio sottacere, inoltre, un'altra reale esigenza presente negli uffici giudiziari che più fa propendere verso una trasformazione dell'organizzazione nel senso anzidetto. Mi riferisco alla necessità di eliminare le tensioni che si creano tra giudice e cancelliere, oppure tra cancelliere ed altri ausiliari nell'ambito dello stesso ufficio. Non è raro il caso, infatti, del dattilografo giudiziario che svolge di fatto mansioni del cancelliere, o che quest'ultimo preso da mille inutili cure non possa assolvere ai compiti di controllo e di direzione amministrativa cui è destinato. Di sovente negli uffici giudiziari è lo stesso magistrato che svolge l'opera del cancelliere o del dattilografo, con la conseguenza che il giudice viene distratto dalle sue funzioni e pagato profumatamente per assolvere compiti di mero ordine.

Tutto questo si risolve molto spesso in un danno enorme per la parte meno favorita economicamente, per la parte cioè che ricorre alla giustizia e che più ha bisogno di un giudizio rapido. Soprattutto con le nuove riforme — quale, ad esempio, quella importantissima del processo del lavoro — necessita una diversa strutturazione del personale ed io nutro notevole apprensione e timori per l'impatto che quella ottima legge avrà con una organizzazione giudiziaria che potrebbe, di fatto, vanificarla.

Per quanto attiene il problema del personale carcerario, si è detto che il rapporto tra detenuti, guardie carcerarie, agenti di custodia, si è enormemente ridotto ed i dati fornitici — non desunti, peraltro, dal bilancio in discussione — fanno propendere a ritenere reale questa insufficienza. Il rapporto sfavorevole, a mio avviso, non è tanto tra sorveglianti e detenuti, quanto tra personale addetto alla rieducazione negli istituti di prevenzione e pena e i detenuti. Con ciò voglio dire che non dobbiamo considerare i soli agenti carcerari addetti, soprattutto alla vigilanza specifica entro le mura o nei vari raggi del carcere; dobbiamo più

esattamente parlare di educatori, di maestri, di persone inserite nel vivo della organizzazione carceraria con la funzione di svolgere soprattutto un'azione di recupero sociale.

Questo scompenso si riflette anche nelle singole voci del bilancio: una sproporzione, non insufficienza, del numero tra personale di vigilanza vero e proprio — al quale vengono assicurati compiti educativi che non sono in grado di assolvere — e personale addetto alla rieducazione ed al recupero, quali maestri, insegnanti, assistenti sociali (o, è auspicabile, assistenti carcerari). Al riguardo devo sottolineare l'esigenza che si ponga mano alla formazione di un programma organico che riguardi non solo l'esecuzione penale propriamente detta, ma anche la prevenzione e, in specie, quella della delinquenza minorile. La necessità che tale piano, volto soprattutto al recupero sociale, si spinga oltre i limiti angusti della riforma penitenziaria, ma concerna tutta la opera di prevenzione ed educazione, dalla formazione del personale, agli strumenti materiali, alla stessa promozione dello sviluppo delle scienze sociali.

Noi abbiamo in questo campo, per esempio, nelle scuole per assistenti sociali, insegnamenti che riprendono molto direttamente certa sociologia empirica americana, contro la quale non voglio dire niente, ma che non bene si adatta alla situazione socioeconomica, storica e culturale italiana. Un lavoro programmatico, in questo settore, dovrebbe incidere già nelle sedi accademiche più adeguate. Una promozione culturale in questo campo costituirebbe opera programmatica efficace non soltanto ai fini di formare il personale competente per assolvere mansioni di assistenza sociale, che sono anche di prevenzione e di recupero, ma a far crescere in prospettiva questo settore delle scienze sociali, della cui necessità bisogna che ci rendiamo conto appieno. Abbiamo bisogno di un personale specificamente competente e adatto ai compiti educativi e di prevenzione.

A questo fine noi abbiamo presentato un ordine del giorno che sollecita il Governo a prospettarsi la necessità di una programmazione lungimirante che abbracci organicamente tutto il settore, dalle strutture accademiche fino alla qualificazione del personale esistente. Ad esempio, gli agenti carcerari, (verso i quali io non ho da muovere lagnanze perchè nella loro quasi totalità non sono persone che si sottraggono ai loro doveri, anzi hanno dei compiti gravosissimi, su cui incidono negativamente le stesse strutture carcerarie) sono persone la cui capacità culturale deve essere accresciuta attraverso un'opera di specializzazione professionale, un'opera che ritengo debba, come prospettiva e programma, essere intrapresa in tempi assai brevi. Ma al di là delle questioni del personale, e ritornando a parlare delle specifiche voci di bilancio, noi dobbiamo notare qualche grossa incongruenza nella stessa prospettazione di spesa per le retribuzioni del personale. Abbiamo detto al principio che non ci è dato fare una analisi approfondita del modo di spendere alcuni determinati fondi. In questo bilancio, come in bilanci di altri Dicasteri, noi ci troviamo di fronte alla voce « compensi speciali », e sappiamo i rilievi della Corte dei conti su fondi di questo genere. Si tratta di 241 milioni e rotti di lire per compensi speciali. Bisognerebbe che per queste voci il bilancio potesse esprimersi più dettagliatamente. Non è che si rifiuti in blocco il compenso speciale, ma una esatta esposizione dei criteri di erogazione di questi fondi è assolutamente indispensabile.

E veniamo, ora, ad una voce strana, su cui chiederei particolarmente la vostra attenzione, quella cioè relativa al « servizio elettronico di ricerca giudiziaria ». Il bilancio ha diviso in due un capitolo che per un totale portava ad un onere di un miliardo e 500 milioni di lire. Due distinte voci: una per apparato elettronico destinato all'amministrazione carceraria, la cui utilità io personalmente riconosco (anche se è sproporzionata la spesa); e un'altra, invece, relativa ad altro apparato destinato alla ricerca giudiziaria. Sono noti i tentativi di introdurre l'informatica nel campo dell'amministrazione giudiziaria: è una massa di

notizie che viene programmata, ordinata e selezionata dal calcolatore in base ad una serie di voci, la cui struttura praticamente corrisponde agli indici dei nostri massimari di giurisprudenza. Le informazioni fornite agli apparecchi e che questi a loro volta possono selezionare e fornire si riducono, praticamente, alle sole massime delle sentenze della Corte Suprema. Io non dubito dell'importanza dell'informatica giudiziaria, ma spendere 950 milioni di lire per una cosa del genere, per risultati tanto modesti che qualsiasi operatore può ottenere compulsando i massimari e avendo anzi informazioni senz'altro migliori, mi pare una esagerazione ed uno sperpero, specialmente quando noi sappiamo che lodevoli esperimenti nel campo della prevenzione della delinquenza minorile sono stati sospesi quasi totalmente per mancanza di fondi. Noi ci troviamo a scialare in un campo mentre abbiamo bisogno di indirizzare le risorse più saggiamente in altri più importanti soprattutto in rapporto alla modestia dei risultati che le innovazioni relative all'informatica ci possono dare. Mi pare che non si possa dire ad una impresa artigianale che stenta a tirare avanti con i suoi affari, che per razionalizzare la propria contabilità deve comperare un calcolatore elettronico. Siamo cioè ai limiti della irrazionalità, alla rappresentazione di una scelta che provoca grave sperpero, che se fosse compiuta da un imprenditore potrebbe far parlare addirittura di bancarotta. E veniamo così a mostrare quasi emblematicamente l'aspetto che ha un bilancio in mancanza di una prospettiva globale politica, quindi in mancanza di una prospettiva di programmazione giudiziaria effettiva. Questo difetto, purtroppo, ha finito per avere una influenza deleteria nel corso della passata legislatura, e l'avrà anche in questa. Se pensiamo alle riforme che sono state impostate e ai tempi che queste hanno richiesto e richiederanno, al modo con cui si perviene ad esse non possiamo nascondere anche un altro grave disagio. Si pensi alla riforma del primo libro del Codice penale varata dal Senato pochi mesi fa e alle modeste prospettive che si prefiggeva, proprio mentre nello stesso tempo avveniva la seconda modifica del Codice penale della Repubblica federale tedesca, con ben altri princìpi, prospettive e soprattutto preceduta da un'opera di sollecitazione culturale rivolta alle forze sociali e al mondo della cultura, il cui apporto si rivelò prezioso. Si pensi al controprogetto nella Repubblica federale tedesca e alla sua influenza sul Codice penale e facciamo le debite differenze con quello che avviene in Italia.

Veniamo così a parlare dei contenuti delle riforme e del metodo che dovrebbe essere basato sulla partecipazione delle forze sociali e del mondo della cultura per arrivare a questa opera di effettiva riforma. Parliamo, altresì, dei valori che dovrebbero presiedere all'opera di giustizia. Valori che sono, ovviamente, quelli della Costituzione repubblicana, cioè i valori di uguaglianza, di tutela della personalità umana, di partecipazione effettiva dei lavoratori alle decisioni di governo. E qui si deve aggiungere che l'opera della riforma, nel quadro della partecipazione e di una seria programmazione, deve riguardare anche gli uomini che sono chiamati ad applicare la legge e i valori che essi esprimono con la giurisprudenza. Ventisei anni fa è stata promulgata la Costituzione della Repubblica, ma in 26 anni la stessa Costituzione non ancora si è affermata nella mente e nei cuori di chi deve applicarla.

I difetti principali dell'attuale politica della giustizia derivano dalla mancanza di attiva partecipazione e dalla mancanza di piani organici; ciò non solo ha ostacolato le riforme, ma ha prodotto, talvolta, ed ha impedito tendenze effettivamente conservatrici. Quale la vera causa di ciò? Perchè vi sia progresso civile e culturale bisogna che vi sia la concorrenza delle forze popolari, la cooperazione tra esse e non la divisione in seno al popolo che produce la conservazione dell'assetto politico e giuridico esistente da parte di chi detiene il potere.

La frattura tra le forze popolari della nostra Nazione, per molta parte assolutamente ingiustificata, ha portato a queste conseguenze e, quindi, ha impedito il formarsi di una politica seria, effettivamente umana e riformatrice, nell'ambito della giustizia.

Per questi motivi il Gruppo comunista darà parere contrario sulla tabella in esame.

F I L E T T I . Al fine di poter intervenire in maniera più consapevole ed approfondita, dato che i documenti da esaminare ci sono pervenuti solo stamani, chiedo che la discussione venga rinviata alla seduta pomeridiana.

M A R O T T A . Da parte nostra ci riserviamo di presentare alcuni ordini del giorno in una prossima seduta.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Desidero far presente che oggi pomeriggio sarò impegnato alla Camera. D'altronde, se non erro, si era parlato di esaurire la discussione nella mattinata.

P R E S I D E N T E . Mi sembra che siamo tutti abbastanza esperti in materia di esame di bilancio da poter proseguire ora nella discussione.

M A R O T T A . In sostanza, la relazione del collega Viviani è tale che merita di essere esaminata a fondo e con la necessaria calma. Ora quindi, poichè l'abbiamo appena ascoltata, riterrei anch'io opportuno un rinvio.

Se proseguissimo nel pomeriggio sarebbe però necessaria la presenza del rappresentante del Governo.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo è certo favorevole ad un ampio esame del bilancio. Sono noti gli inconvenienti esistenti nel settore: se ora ad essi si aggiungesse una strozzatura della discussione saremmo proprio noi, col nostro comportamento, ad aggravarli.

In effetti, però, dato l'attuale calendario dei lavori presso i due rami del Parlamento, il Governo si trova nell'impossibilità fisica, letteralmente, di essere presente contemporaneamente nell'uno e nell'altro. Questa sera, alla Camera, quasi certamente si discuterà, in Aula, il disegno di legge relativo alla responsabilità degli edicolanti e, mentre il Ministro sarà impegnato in quella sede, io dovrò intervenire ai lavori della Commissione giustizia, sempre della Camera, domani e dopodomani, mattina e pomeriggio, per l'esame del provvedimento di delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale; ragione per cui non potrò essere presente in questa sede prima di venerdì prossimo.

D'altronde, come ho già detto, la Commissione del Senato aveva deciso, sia pure di larga massima, di esaurire stamani la discussione del bilancio, anche in relazione agli impegni assunti in relazione alla riforma dell'ordinamento penitenziario.

L U G N A N O . Sono d'accordo con l'onorevole Sottosegretario quando prospetta i pericoli di una discussione affrettata, il cui risultato sarebbe un aumento dei motivi di lamentela e di disagio nel nostro settore. Ora credo che non dovrebbe essere troppo difficile congegnare un *iter* soddisfacente, anche se nella prossima settimana la Commissione sarà ridotta di numero per l'indagine che una parte di essa svolgerà nelle carceri italiane: rimarrà pur sempre presente la maggior parte di noi, infatti, ad assicurare la prosecuzione dei lavori.

P R E S I D E N T E . Una decisione sull'andamento dei nostri lavori sarà possibile prenderla solo nel pomeriggio, dopo la nomina del nuovo Presidente della Commissione.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Desidero comunque ribadire che, al momento, io sono pronto a rispondere ad ogni quesito ed a fornire ogni chiarimento.

P R E S I D E N T E . Allora, se nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'esame del bilancio è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 12,10.

SEDUTA DI MARTEDI' 25 SETTEMBRE 1973

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 19,40.

D E C A R O L I S , *f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974

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

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 - Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

M A R O T T A . La mancanza di fiducia nella giustizia costituisce il *punctum saliens* dello stato d'animo che travaglia la pubblica opinione.

Nessuno crede nella giustizia perchè l'ininterrotto susseguirsi di diritti gravi che rimangono solitamente impuniti, lascia la maggioranza dei cittadini in uno stato di perplessità che non può non essere percepito specie da coloro che hanno la responsabilità di un tanto delicato settore.

Reati gravi i cui autori non hanno un nome, una montagna di fascicoli con la scritta « ignoti », la spavalderia di banditi che sfidano e soverchiano la forza pubblica, processi che si esauriscono, al più, con miti condanne per il reato di ricettazione (così degradato quello di rapina o di furto) a carico di coloro che sono stati trovati in possesso di parte della refurtiva, una serie di assoluzioni per insufficienza di prove, per fatti scandalosi preceduti da grande clamore mentre poveri paria vengono condannati a pene anche severe per episodi di scarso interesse, che trovano sovente la spiegazione in un desolante stato di miseria che confina con la necessità, tutto questo determina un generale disorientamento.

Disorientamento che porta alla incredulità nella funzione della giustizia: da qui le gratuite illazioni che magistrati, avvocati, polizia sono accomunati da un preteso vincolo di solidarietà, da interessi inconfessabili che portano ad alterare le prove, a chiudere gli occhi, a favorire i delinquenti.

Si aggiunga a tutto ciò lo scarso interesse sempre dimostrato da tutti i Governi verso questa ondata di criminalità che rafforza il convincimento che la giustizia è al servizio dei potenti che riescono a violare la legge perchè certi della impunità.

Così si fa sempre più strada lo *slogan* che sono solo i cenci quelli che vanno per aria.

L'esperienza di una intera vita dedicata all'avvocatura mi ha posto assai sovente in uno stato di disagio per la difficoltà di fare intendere, a chi prospetta dei dubbi, che si tratta di malvage insinuazioni perchè, a parte gli errori che sono inevitabili, vi è una serie di motivi non facili da spiegare e che hanno sovente la loro ragion d'essere nella lentezza con la quale si trattano i processi, che porta come logica conseguenza la impossibilità di stabilire da quale parte stia la verità.

Soffermarsi su singoli casi, citare fatti e casi specifici sarebbe fuor d'opera, perchè la via lunga ne sospinge.

Che l'amministrazione della giustizia sia stata tenuta sempre in non cale, si evince dal bilancio di previsione, oggetto del nostro esame, il cui stanziamento non si allontana da quelli precedenti nonostante i nuovi provvedimenti legislativi da noi approvati con urgenza perchè devono trovare rapida e immediata applicazione.

Ciò che mi ha dolorosamente colpito è l'aver constatato che al Ministero della giustizia sia stato assegnato un solo sottosegretario invece dei due che facevano parte del precedente Governo.

Incomprensibile appare questa mutilazione in considerazione del fatto che la molteplicità delle pratiche e degli affari correnti nonchè la delicatezza del momento attuale avrebbe richiesto la nomina di almeno tre Sottosegretari.

Un solo Sottosegretario non può in alcun modo affrontare l'enorme mole di lavoro con cui si richiede dal Capo dello Stato, dal Governo, dal Consiglio superiore della magistratura, dalla pubblica opinione il miracolo di arginare una situazione che presenta caratteri di estrema gravità.

L'onorevole Pennacchini su cui grava il non indifferente onere di affrontare una infinita serie di questioni è indubbiamente uno di quei parlamentari che per la preparazione, l'ingegno e la solerzia che li distinguono, godono unanime fiducia.

Ha solo il torto di mancare della ubiquità e di non compiere il miracolo della moltiplicazione dei pesci e dei pani portando le ore del giorno e della notte all'infinito.

Il ministro Zagari, che da parte sua ha la diretta responsabilità della direzione del Dicastero, che ha dato e dà concrete prove di dinamismo e che non risparmia fatiche per risolvere tanti altri problemi, ha impellente necessità di altri collaboratori.

La presenza di un rappresentante del Governo nelle sedute delle Commissioni giustizia e della Camera nelle quali si dibattono proprio in questo tormentoso periodo leggi di particolare importanza quali la riforma del diritto penitenziario, del diritto di famiglia, del codice penale, del codice di procedura penale per non dire tante altre, assorbe parte notevole delle giornate del Ministro e del Sottosegretario con grave pregiudizio per lo svolgimento della normale attività del funzionamento dei servizi del Ministero.

Quali sono le ragioni, recondite o meno, per cui al Ministero del turismo sono assegnati due Sottosegretari, tre alla difesa, quattro agli interni, tre agli esteri, cinque al tesoro, quattro alle finanze, tre all'agricoltura, quattro alla pubblica istruzione, tre all'industria, quattro al lavoro, tre alla sanità, tre ai trasporti, due al commercio con l'estero, cinque alla Presidenza del consiglio ed uno, uno soltanto al Ministero della giustizia?

Ragioni politiche? E di quale natura?

È escluso, ovviamente, che la riduzione da 21.000.019 a 14.206.000 sia dovuta a ragioni di carattere finanziario, data la esiguità della somma che verrebbe ad essere recuperata.

Anche sotto questo profilo la cosa merita un chiarimento, una spiegazione, dato l'impegno eccezionale che deve affrontare un Ministero della importanza di quello della giustizia.

Un rapido esame delle varie voci dà la netta sensazione della determinata volontà di portare il bilancio della giustizia alla corda.

Gli otto milioni appena per spese di rappresentanza, i 10.000.000 a favore degli Istituti internazionali degli studi giuridici e così via, dicono di una volontà preconcetta di negare alla Amministrazione della giustizia la possibilità di svolgere un programma, di esplicare la sua alta missione dimenticando che sulla giustizia è basata la possibilità di crescita civile di un popolo e di un Governo che si regga, non a parole, sulla democrazia.

Nell'ordine del giorno che mi accingo a presentare sono specificate le voci di bilancia che a mio parere vanno rivedute e impinguate, così come sono esposte le ragioni di talune doglianze, quali:

1) contestare la necessità di un aumento del numero dei magistrati;

2) conferire ai magistrati nuovi maggiori compiti, sì da rendere meno lento il corso della giustizia;

3) aumentare il numero delle udienze per evitare il sempre crescente numero di processi pendenti;

4) sollecitare l'attuazione del giudice monocratico;

5) ridurre a tre il numero dei consiglieri d'appello;

6) trasferire alla competenza dei pretori i casi di scarsa entità.

A chiarimento delle superiori proposte credo opportuno rilevare che la lungaggine

dei procedimenti è dovuta al modesto rendimento dei giudici derivante anche dalla mancanza dei cancellieri, del personale ausiliario, nonchè alla carenza dei mezzi idonei indispensabili per adempiere con coscienza e completezza ad un imprescindibile dovere.

Se è vero che siamo un popolo di guerrieri che si permette il lusso di dotare di elicotteri e di aereo personale il Ministro della difesa, mal si comprende perchè all'amministrazione Giustizia non sia dato il modo di combattere la lotta contro i criminali, e lo si privi del minimo indispensabile.

Il magistrato che non ha a propria disposizione la polizia giudiziaria, a cui si nega non dico l'elicottero, ma un miniauto per accorrere sul posto dove è stato consumato un delitto grave e dove la sua immediata presenza sarebbe necessaria per impedire che le prove sfuggano, non può certo far miracoli per assolvere al suo compito con giudizio di retta e timorata coscienza.

Un giudice che è costretto a interrogare imputati e testi al di fuori della presenza del cancelliere che non esiste, che deve redigere verbali nell'assenza del cancelliere che manca, opera contro la legge e commette reati di falso in atto pubblico purtroppo in concorso con avvocati e cancellieri tutte le volte che attestano contro il vero, che determinati atti sono stati eseguiti alla presenza del sottoscritto « cancelliere » che sottoscrive solo quando ha il tempo e la possibilità di vedere i relativi atti.

Quante vittime hanno scontato pene gravi, hanno compromesso il loro avvenire per fatti di molta minore gravità di questi.

L'onorevole Pennacchini che tra le altre sue virtù annovera anche quella di essere un brillante avvocato, può con la sua autorità confermare le mie asserzioni che sembran favole ma che confinano invece con la tragedia.

A proposito di cancellieri e di segretari vorrei ricordare che nel febbraio 1973 e in epoca successiva lanciai un SOS a proposito dell'esodo dei cancellieri che avrebbero messo in ginocchio il funzionamento della giustizia.

Non sono stato preso sul serio tanto è vero che non ho avuto l'onore di ricevere alcuna risposta.

E che dire infine delle sentenze decise da tempo e che da lunghi mesi giacciono in archivio in attesa che qualche benevola dattilografa *rara avis* si compiaccia a provvedere alla copiatura?

Crisi della giustizia? Direi più propriamente sfacelo della giustizia.

Il Presidente mi ha richiamato invitandomi a concludere. Aveva in parte ragione: ignoravo che vi fosse un tassametro. Mi affretto pertanto a concludere confidando nell'accoglimento dei miei ordini del giorno e dichiarando che comunque, voterò a favore del bilancio della giustizia.

F I L E T T I . Sono lieto di prendere la parola in questa seduta, e cioè nella prima seduta che viene presieduta dal senatore Viviani, al quale mi permetto, quale modesto rappresentante dell'opposizione di destra, di rivolgere un saluto cordiale e di formulare il vivo augurio perchè egli possa riuscire a condurre bene i lavori di questa Commissione. Confido in quello che dico, perchè egli ha dimostrato in ogni occasione senso di assoluta obiettività e proprio stamane ne ha dato una prova, allorquando, relatore del bilancio della Giustizia per il 1974 e rappresentante la maggioranza, ha voluto muovere le sue critiche avverso questo bilancio, sottolineandone le carenze e suggerendone i rimedi.

Ho avuto modo di esaminare piuttosto rapidamente, così come credo tutti noi, il bilancio del Ministero di grazia e giustizia per il 1974 e meraviglia ho avuto nel constatare che, mentre tutti attendevano un miglioramento nello stato previsionale, confrontate le cifre, ho dovuto rilevare un regresso in raffronto ai bilanci precedenti, compreso quello del 1973. Se infatti ci soffermiamo sul dato di incidenza della percentuale sul totale della spesa corrente e in conto capitale per il 1974, e facciamo le dovute proporzioni tra gli stanziamenti previsti per il bilancio della giustizia ed il bilancio generale dello Stato, veniamo a constatare que-

sto dato specifico: mentre il bilancio del 1973 (giustizia) prevedeva una incidenza pari all'1,4 per cento, quello del 1974 incide per l'1,3. Esiste quindi una riduzione delle previsioni in rapporto al bilancio dell'anno finanziario precedente. Vi è poi un altro rilievo da fare nell'ambito della comparazione tra il bilancio del Dicastero della giustizia e quello degli altri Dicasteri. Le spese relative all'Amministrazione della giustizia hanno il più basso dato di incidenza; soltanto le spese previste per l'azione e gli interventi nel campo delle abitazioni stranamente, per il 1974 subiscono una riduzione previsionale dall'1,3 per cento all'1,1 per cento. Abbiamo cioè un dato negativo in raffronto al bilancio della giustizia, o meglio, alle attività inerenti alla giustizia, proprio in uno di quei campi che dovrebbero essere fortemente potenziati. Se poi andiamo a rilevare la differenza tra le somme stanziate nel 1973 e quelle previste per il 1974, ai fini dell'amministrazione della giustizia, ricaviamo un altro dato attestante una incidenza inferiore dell'8 per cento rispetto alle somme stanziate negli anni antecedenti; un dato che comprova la mancanza di miglioramento, anche se sono state previste delle somme maggiori in rapporto a quelle degli anni antecedenti, perchè queste sono inferiori, ripeto, dell'8 per cento, cioè sono in una misura tale da non coprire la cosiddetta svalutazione monetaria, il diminuito potere di acquisto della lira.

Se stanno così le cose, c'è da pensare che, in effetti, il bilancio della giustizia sia ridotto ad una operazione meramente aritmetica, perchè una buona parte, quasi la totalità delle voci contenute nel bilancio del 1974 ripete le indicazioni del 1973; vi sono alcune modificazioni per le quali, però, non trovando riferimento nella nota preliminare, non è dato individuare le ragioni della innovazione in eccesso od in difetto.

A proposito della nota preliminare, quest'anno devesi denunziare una stranezza: stamane, per errore, mi è stata consegnata una copia del bilancio previsionale per l'anno 1973 con allegata la relativa nota preliminare; in questa nota vi è il riferimento di carattere generale a tutta l'attività del Ministero di grazia e giuistizia, ma esiste anche il riferimento alle parti specifiche e specialmente all'attività legislativa che il Governo si riprometteva di svolgere nell'anno 1973, all'attività giudiziaria, allo stato civile, all'edilizia penitenziaria, e così via; nella nota preliminare dello stato di previsione della spesa per il 1974 non c'è nulla di tutto ciò, sicchè si ha l'impressione che non esista una vera e propria nota preliminare, che si tratti di una esposizione, o piuttosto di una elencazione, alquanto arida, di cifre di un elenco telefonico, o di un listino prezzi da non rispettare. È possibile, in questa situazione, discutere del bilancio, senza conoscere i programmi governativi? Quando il Governo non specifica l'attività legislativa che intende svolgere nel 1974, non si riesce a comprendere a pieno a che cosa si riferiscano le cifre elencate nel bilancio. Sussistono, quindi, ragioni di difficoltà per una seria discussione e oserei dire che proprio dalla impostazione del bilancio appare manifesta la confessione della carenza di un vero programma governativo in ordine ai problemi della giustizia. E se a ciò poi si aggiunge il rilievo circa i risibili stanziamenti, chiaramente ci convinciamo che esistono fondate cause della disfunzione della giustizia e che una delle cause principali di tale disfunzione sta proprio nel bilancio di questo Dicastero che, per il 1974, è evanescente, se non addirittura inesistente. Attraverso questo bilancio conosciamo delle cifre; nell'intervento dell'anno passato ebbi a rilevare che circa il 75 per cento delle somme stanziate dovevano servire soltanto per il personale in servizio e per il personale in quiescenza. Quest'anno ho dovuto rilevare che non solo il 75 per cento è previsto a tal fine, ma vi è stato un aumento di questa percentuale, perchè siamo arrivati a quasi l'80 per cento. Ho avuto modo anche di apprendere dall'allegato relativo ai residui passivi, che alla data del 31 dicembre 1972 è maturato un ulteriore aumento di essi in relazione al consuntivo del 31 dicembre 1971, in quanto si è passati da 41 miliardi a 55 miliardi.

Esistono delle variazioni di bilancio di lieve entità tra le quali per le spese correnti è da tenere in particolare considerazione l'in-

cidenza della legge 11 maggio 1973, n. 271, vale a dire della legge che istituisce contributi integrativi dello Stato per il servizio degli uffici giudiziari. Al riguardo torno, in questa occasione, a porre in rilievo ancora una volta, così come ho fatto in occasione della discussione del bilancio per il 1973, l'opportunità che venga devoluto al Ministero di grazia e giustizia l'intero onere relativo all'edilizia giudiziaria, ai servizi giudiziari, alle attrezzature; è inutile che ancora ci rivolgiamo ai comuni per apprestare locali, per apprestare le somme occorrenti per il funzionamento delle attività giudiziarie. Sappiamo in quale stato di carenza si trovano i comuni e non possiamo gravare su bilanci deficitari anche delle spese che, a mio avviso, dovrebbero gravare esclusivamente sullo Stato e, per esso, sul Ministero di grazia e giustizia o qualche altro Ministero che potrebbe avere competenza specifica per determinate opere che afferiscono anche alla giustizia.

Non ho trovato nella relazione preliminare alcuna indicazione sugli istituti di prevenzione e di pena, per cui mi limito ad osservare che è necessario potenziarli: è inutile qui ripetere quanto abbiamo avuto (o avremo) occasione di dire circa la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Vi è un allegato al bilancio, quello relativo alla cassa delle ammende, dal quale si ricava una previsione di aumento di entrate, con particolare riferimento alle multe per rigetto di ricorsi in cassazione e a sanzioni disciplinari diverse. Tutto ciò importa una previsione di maggior costo della giustizia, mentre si dovrebbe tendere alla diminuzione dello stesso; anzi, per quanto concerne i rapporti diretti dei privati con la giustizia, il costo dovrebbe essere completamente annullato, se è vero, come è vero, che abbiamo approvato una legge sul gratuito patrocinio statale la quale prevede che, nella quasi totalità dei casi, il cittadino possa difendersi usufruendo dei mezzi finanziari approntati dallo Stato.

Ho voluto avanzare molto brevemente alcune osservazioni su quello che viene qualificato il bilancio del Ministero di grazia e giustizia per il 1974. Non posso però concluderle senza uno specifico accenno all'attività legislativa che dovrebbe svolgersi nel corso del prossimo anno.

Negli anni precedenti abbiamo avuto occasione di leggere una elencazione di provvedimenti che il Governo si riprometteva di presentare (o di ripresentare) e che si augurava venissero approvati in un breve volgere di tempo. Ora uno dei problemi più importanti — vi ha fatto cenno stamani il relatore — è quello relativo all'ordinamento giudiziario, che non può essere ulteriormente procrastinato. È quindi assolutamente necessario che il Governo, dopo tante promesse, si decida ad approntare un disegno di legge in materia; ma nel frattempo è altresì necessario un provvedimento di riforma del sistema di nomina e di formazione della magistratura. È anche urgente il nuovo ordinamento del personale, le cui carenze sono notorie. Il collega Marotta faceva riferimento a particolari situazioni del Tribunale e della Corte d'Appello di Messina: in questi giorni ho avuto occasione di recarmi presso una pretura della stessa Provincia nella quale mancano il cancelliere, l'ufficiale giudiziario, qualsiasi ausiliario della giustizia; esiste soltanto, in attesa di trasferimento, il pretore, il quale fa di tutto: redige i verbali, riscuote persino le marche assistenziali, annota informalmente le causali della riscossione delle varie somme... Una situazione veramente deprimente e desolante, che non può certo persistere. Si rende, pertanto, necessario provvedere urgentemente al nuovo ordinamento del personale delle cancellerie, delle segreterie giudiziarie, degli uffici giudiziari, degli aiutanti ufficiali giudiziari, dei coadiutori dattilografi, a colmare i vuoti ed a potenziare gli organici.

Esiste poi il problema delle riforme. È inutile, come ho già detto, ripeterci sull'urgenza delle riforme dei vari codici, è inutile ripeterci sull'esigenza di varare al più presto il disegno di legge sull'ordinamento penitenziario e di rendere al più presto operante il provvedimento sul patrocinio statale, di provvedere al nuovo ordinamento della professione di avvocato e procuratore, del

notariato, dei giornalisti; sull'esigenza di riformare la materia delle società commerciali e quella relativa al fallimento e di licenziare definitivamente la riforma del diritto di famiglia. Io non desidero ulteriormente profittare della vostra cortesia: ho esposto sinteticamente le nostre tesi, ho formulato rapidi rilievi avverso il cosiddetto bilancio del Ministero di grazia e giustizia, che, attese le sue carenze e le previsioni di spesa contenute in termini assai esigue, non può essere approvato dal mio Gruppo.

C O P P O L A . Desidero premettere che sarebbe molto comodo, per me, associarmi al coro delle critiche, alcune delle quali estremamente fondate, provocate dall'insoddisfazione che il presente bilancio suscita. Credo però, seguendo anche la scia del collega Filetti, di ritenere che esso vada inquadrato nella prospettiva del bilancio generale di previsione dello Stato: non possiamo, cioè, esaminare la tabella relativa alla giustizia avulsa da un contesto di ordine generale. Pertanto l'esame dei rapporti percentuali effettuato dal collega Filetti mi trova molto consenziente, e ritengo che vadano rettificate alcune affermazioni.

Intanto bisogna dire che l'attuale stato di previsione è collocato in un particolare momento della vita nazionale, essendo stato approvato dal Consiglio dei ministri alla fine di luglio e comunicato alla Presidenza del Senato il 31 dello stesso mese. Tale riferimento cronologico mira a ricordare che bisogna tener conto della situazione generale di congiuntura economica del Paese, che faceva affermare a tutte le parti politiche, compresa l'opposizione di sinistra, che il momento era estremamente preoccupante; tanto è vero che si è verificata anche una svolta politica nei confronti della quale alcuni partiti di opposizione hanno ritenuto di assumere una posizione diversa rispetto a quella precedente. Bisogna quindi tener conto dello sforzo compiuto dall'Esecutivo nell'impostare alcuni problemi.

È vero che il bilancio attuale della Giustizia, pur denunciando una previsione in aumento di 24 miliardi rispetto al 1973, in percentuale registra una diminuzione di incremento dello 0.1; ma esiste comunque l'incremento dell'1,3 per cento in senso assoluto: cioè passa da 275.260 milioni di lire a 299.782 milioni. E, se vogliamo un riferimento ad altri rami dell'Amministrazione, la Difesa ha avuto una diminuzione di incremento delle spese, rispetto ai 1.984 miliardi del 1972, dell'8,4 per cento; ma, a fronte di ciò, registriamo incrementi notevoli per quanto riguarda la Pubblica istruzione ed interventi veramente massicci in campo sociale, con un incremento del 12,2 per cento; nei trasporti e nelle telecomunicazioni, con il 10,7 per cento; nonchè azioni d'intervento nel campo economico con il 9,1 per cento.

Quindi, onorevoli colleghi, teniamo presente, il contesto generale. E, quando parliamo di priorità, dobbiamo anche intenderci sul significato della parola ed essere conseguenti ai fini della ricerca di alcune di tali priorità; perchè se vogliamo sollevare questione di carattere settoriale, bisogna ricordare che la discussione del bilancio è stata da una disposizione di legge disciplinata in un certo modo: prima della cosiddetta « legge Curti», infatti, si approvavano effettivamente i singoli bilanci dei vari rami dell'Amministrazione, mentre oggi il bilancio dello Stato è unicato, tant'è che ogni Commissione deve esprimere solo un parere sulla tabella che la riguarda, per inviarlo alla Commissione competente.

Detto questo debbo osservare che ho anch'io rilevato l'anomalia rappresentata dall'assenza di una relazione di ordine, diciamo così, morale sull'attività legislativa, ma posso darne una giustificazione, sempre tenendo conto del periodo in cui si colloca la discussione del bilancio. Abbiamo infatti ascoltato di recente le dichiarazioni programmatiche del Presidente del nuovo Consiglio dei ministri, ed in tali dichiarazioni i problemi della giustizia sono stati posti in una posizione di particolare rilievo. D'altronde i nostri problemi — che sono di tutto il Paese e non di un solo settore — sono talmente noti che una loro reiterazione non aggiungerebbe nè rafforzerebbe priorità in merito alla loro soluzione: essi sono ormai ben presenti al

Governo ed al Parlamento. Vorrei anzi far notare, a tale proposito, che se deve esservi un discorso critico esso non va rivolto solo all'Esecutivo, poichè quando questo ha presentato una serie di provvedimenti su una determinata materia la responsabilità della loro attuazione compete anche al Parlamento. Vi sono riforme che non costano (naturalmente dico questo non in senso assoluto, perchè alcuni aspetti marginali hanno sempre ripercussioni in campo finanziario): ora la responsabilità della loro mancata attuazione non può essere addossata *sic et simpliciter* all'Esecutivo, ripeto, ma compete anche al Parlamento; quindi ognuno, di noi col proprio bagaglio ideologico, con le proprie idee, dovrebbe collaborare alla soluzione dei problemi esistenti.

E nell'attività legislativa bisogna dare atto che il Governo ha fatto il suo dovere e continua a farlo anche pungolando il nostro intervento attraverso la presentazione di alcuni disegni di legge. Abbiamo peraltro la soddisfazione — sia pure modesta e marginale — di registrare che alcuni provvedimenti sono diventati leggi dello Stato. Ed ora, come anche è stato rilevato nell'ultimo Consiglio dei ministri, dobbiamo dare atto al Governo che, sia pure attraverso leggi precedenti, opinabili ma necessarie, il problema del personale ausiliario e dei cancellieri ha imboccato — e qui il Sottosegretario potrà darci delucidazioni più esplicite — la via più rapida di risoluzione attraverso una forma concorsuale di reclutamento abbastanza sollecita.

Vorrei concludere le mie brevissime considerazioni ricordando che noi ormai viviamo in un contesto europeo e ormai siamo parte integrata della Comunità europea; il senatore Bettiol nel precedente esame di bilancio ribadì autorevolmente questo concetto auspicando la possibilità di predisporre strumenti necessari per l'adeguamento delle nostre norme nazionali al diritto comunitario. Vorrei raccomandare al Governo che quell'auspicio espresso nella discussione del bilancio di previsione del 1973 sia finalmente realizzato e chiedo che vengano fornite assicurazioni alla Commissione in tal senso.

Rivolte al Governo queste poche sollecitazioni, il Gruppo della Democrazia cristiana dichiara di votare a favore dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1974.

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

Come relatore posso sostanzialmente rinunciare alla mia replica perchè nessuno degli intervenuti nella discussione generale ha contraddetto — anche se con diverse tonalità — il mio pensiero.

Sono stati presentati diversi ordini del giorno, due dai senatori Lugnano, Petrella, Boldrini, Tedesco Tatò Giglia e Sabadini; uno dai senatori Filetti e Mariani che troverebbe, a mio avviso, sede più idonea presso la Commissione bilancio; e, infine, due dal senatore Marotta che io, come Presidente, devo recepire appunto come ordini del giorno, e non come emendamenti, in quanto entrambi comportano critiche al bilancio più che modifiche.

M A R I A N I . Desidero far osservare all'onorevole Presidente che secondo il mio avviso l'ordine del giorno che ho presentato insieme al senatore Filetti può essere messo in votazione presso la nostra Commissione; infatti noi dobbiamo trasmettere alla 5ª Commissione il parere sulla parte di bilancio che riguarda la Giustizia e possiamo anche approvare una richiesta di maggiore stanziamento per tutti quei motivi che, tra l'altro, sono stati messi in particolare rilievo dallo stesso relatore.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione*. Accolgo la sua osservazione, senatore Mariani.

Ascoltiamo ora la replica del Sottosegretario di Stato, onorevole Pennacchini.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, non è certo per mera retorica che io voglio iniziare ringra-

ziando profondamente il relatore e i vari intervenuti nell'esame del bilancio del Ministero della giustizia che, in fondo, è il riassunto della vita intera, dell'attività del Ministero stesso e delle critiche ad esso rivolte dal Parlamento, critiche spesso condivise e accolte.

Al mio ringraziamento al relatore vorrei unire, a nome del Governo le più sincere felicitazioni per la sua recentissima nomina a presidente della Commissione; spesso al di là delle posizioni che ciascuno assume in Parlamento esiste un rapporto di profonda stima e nel caso specifico occorre dire che questa stima è corroborata dall'alto bagaglio giuridico, dal senso di equità e dalla profondità culturale che il senatore Viviani sempre pone nei suoi interventi. Credo anche di poter aggiungere che al di là della stima, siamo animati anche da un senso di reciproca comprensione e di amicizia che mi onoro veramente in questo momento di esternare. Lo stesso sentimento vale nei confronti di tutti gli intervenuti, le cui critiche sono sempre state costruttive e hanno posto il Governo nelle condizioni di meglio operare rispondendo perfettamente a quelli che devono essere i compiti e le funzioni dell'organo parlamentare.

Non è la prima volta — e purtroppo è il caso di dire *repetita non iuvant* — che dal Parlamento si eleva la voce che denuncia l'estrema esiguità delle previsioni di bilancio per il settore della Giustizia, non è la prima volta che si parla di bilancio « cenerentola »; non è la prima volta che si invoca, da parte di chi deve provvedere, una maggiore comprensione dei problemi che ci assillano. Certamente non sarò io a dichiarere inesatte tali critiche e non sarà neppure il Ministero da me rappresentato, il quale in tutte le occasioni, e anche attraverso i rapporti del Consiglio di amministrazione, preventivi al bilancio, ha sempre chiesto una maggiore dilatazione delle previsioni di spesa per consentire un più adeguato funzionamento dei servizi. Ma in questo momento il Governo, anche se ha una specifica responsabilità nel settore della Giustizia, non può prescindere dalla sua responsabilità solidale nei confronti dell'intera Amministrazione dello Stato. E, come ha già apportunamente rilevato il senatore Coppola, la famosa scure della falcidie si è dovuta abbattere con particolare veemenza, spesso senza poter sceverare il buono dal cattivo, in relazione al particolare periodo di congiuntura che il Governo e il Paese hanno attraversato al momento della presentazione dei bilanci.

Il grave problema dell'amministrazione della Giustizia è stato posto da diversi anni, ma non si è ancora trovata la soluzione. Non sta a me indicare le forme necessarie per sopperire a tale gravissima situazione in quanto, come rappresentante del Governo, mi trovo più sul banco degli accusati che non su quello degli accusatori; ho l'impressione, però, che essa non ri risolva nè con le voci destinate ancora una volta a conclamare nel deserto, nè con gli ordini del giorno, nè con altri mezzi di questo tipo. Occorre una precisa volontà politica, che emerga imperiosa dalle varie componenti del Parlamento e che non si limiti a trovare l'unanimità solo nella deprecazione per l'esiguità del bilancio, ma traduca anche tutto ciò in atti concreti, in posizioni vorrei dire particolarmente dure e rigide, per consentire che finalmente questo bilancio trovi una sua più adeguata collocazione nell'ambito del bilancio generale dello Stato.

Ma come potete pensare che il Governo non accolga il vostro grido di allarme quando parlate di maggiore efficienza dei servizi, di maggior numero e migliore preparazione del personale, di adeguamento delle strutture edilizie carcerarie ad una nuova realtà, tutte cose imprescindibili per chi vuole veramente adeguare le leggi al momento in cui viviamo?

Il Governo, specialmente nella parte che si riferisce all'Amministrazione della giustizia, non può che manifestare la sua piena adesione a queste iniziative. Si tratta di iniziative che costano, ma che impongono a livello politico una certa comparazione affinchè possa essere fatta una graduazione tra la maggiore o minore urgenza di questo o quel provvedimento. E ciò, ripeto, deve scaturire da una precisa volontà ai vertici poli-

tici e governativi, in modo che quest'Amministrazione, in effetti mai valutata nella sua giusta importanza e nella sua incidenza sulla vita sociale, possa essere posta in grado di adempiere veramente ai propri compiti senza dover cercare scuse e giustificazioni per taluni difetti nel fatto che mancano gli stanziamenti adeguati per poter sopperire alle lacune.

Con questo io credo di aver risposto ad alcune critiche giustificate del relatore. Certo voi dal rappresentante del Governo vi attendereste non solo una risposta alle varie domande che sono state poste, ma anche un'elencazione in positivo dei programmi e di quanto viene predisposto per tutto l'anno che forma oggetto del nostro esame. Ora io, anche per ristrettezza di tempo (perchè mi rendo conto che non posso abusare della cortesia della Commissione altre un certo limite) provvederò a rispondere, sia pure in via sommaria, a tutti i quesiti formulati e poi dirò qualcosa anche per quanto riguarda questi programmi che, come ha fatto giustamente rilevare il senatore Filetti, non sono contenuti nella nota preliminare di quest'anno, contrariamente a quanto è avvenuto l'anno scorso.

Il relatore ha parlato di unificazione delle competenze e soprattutto di passaggio, dai Lavori pubblici alla Giustizia, dei fondi necessari per l'edilizia e per tutto il resto che riguardava prima la competenza congiunta dei due Ministeri. Ho già fatto rilevare che questo dovrebbe avvenire in futuro in base alla citata legge, la quale non attribuisce le varie competenze al Ministero di grazia e giustizia ma cerca di fonderle in un'unica Commissione, in modo che l'*iter* dei provvedimenti possa essere accelerato e non vi sia più bisogno di chiedere successivamente i pareri agli organi competenti per poter dare vita all'attuazione di questi programmi.

Il senatore Viviani ha poi accennato alla questione di detenuti, in modo particolare ai trasferimenti e ha detto giustamente che questi sono dolorosi in quanto spezzano l'unico legame che ancora rimane nei confronti della famiglia o degli ambienti cari in cui i detenuti prima vivevano. Debbo dichiarare che anzitutto, per quanto riguarda i trasferimenti dei detenuti, il Ministero ha competenza solo per i detenuti definitivi, cioè per quelli già condannati anche in Cassazione o per i quali la sentenza è passata in giudicato; non ha competenza per i detenuti ancora in attesa di giudizio definitivo, che dipendono invece dall'autorità giudiziaria. Il Ministero può certamente disporre, come provvedimenti di emergenza, alcuni trasferimenti, ma poi li deve rimettere a disposizione della magistratura non appena questa ne faccia richiesta.

Quando sono avvenuti questi trasferimenti? Sempre in casi eccezionali, cioè quando si è avuto il verificarsi (purtroppo anche in maniera consecutiva) di alcuni movimenti interni, di alcune sommosse nelle carceri per cui si è ritenuto (come si è sempre fatto in passato) di allontanare da quei complessi carcerari determinati focolai di rivolta mediante il trasferimento dei detenuti che erano risultati più attivi nell'agitare sè stessi e i compagni all'interno delle carceri. Convengo però col senatore Viviani che questo è un sistema del tutto eccezionale e quindi posso assumere l'impegno che, sia pure sulla scorta delle nuove disponibilità che si avranno via via negli edifici carcerari in corso di costruzione e sempre con il prefisso programma di non scompaginare le comunità carcerarie, questi trasferimenti dovranno avvenire solo in via eccezionale.

Da parte del relatore e anche del senatore Marotta è stato fatto riferimento alla diminuzione che il bilancio presenta, per quanto riguarda le spese relative al Ministro e al Sottosegretario, e si è arguito che questa diminuzione sia stata operata per sancire il proposito di limitare il numero dei Sottosegretari per la Giustizia ad uno solo, a differenza di altri Ministeri che dispongono, invece, di più Sottosegretario.

Ignoro al momento se il provvedimento sia stato presentato prima o dopo la composizione dell'attuale Governo; ho l'impressione, però, che sia stato presentato dopo e quindi, in questa ansia affannosa di economia, considerato che il Ministero di grazia e giustizia aveva un solo Sottosegretario, la

previsione di spesa relativa è stata limitata ad una sola entità. Non so se questo significhi che per un anno almeno il Ministero dovrà disporre di un solo Sottosegretario; ma io mi auguro (e ringrazio tutti coloro che hanno fatto riferimento alla mia attività) che tutto ciò non rappresenti un rallentamento dei vari servizi, anche se siamo costretti a prolungare le nostre riunioni oltre ogni limite consentito.

La questione su cui desidero richiamare l'attenzione è quella dell'indennità per la segreteria. Si è detto che le spese di rappresentanza sono veramente irrisorie e che occorrerebbe stanziare un aumento. Mi auguro che tutto ciò avvenga; perchè non si tratta soltanto degli 8 milioni che dovrebbero essere ripartiti tra Ministro e Sottosegretario per spese di rappresentanza e che rappresentano assolutamente nulla (pensate, infatti, solo alle commissioni che possono venire da varie parti, alla necessità anche di appoggiare conferenze, dibattiti e via dicendo), ma vi è il fatto che esistono alcuni funzionari purtroppo scrupolosi anche alla Corte dei conti, per cui quando questi 8 milioni (che si traducono poi in 100.00-150.000 lire al mese tra Ministro e Sottosegretario) vengono dichiarati per spese di rappresentanza, si richiede addirittura la ricevuta del ristorante o del bar presso i quali sono stati offerti i caffè o i pasticcini ai vari ospiti del Ministero. Dico questo perchè sappiate in quali condizioni viviamo.

Certamente è da rilevare anche come manchi al nostro Ministero una qualsiasi possibilità di sopperire a situazioni di emergenza che si possono verificare e che a giudizio politico del Ministro (il quale poi ne risponde in Parlamento) potrebbero trovare immediata soluzione senza aspettare certe disposizioni. Abbiamo avuto recentemente il caso di Torino, ossia di una situazione anomala in cui sono incorsi gli ufficiali giudiziari alla quale si poteva ovviare mediante l'elargizione di pochissimi milioni. Non è stato possibile fare questo perchè nelle pieghe del bilancio non si trovano pochissimi milioni per ovviare a situazioni di emergenza.

Mi auguro, quindi, che anche di ciò si possa tener conto ai fini dell'impostazione delle previsioni di spesa per il bilancio del 1975.

E passiamo al centro elettronico, che ha formato oggetto di attenzione da parte di alcuni senatori, in particolare del senatore Viviani e del senatore Petrella. Ora, come ha giustamente rilevato il senatore Petrella, si tratta di due centri elettronici: uno riguarda il massimale della Cassazione, cioè la raccolta di tutte le sentenze; l'altro, invece, riguarda gli istituti di prevenzione e di pena. Il senatore Petrella si è rammaricato del fatto che vengano stanziati troppi milioni per il centro elettronico della Cassazione; ed io risponderò che anzitutto non mi sentirei di sostituire un centro elettronico con la convulsa consultazione del massimale della Cassazione. È inutile allora invocare la celerità dei processi e l'ammodernamento delle tecniche, quando poi vogliamo sostituire ad una cosa che si ottiene nel giro di tre secondi una cosa che si ottiene invece nel giro di quattro mesi. Desiderò però tranquillizzare il senatore Petrella nel senso che le spese che lui ritiene rilevanti si riferiscono ancora all'impianto di questi centri; allorquando si tratterà, invece, della gestione dei centri medesimi, mi auguro che il bilancio possa presentare una notevole riduzione. È da tener presente, tuttavia, che la gestione di questi impianti costa moltissimo, in quanto occorre un personale altamente specializzato che stiamo cercando di preparare con il rischio poi che all'ultimo momento venga fuori qualsiasi IBM o industria privata che ce lo porti via offrendogli uno stipendio quattro volte superiore. E questo noi non possiamo permetterlo, anche perchè si tratta di agenti di custodia che cerchiamo di difendere con tutti i mezzi consentiti. Certamente, però, non è ipotizzabile che questi specialisti possano ulteriormente permanere sulla base degli stipendi oggi fissati.

Gli agenti di custodia formano un capitolo particolare ed io vorrei soffermarmi un momento su quest'argomento perchè mi sembra che sia uno dei più importanti tra quelli toccati. È stato detto di aumentare il numero degli agenti di custodia ed io posso

concordare anche se debbo far presente che con la legge approvata due anni or sono, essi sono stati notevolmente aumentati.

È stato detto ancora di richiamare gli agenti di custodia distratti dai compiti normali d'istituto: è questa una domanda che sempre viene rivolta al Governo in sede di discussione del bilancio della Giustizia ed alcune volte è addirittura formulata in interrogazioni e interpellanze. Ebbene risponderò che sono oggi distratti dai compiti d'istituto circa 1000/1100 agenti di custodia i quali non sempre fanno gli autisti ai presidenti di Corte anche se il problema degli autisti esiste. Infatti o muniamo il Ministero di grazia e giustizia di un corpo di autisti civili adeguato alle esigenze — e per far questo è necessaria una legge con il relativo stanziamento — o non si può ipotizzare che un primo presidente di Corte d'Assise, un procuratore generale, un presidente di tribunale ne siano sprovvisti.

P E T R E L L A . Sarebbe invece opportuno!

P E N N A C C H I N I *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Si tratta di una questione su cui è facile esprimere critiche ma difficile indicarne la soluzione. L'unica possibile ripeto sarebbe quella di munire di un corpo di autisti civili il Ministero di grazia e giustizia; per far questo ci vuole una legge con relativo stanziamento che al momento non è il caso di chiedere al Ministero del tesoro.

Debbo aggiungere che gli agenti di custodia non fanno solo gli autisti ma spesso sono distaccati presso gli uffici giudiziari per sopperire sia pure in parte alle notevoli carenze esistenti in questo campo. Comunque è già in atto— ed io intensificherò l'azione — una revisione di tutti gli agenti di custodia distratti dai compiti d'istituto perchè sono particolarmente sensibile alle critiche del Parlamento, ma sono altrettanto sensibile alla situazione veramente deprimente e defatigante in cui vivono tanti agenti di custodia costretti ancor oggi, nonostante le leggi approvate, a saltare i turni di riposo settimanale e festivo (questa volta sono io a dirle certe cose, senatore Petrella!), situazione che merita tutto il rispetto e l'attenzione possibili da parte delle autorità preposte all'amministrazione.

Consentitemi ancora di aggiungere qualcosa sugli agenti di custodia. Oggi esiste — e mi pare in parte giustificata — la tendenza, non tanto dell'opinione pubblica quanto di certi organi di stampa e di alcune correnti ideologiche, a considerare la gravissima situazione di disumanità e le tragiche condizioni di vita delle carceri italiane. Non sarò certo io a negarlo. Credo che chi mi conosce da più di un anno abbia visto improntata la mia azione, prima di parlamentare e poi di membro del Governo, ad umanizzare la pena in modo che le carceri non siano soltanto un luogo di espiazione, ma soprattutto di rieducazione. Mi pare bene, però, che su quest'argomento si passa da un eccesso all'altro, sotto la spinta di alcuni fenomeni emotivi, che hanno richiamato anche l'attenzione del Ministero, il quale non è stato tardivo nell'intervenire con inchieste ed ispezioni. Si è verificato ad esempio, il caso di un detenuto che ha ferito degli agenti di custodia (qualcuno quasi mortalmente), ne ha presi altri in ostaggio, ha continuato per lungo tempo nel suo atteggiamento sino a quando con l'intervento esterno dei carabinieri è stato colpito in un momento in cui correvano rischio di vita gli agenti. Ebbene, il suo gesto criminoso è stato posto nel nulla, come se niente fosse successo. Abbiamo visto organi di stampa, anche a larga diffusione, dare enorme risalto alle condizioni di salute del detenuto, che aveva compiuto un ennesimo atto criminale nei confronti degli agenti di custodia e dire niente, o quasi, sugli stessi che giacevano moribondi all'ospedale; sottolineare, altresì, la situazione all'Ucciardone (che sto facendo controllare), riservando al resto un titoletto quasi invisibile così concepito: « Quatto agenti di custodia aggrediti da un detenuto ». La verità è che non sono stati solo aggrediti, ma pugnalati e ad uno di questi agenti è stato mozzato l'orecchio con un'arma fabbricata rudimentalmente dallo stesso detenuto. E che dire poi del ca-

so di quell'agente di custodia che nel momento in cui un detenuto si è scagliato contro un capo d'arte, si è interposto tra i due ricevendo la coltellata dell'assalitore in pieno intestino decedendo quattro giorni dopo all'ospedale di Firenze? Non c'è dubbio che quell'agente ha sacrificato la sua vita al servizio della collettività nazionale e ritengo di interpretare il pensiero del Parlamento nel formulare un commosso e reverente omaggio a tanto eroismo. Mi pare bene, però, che anche questo episodio sia stato molto minimizzato e non sia stato fatto rifulgere il sacrificio dell'agente.

Io voglio veramente illustrare alla Commissione la situazione di grave disagio morale in cui gli agenti di custodia si trovano, una situazione che ha avuto la sua punta massima in Firenze, ma che si vive nella quasi totalità delle carceri italiane.

Le recenti disposizioni impartite per umanizzare la pena costringono gli agenti di custodia a girare disarmati all'interno dei vari bracci dove i detenuti sono spessissimo liberi con le porte delle celle aperte, in modo che, ad esempio, due agenti di custodia si trovano in condizione di dover sorvegliare (per modo di dire) duecento detenuti ed è come se fossero nella situazione di ostaggi permanenti nei confronti dei detenuti medesimi ai quali — sempre per umanizzare la pena — abbiamo concesso anche l'uso dell'acqua minerale e del vino che viene portato loro in bottiglie di vetro che possono all'occorrenza diventare armi pericolose da usare contro gli agenti. A Firenze questo non è successo perchè vi è un bravissimo magistrato che ha saputo stabilire un clima ideale, ma ciò non toglie che il pericolo sia tutt'altro che astratto.

Gli agenti di custodia hanno fatto a più riprese presente che non se la sentono più di assicurare l'ordine all'interno delle carceri in queste condizioni. La situazione comincia veramente a diventare critica negli uffici perchè ritengono che quella che è consentita al libero cittadino, cioè la legittima difesa, possa e debba essere concessa anche agli agenti. Noi, ripeto, teniamo presente tutta questa situazione, cercando di non deflettere minimamente dal nostro programma dell'umanizzazione della pena, anche se poi l'umanizzazione, tradottasi a suo tempo con la concessione in ogni cella del televisore, ha fatto sì che il televisore stesso sia diventato un'arma contundente contro gli agenti di custodia e le forze di polizia che erano entrate per reprimere uno sommossa. Voglio veramente additare alla vostra attenzione la particolare situazione degli agenti di custodio che non possono essere, dalla stampa e dall'opinione pubblica, considerati qualche cosa di meno del detenuto. In fondo il detenuto ha offeso la società, l'agente di custodia difende la società: diamo a ciascuno il suo, perchè il senso dello Stato che sta a cuore al Governo, sta a cuore al Parlamento, da qualunque settore si vengano ad esaminare i problemi, impone che in una situazione siffatta si ristabiliscano i giusti valori e i delinquenti siano considerati delinquenti e i galantuomini siano considerati galantuomini, altrimenti è tutto il sistema che se ne va per aria.

Naturalmente questo sfogo non è diretto contro il Parlamento, è diretto contro una certa parte dell'opinione pubblica che prima approva le speculazioni e le critiche che sono state rivolte al Governo perchè troppo disumano nel trattamento carcerario, e poi non perde un minuto a condannare il Governo perchè permette l'introduzione nelle carceri di pacchi alimentari senza ispezionarli, cosa che abbiamo fatta proprio per salvare la dignità del detenuto, quando dentro quei pacchi ci si trova la pistola, la lima, il mitra per determinate sommosse o evasioni.

Quindi occorre tenere presenti veramente i vari aspetti del problema e non indulgere a un facile pietismo nei confronti dei detenuti dei quali, ripeto ancora una volta, dobbiamo salvare fino in fondo la dignità e la personalità umana, vogliamo assicurar loro un trattamento umano, vogliamo tendere, secondo il precetto costituzionale, alla rieducazione ed all'umanizzazione della pena; ma ciò non significa porre a repentaglio la vita di coloro che rappresentano lo Stato e difendono la società, quando, fra l'altro, Stato e società non si sono dimostrati eccessiva-

mente prodighi nei loro confronti, con stipendi veramente miseri, pensioni di fame per le loro famiglie anche nel caso che costoro facciano olocausto della propria vita al servizio dello Stato.

Si è poi parlato della magistratura e dell'ordinamento giudiziario e si è osservato che anche qui il Governo è piuttosto tardivo rispetto alle promesse fatte di presentare un nuovo disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Ciò è esatto ed io non posso smentire la verità. Il Governo accettò, tempo fa, gli ordini del giorno che lo impegnavano in questo senso; ma è altrettanto esatto che di quest'ordinamento giudiziario si stanno occupando, e non sempre in maniera collimante, tante organizzazioni di cui il Governo deve tener presente le richieste o le istanze: Consiglio superiore della magistratura, Associazioni di magistrati, Convegni forensi eccetera.

Ora il nuovo ordinamento giudiziario presuppone innanzi tutto alcune scelte di fondo che il Parlamento sta facendo ma che non ha ancora fatto. Mi riferisco soprattutto al disegno di legge delega del Codice di procedura penale, soprattutto per quanto riguarda la figura del pubblico ministero, e questo ordinamento giudiziario, una volta presentato, dovrà pure essere definito. Ma il contrasto esiste anche su altri punti che dovrebbero essere caratterizzanti la riforma.

Si è parlato qui della necessità di arrivare al giudice elettivo, si è parlato di giudice monocratico, di riduzione del numero dei membri del Collegio nei giudizi di appello. Su questo, signori, non è che vi sia unanimità di vedute anche da parte degli altri organi il cui parere Parlamento e Governo debbono logicamente tenere presente. In effetti questa riforma presenta dei vantaggi e degli svantaggi, e comunque è subordinata a un'altra riforma, a mio giudizio ancora preliminare a questa, cioè la riforma territoriale degli uffici giudiziari, dato l'enorme numero delle preture, dei tribunali che non coincidono con i capoluoghi di provincia; ma che però, se ci azzardiamo a toccare, si scatena tutto il Parlamento, indipendentemente dai Partiti, per impedirne la soppressione. Evidentemente quindi il problema presenta delle difficoltà non lievi, ma io mi auguro che si arrivi al più presto a una sua rapida soluzione. Quello che però intanto si può fare, e che il Governo ha in animo di fare al più presto perchè ormai ha già attinto dalle varie fonti tutti i pareri necessari, è di presentare una legge per la prima parte dell'ordinamento giudiziario, e cioè quello del reclutamento del magistrato. Su questo punto l'orientamento del Governo (e lo ha detto anche il Ministro Guardasigilli al recente Convegno dei magistrati a Torino) è quello di assicurare una più accurata selezione attraverso una preparazione non soltanto territoriale, ma anche pratica, attraverso un lungo periodo di permanenza, senza *juris dicere*, negli uffici giudiziari, e, alla fine di questo periodo di permanenza dare finalmente la qualifica di magistrato, attraverso un giudizio, a coloro che se ne mostrassero degni.

Naturalmente il problema non va esaminato soltanto sotto l'aspetto scientifico culturale; vi possono essere pozzi di scienza giuridica che sono pessimi magistrati o viceversa; quindi va anche esaminato sotto il profilo dell'attitudine della persona a esplicare la funzione del magistrato. E sotto questo profilo è strutturato il disegno di legge che mi auguro molto presto venga sottoposto alla vostra approvazione.

Più lontana, invece, vedo la soluzione dei problemi riguardanti la magistratura elettiva o la riduzione del numero dei componenti il collegio, o il giudice monocratico. Connessa con questi problemi vi è una quantità enorme di altre modifiche da fare nella procedura e in altre leggi che oggi vigono all'interno dello Stato; ma soprattutto non è che troviamo, proprio in questo settore, una perfetta identità di vedute. È stato detto che il numero dei magistrati è insufficiente, ed io concordo perfettamente su questa tesi; è stato anche detto che sono mal distribuiti: posso anche concordare su questa seconda ipotesi. Debbo dire però che il Governo non si è mai sognato di proporre aumenti di magistrati. L'unico aumento di magistrati che è stato approvato dal Parlamento, e diretta-

mente su proposta del Governo è stato quello relativo alla nuova legge sulle controversie di lavoro.

Ma anche in quell'occasione il Governo, se non fosse stato previsto un aumento di magistrati, era del parere che si poteva benissimo affrontare l'argomento: tanto più che quella destinazione di un terzo di magistrati alle controversie di lavoro, appare inadeguata di fronte al complesso dell'attività della giustizia che la magistratura deve fronteggiare.

È stato fatto un paragone con le altre nazioni: sono d'accordo che in Inghilterra ci sono 1.000 magistrati, in Francia 2.000: ma quanti giudici di pace esistono in Inghilterra? Quanti giudici di pace esistono in Francia? Fino a quando non devolveremo ai cosiddetti giudici di pace le mansioni spettanti ai pretori, questa precaria situazione dei magistrati non potrà venire migliorata.

Circa la legge di riforma del Consiglio superiore, per la modifica della legge elettorale in senso proporzionale, è già stata fatta una dichiarazione in proposito dal ministro Zagari, recentemente a Torino, ed io non devo aggiungere altro.

Per l'abolizione del segreto istruttorio, è in corso l'approvazione della riforma del Codice di procedura penale, sulla quale però devo fare alcune precisazioni richieste, mi pare, dal relatore. Che cosa volete fare? Approvare questa riforma così com'è, o volete fare delle leggi stralcio? Qualcuno ha anche cercato di ravvisare, inutilmente, una certa contraddizione fra le dichiarazioni del ministro Zagari, circa la necessità di mantenere organica tutta la sistemazione delle riforme, e poi invece la presentazione delle leggi stralcio. La verità è che il ministro Zagari ed il sottoscritto sono più che convinti che, con tutta la volontà del Parlamento, la riforma del Codice di procedure penale è ancora ben lontana dall'essere approvata. Abbiamo assistito a lunghissimi dibattiti, all'altro ramo del Parlamento: ma al momento in cui vi parlo abbiamo approvato soltanto 24 dei 78 criteri direttivi di cui si compone l'articolo 2 della legge. Ed aggiungo la considerazione che, quando la proposta di legge passerà alla Camera, dovrà venire esaminata dal Senato: e quando diventerà finalmente legge, ci vorranno almeno altri due anni per dar vita alla legge stessa. Il che dimostra che, nella migliore delle ipotesi, passeranno 3-4 anni prima che abbiamo la possibilità di avere un codice di procedura penale all'altezza dei tempi! È possibile che si debbano attendere 4 anni per dare attuazione ad alcune riforme, che ancora oggi gridano vendetta, del vecchio codice che è contro lo spirito della Costituzione repubblicana e contro le esigenze moderne dei tempi? Ed è per questi motivi che abbiamo detto che bisogna porre ogni buona volontà per accelerare i tempi e dar vita almeno in alcuni settori ad una legislazione più moderna ed adeguata alla Costituzione. Ed ecco il motivo dello stralcio. Come si fa a non provvedere a modificare alcune norme di procedura penale, senza rompere l'impianto generale del codice, quando abbiamo constatato che occorrono 4 anni prima di avere la nuova legge? Ed è questo appunto che ha dichiarato il ministro Zagari.

I punti sui quali il Governo, in linea di massima, sarebbe disposto allo stralcio, non riguardano soltanto la procedura, ma anche un po' il diritto sostanziale, soprattuto in relazione ai rapporti che ci sono fra i due codici ed anche ad alcuni fatti recentissimi — su cui è inutile soffermarci — che esigono la revisione essenzialmente di tutto quello che significa garanzia della difesa in ogni grado; di tutto quello che significa accelerazione del processo, nel senso di rendere più snelli i procedimenti, la istruttoria ed i poteri particolari del pubblico ministero; di tutto quello che si riferisce alla necessità di adeguare maggiormente la procedura penale al rispetto della personalità, del diritto della libertà dell'individuo, eccetera (e ce ne sono moltissimi di questi casi). Tutto ciò formerà oggetto, come già è stato, di studio e si terranno presenti al riguardo le proposte parlamentari esistenti al Senato ed alla Camera dei deputati.

Per quanto concerne gli inviti rivoltimi per l'acceleramento dell'approvazione delle riforme, ebbene, sono inviti che accetto e, se

consentite, rimbalzo: è stato qui fatto osservare che non sempre è responsabile il Governo, ma qualche volta anche il Parlamento.

Per quanto riguarda tutte le riforme che sono state tracciate, sono tutte pendenti presso il Parlamento, ad eccezione di due: e cioè la riforma delle società per azioni e la riforma del diritto fallimentare. Ma tutte due queste riforme sono state già condotte a termine, per la parte di studio, dal Ministero di grazia e giustizia e sono, o già state diramate per il concerti degli altri ministeri, oppure in corso di diramazione. Il Governo si augura che nel giro di pochissimo tempo queste riforme saranno sottoposte all'attenzione del Parlamento ,anche se questo è talmente oberato di lavoro che non si sa quando potrà prenderle in esame.

Vorrei rispondere ancora brevemente a tutti i punti toccati dal senatore Petrella: al quale ho già dato una risposta, anche se non sempre direttamente, ma indirettamente, sui rapporti tra agenti e detenuti. E vero che in Olanda ci sono 3 agenti per ogni detenuto, mentre in Italia vi è, grosso modo, un agente ogni 3 detenuti. Però il punto sul quale concordo col senatore Petrella, non riguarda tanto il personale di sorveglianza, quanto quello sull'assistenza durante il reinserimento del carcerato nella vita sociale. Sono d'accordo al cento per cento con quanto ha detto il senatore Petrella: questi sono punti veramente determinanti della nostra attività: e se fra le varie richieste di aumento degli stanziamenti di bilancio potessimo includere anche questa voce, per un giusto incremento della sua misura, certamente avremmo già vinto parecchie nostre battaglie. Stiamo preparando dei programmi: più facciamo questo e più ci accorgiamo dell'inadeguatezza dei mezzi a nostra disposizione e della necessità di potenziarli.

Circa la richiesta di maggior dettaglio per i compensi speciali posso dire che si tratta di compensi che diamo in quei casi particolari in cui lo stipendio si dimostra insufficiente e c'è bisogno di un'integrazione a titolo di sussidio o di rimborso per ore straordinarie fatte; quello che le posso assicurare è che questo capitolo viene esaurito nel più breve tempo possibile, per cui se fosse quadruplicato, magari con tutti i dettagli che lei desidera, noi per primi saremmo contenti.

Senatore Marotta, io vorrei dedicarle pochissime parole: io sono rimasto commosso del suo intervento, non tanto per le esagerate — dovute alla sua bontà — parole di stima nei miei confronti, quanto per il cuore e l'animo che lei ha messo nell'esporre direttamente, in maniera genuina, cristallina il suo pensiero. Lei dice di non parlare mai: io mi augurerei che parlasse spesso, così come sono felice che quella medaglia d'oro sia stata soltanto una medaglia d'argento, anche se sussistevano tutti gli estremi per cui doveva essere d'oro; si potrà rilevare — a occhio sereno — una certa sua esuberanza in determinate richieste (e lo preciserò), ma quello che prima di tutto si rileva, ripeto, è l'estrema espressione di galantuomo e sono veramente felice di averla ascoltata oggi, anche perchè, nonostante le sue nere previsioni, c'è da augurarsi che di Marotta ce ne siano parecchi in Parlamento, perchè purtroppo è uno stampo che col tempo va perdendosi e di cui noi, e coloro che verranno dopo di noi, avrebbero tanto bisogno come esempio e come indicazione di rettitudine nella vita generale, ma in modo particolare nella vita parlamentare. È triste che una persona dello stampo del senatore Marotta ci dica che dopo 53 anni non sa ancora come fare a credere nella giustizia. Mi pare che il complesso delle circostanze che abbiamo testè elencato possa dar ragione al senatore Marotta, anche se danno ragione a coloro che finora non sono riusciti a trovare i mezzi sufficienti per ovviare a tale grave stato di necessità. Le cose che lei ha chiesto: non le posso rispondere circa « l'allargamento » o il « restringimento » del numero dei sottosegretari, che non è di mia competenza: è una domanda che la prego di rivolgere, credo, ai partiti che formano il Governo, perchè io, fra l'altro, sono stato in dubbio sino all'ultimo momento; certo è che si fa un danno nel perseguitare la giustizia ed è certo che noi dobbiamo rappresentare questa situazione di danno a coloro che sono chiamati a porvi

riparo; è certo che i magistrati sono privi di mezzi. Non voglio dire l'elicottero, ma l'automobile che spesso manca al giudice istruttore o al procuratore della Repubblica impedisce l'accertamento immediato, le esecuzioni immediate, i rilievi sul posto del delitto, le ricognizioni di cadaveri che sono tutte cose indispensabili per il celere andamento della giustizia. Gli istituti di studi internazionali hanno 10 milioni: sono stati stabiliti dal Parlamento, non dal Governo, quindi per aumentare questo stanziamento occorre una legge del Parlamento: io cercherò di agevolare la strada in questo senso. Il senatore Coppola ha fatto riferimento al diritto comunitario: non esiste niente, oggi, di statale che si occupi di questo diritto. Io proporrò — e se non lo farò come Governo mi auguro che qualche collega ci pensi — l'istituzione in ente pubblico di quel Centro studi di diritto comunitario che io da anni, personalmente, ho istituito e che, modestamente, vado sorreggendo, proprio perchè è l'unica voce di studio di diritto comunitario oggi esistente, in un momento in cui, per giunta, tutto dovrà essere riportato alla Comunità europea, perchè è perfettamente inutile fare una Comunità di natura economica per poi arrivare ad una Comunità europea di natura politica se prima non pensiamo a quella di natura giuridica. Su questo punto lei, senatore Marotta, mi trova completamente consenziente.

Ringrazio il senatore Filetti per la critica garbata all'impostazione del bilancio; certo non potevo pretendere che da lei, che sta all'opposizione, venisse il voto favorevole per il Governo, ma devo rilevare comunque che le sue critiche, in gran parte condivise anche dalla maggioranza, sono state estremamente garbate e limitate.

Siamo d'accordo per quanto riguarda la devoluzione al Ministero di grazia e giustizia dell'intero onere di spesa per il mantenimento delle attrezzature e dei servizi giudiziari; fra l'altro questo è costituzionalmente corretto, come è costituzionalmente scorretto che lo debbano sostenere i comuni perchè le spese della giustizia fanno capo allo Stato, non agli enti locali. Lo abbiamo già fatto presente in numerose riunioni e mi auguro che quella famosa scure questa volta non si abbassi e si possa dar luogo ad un provvedimento decisivo e definitivo a questo riguardo; comunque i contributi che oggi noi già diamo per l'edilizia, non per il mantenimento, sono pressochè il cento per cento.

Circa l'aumento del gettito della Cassa per le ammende che lei ritiene un dato negativo, le posso dire che la Cassa non è incrementata soltanto da queste sanzioni, da queste ammende disciplinari che vengono date, ma recentemente vi è stato un notevole aumento perchè in materia, soprattutto di reati finanziari, la concessione delle grazie è stata subordinata al versamento di un'adeguata somma alla Cassa delle ammende. Ecco, quindi, perchè tale Cassa ha potuto giovarsi di maggiori contributi: naturalmente il Tesoro ne ha approfittato per ridurne l'ammontare, anche se tutti questi contributi che sono venuti non sono certo tali da consentirci di far fronte agli impegni relativi.

Ho già detto quali sono i provvedimenti legislativi che giacciono: ho indicato i più importanti; io ne ho qui una lunghissima serie della cui lettura vi faccio grazia. Si tratta, comunque, di provvedimenti chè servono per adeguare e accelerare i servizi giudiziari, a proposito dei quali debbo dichiarare che la sensibilità del Governo era tale che fin da quattro mesi voleva presentare il decreto-legge per l'assunzione dei cancellieri, la cui mancanza ha reso la situazione degli uffici giudiziari veramente disastrosa; del resto non si può far passare senza contraccolpi una mancanza — fra esodo ed altri motivi — di circa tremila cancellieri. Era stato preparato un decreto legge proprio per sottolineare l'urgenza; non è stato fatto prima per le gravissime difficoltà incontrate sia nei confronti del Tesoro e della Riforma burocratica, sia nei confronti delle organizzazioni sindacali, le quali sono, specialmente per i cancellieri, l'una contro l'altra armate, anche sotto il profilo degli indirizzi che intendono far seguire. Per giunta le organizzazioni sindacali del Ministero sono in contrasto con le confederazioni generali, per cui, ad

un certo punto, uno non sa più a chi dar retta.

Tuttavia, secondo me, l'interesse dello Stato prevale su ogni altra considerazione. Ad ogni modo abbiamo varato il decreto-legge sulla base del quale, entro due o tre giorni, potrà essere bandito un concorso per 2007 segretari; per il quale si prevede verranno presentate 50.000 domande, il che ci obbligherà ad operare una suddivisione delle commissioni in 50 sottocommissioni le quali esamineranno al massimo mille candidati ciascuna, in modo da accelerare i tempi. L'esame consisterà solo in un colloquio sul diritto penale, amministrativo, costituzionale e così via, ed i risultati dovrebbero aversi nel giro di tre o quattro mesi.

Al senatore Marotta posso assicurare che i nuovi cancellieri — i quali non saranno poi solo 2007 ma bisognerà aggiungere a tale numero il 10 per cento, oltre agli idonei dei vecchi concorsi, che abbiamo recuperato — nella quasi totalità potranno assumere servizio nel mese di marzo, al massimo in aprile; i tempi necessari sono quelli che sono e non vogliano fare promesse senza mantenerle.

Per quanto riguarda i messi giudiziari, i coadiutori eccetera, data l'estrema urgenza, abbiamo previsto di provvedere nel settore concedendo la facoltà ai capi di Corte di assumerli per tre mesi. Al termine di tale periodo avverranno le nuove immissioni, perchè nel frattempo continuano i concorsi; oppure si terranno dei concorsi riservati per loro, per stabilizzare la loro situazione.

Non esiste un problema di aumento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari. Ho sentito con sorpresa che in alcuni uffici essi mancano: se casi del genere risultassero a qualcuno di voi vi prego di segnalarli, perchè siamo in grado di provvedere con le normali disponibilità del Ministero.

Mi sono state chiesti ragguagli circa lo stato dell'edilizia giudiziaria e carceraria.

Per l'edilizia carceraria, abbiamo un lungo elenco di città le quali sono state già autorizzate a costruire nuovi stabilimenti di pena. Esiste qualche difficoltà con i comuni e le sovrintendenze, che cerchiamo di superare; comunque sono stati previsti: il completamento di diciotto istituti, la costruzione di ventisei edifici destinati a carcere giudiziario, la costruzione di dieci edifici destinati a carcere con annesse case penali, di tre edifici per case di reclusione, di tre edifici destinati a manicomi giudiziari, di tre edifici destinati a servizi, scuole e magazzini vari, di ventidue edifici dedicati al settore dell'educazione minorile.

S A B A D I N I . La costruzione dei nuovi stabilimenti è ispirata a criteri tradizionali?

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* No. Si è tenuta in tutti i casi presente la necessità di assicurare ambientazioni igieniche e comode ai carcerati, con tutta la gamma degli esercizi sportivi per la loro educazione fisica e degli edifici scolastici per la loro preparazione culturale. Sono stati previsti inoltre i locali per lo psicologo e per l'assistente sociale: per tutti quei servizi, insomma, che sono richiesti dalla moderna tecnica giudiziaria.

Naturalmente bisognerà aggiornare le leggi vigenti per poter disporre di quel personale del quale giustamente il senatore Petrella lamenta la mancanza.

Quanto all'edilizia giudiziaria, anche qui è prevista una serie di costruzioni. Tra le più importanti, quella del nuovo palazzo di giustizia a Napoli, da tempo attesa, e quella del quarto edificio del palazzo di giustizia di Roma, a piazziale Clodio, da destinare a tribunale civile. L'onere relativo è a totale carico dello Stato.

Concludendo, ringrazio gli onorevoli intervenuti e desidero dichiarare che, al di là delle posizioni formali di Governo e Parlamento, sono personalmente a disposizione di tutti i senatori i quali vorranno chiedermi ulteriori notizie; poichè riterrò di aver assolto al mio compito solo se sarò fornito del conforto della loro approvazione.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* Ringrazio l'onorevole rappresen-

tante del Governo per la sua ampia replica e per le interessanti delucidazioni forniteci.

Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

Il primo ordine del giorno, presentato dai senatori Lugnano, Petrella, Tedesco Tatò Giglia, Boldrini e Sabadini, è il seguente:

Il Senato

rileva che le critiche più volte espresse dalla pubblica opinione nei riguardi dello stato attuale dell'amministrazione della giustizia evidenziano che vi sono riforme ed interventi, sia attinenti ai contenuti che all'efficacia dell'attività giurisdizionale, non ulteriormente eludibili o procrastinabili.

Insieme alla necessità di altre più ampie riforme relative all'ordinamento giudiziario, ai processi, al diritto di famiglia, a quello penale, è vivamente avvertita l'esigenza di una completa riorganizzazione delle cancellerie e segreterie ed in generale dei servizi giudiziari.

La situazione, che si è ulteriormente aggravata a seguito dell'entrata in vigore della legge sull'esodo volontario dei dipendenti statali, richiede che si adottino provvedimenti urgenti e che, in prospettiva venga formulato un piano organico di razionalizzazione, semplificazione e riorganizzazione dei servizi giudiziari.

A tal fine il Senato,

invita il Ministro di grazia e giustizia ad emanare i provvedimenti urgenti di sua competenza volti a sanare gli effetti negativi della legge sull'esodo dei funzionari;

lo invita altresì a predisporre un piano organico per la ristrutturazione dei servizi giudiziari.

Come relatore dichiaro di accettarlo.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo lo accetta come raccomandazione, pur dovendo far presente che l'invito rivoltogli è già stato soddisfatto, come spiegato nel mio intervento.

P E T R E L L A . È soddisfatto in parte, con i provvedimenti urgenti da lei preannunciati e non ancora varati. L'essenziale è ciò che ci spinge nel futuro, cioè l'analisi delle funzioni che sono connesse all'esplicazione dei servizi giudiziari e la riorganizzazione dei compiti intesa nel senso più pieno: la modernizzazione di questi servizi.

Le dirò, onorevole Sottosegretario, con grande franchezza che sebbene mi renda conto che nella situazione attuale è necessario supplire alle deficienze dell'organico dei cancellieri giudiziari, non sono d'accordo sull'aumento eccessivo del loro numero; preferirei che, attraverso una analisi delle mansioni, i loro compiti fossero attribuiti ad altre categorie giudiziarie al fine di realizzare un risparmio per l'Erario e una migliore utilizzazione del personale occorrente. Sono stati fatti degli studi su questa materia, non soltanto in Italia ma anche in molti altri Paesi moderni e civili, dai quali risulta che è possibile seguire una linea di razionalizzazione che non comporti soltanto una copertura dell'organico secondo i vecchi criteri validi 50 anni fa, ma oggi del tutto inadeguati. L'ordine del giorno è appunto un invito al Governo — e prego di considerarlo proprio in questa sua natura d'invito — ad uno studio più approfondito, ad una razionale soddisfazione di tutte le peculiari esigenze del settore, affinchè tutto ciò che può essere risparmiato di fondi e risorse possa essere investito molto meglio in altri settori degni di considerazione umana e civile.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Desidero confermare che accetto l'ordine del giorno come raccomandazione, fermo restando quanto io ho già dichiarato, e cioè che per quanto riguarda la prima parte vi è già un decreto-legge che sarà nel giro di pochissimi giorni pubblicato e presentato al Parlamento; per quanto riguarda la seconda parte noi stiamo già approntando uno studio rivolto a sottrarre compiti alle categorie superiori — quali ad esempio i compiti di archiviazione, di registrazione, di riscossione di denari, eccetera — per passarli alle ca-

tegorie inferiori alleggerendo in tal modo l'impegno dei cancellieri.

P E T R E L L A . Ritengo che vi sia una unanimità di assensi sull'ordine del giorno che sarebbe bene sottolineare con una votazione.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dai senatori Lugnano, Petrella, Tedesco Tatò Giglia, Boldrini e Sabadini, di cui ho già dato lettura.

(*È approvato*).

È stato presentato dai senatori Lugnano, Petrella, Tedesco Tato Giglia, Boldrini e Sabadini un secondo ordine del giorno del seguente tenore:

Il Senato

rileva che la lotta alla delinquenza ed al recidivismo deve attuarsi, sia incidendo sulle cause sociali dei fenomeni criminosi, sia mediante una moderna ed efficiente opera di prevenzione incentrata sull'educazione e l'assistenza;

ritiene in particolare che gli interventi da operarsi per contrastare la diffusione della delinquenza e del disadattamento minorile debbono consistere essenzialmente nel potenziamento dell'attività di assistenza sociale e nello sviluppo degli istituti comunitari, educativi e ricreativi che possano incidere sulla personalità del minore. Si richiede, inoltre, nella fase del trattamento dei minori disadattati, l'intervento di personale, altamente qualificato, che congiunga alla necessaria dedizione una adeguata conoscenza delle scienze sociali, psicologiche, pedagogiche;

rileva che analoghi problemi si pongono per il trattamento dei delinquenti giovani adulti e, in generale, per dare alle pene detentive una effettiva funzione rieducativa;

ritiene che nei settori innanzi indicati sussistano gravi carenze cui è necessario porre riparo.

Di conseguenza

invita il Governo a predisporre un articolato piano di interventi, sia diretti che delegati alle amministrazioni regionali, nei campi dell'assistenza sociale, della prevenzione educativa, del trattamento rieducativo, anche promuovendo il potenziamento degli istituti di ricerca e di quelli di formazione professionale del personale e favorendo la necessaria sperimentazione;

invita, inoltre, il Ministro di grazia e giustizia, nell'ambito della sua competenza, ad adottare tutti gli opportuni provvedimenti volti a favorire l'educazione e l'aggiornamento professionale del personale avente compiti rieducativi o di vigilanza carceraria.

P E T R E L L A . Vorrei spiegare in poche parole ciò che è specificato nell'ordine del giorno: è necessario che ai servizi di rieducazione, ai servizi di prevenzione, soprattutto per quanto riguarda la delinquenza minorile, venga assegnato un personale idoneo e molto qualificato sia dal punto di vista psicopedagogico che dal punto di vista sociale. Desidero aggiungere, inoltre, così come ho già evidenziato stamane nel mio intervento, che è necessario promuovere studi anche a livello accademico che investano la formazione professionale, che tendano ad avviare la ricerca e la sperimentazione, nel campo della scienza sociale, verso la prevenzione dei reati, verso il problema del disadattamento e del trattamento carcerario. L'attuale organizzazione del settore poggia i suoi fondamenti su una ricerca culturale non ulteriormente utilizzabile. Nelle scuole di assistenza sociale vengono ancora usati testi di « case work » che sono frutto di sperimentazioni nord-americane. Ebbene, io non disprezzo tali studi, sia ben chiaro, ma è quanto meno necessario che vengano applicati alla realtà socioculturale italiana, tipica delle nostre genti. Ora, in una siffatta opera che implica una programmazione a lungo raggio è d'uopo che il Parlamento e il Governo intervengano, spero con successo.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Io non avrei difficoltà ad accettare questo ordine del giorno anche integralmente senza riserve. Vorrei far presente al senatore Petrella che la frase « Ritiene che nei settori innanzi

indicati sussistano gravi carenze cui è necessario porre riparo », è un po' eccessiva, perchè non credo che tali carenze possano essere imputabili ad una inerzia del Governo.

P E T R E L L A . Dal testo può essere soppressa la parola « gravi ». Tengo a precisare, però, che ho voluto soltanto sottolineare uno stato di fatto.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Per quanto riguarda il primo invito rivolto al Governo, lo accolgo a condizione però che il Ministero competente sia posto nelle condizioni di poter svolgere l'attività richiesta. Così pure il secondo invito, rivolto in particolare al Ministero di grazia e giustizia, lo accolgo entro i limiti permessi dai mezzi messi a disposizione del Dicastero.

P E T R E L L A . Chiedo che anche questo ordine del giorno sia messo in votazione.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* Metto ai voti il secondo ordine del giorno presentato dai senatori Lugnano, Petrella, Tedesco Tadò Giglia, Boldrini e Sabadini, nel cui testo, al quarto capoverso, è stata soppressa la parola « gravi ».

(*È approvato*).

I senatori Filetti e Mariani hanno presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerata l'insufficienza degli stanziamenti disposti a favore del Ministero di grazia e giustizia;

considerato che il lavoro degli uffici giudiziari si svolge in modo assolutamente insoddisfacente sia per la scarsità del personale delle cancellerie e segreterie, sia per la mancanza di moderne attrezzature, sia infine a causa della non rispondenza della ripartizione delle spese alle particolari esigenze dei diversi servizi e uffici,

impegna il Governo a stanziare somme maggiori a favore del Ministero di grazia e giustizia, a riordinare gli uffici giudiziari, ad assegnare agli uffici stessi il personale necessario e a dotarli d'attrezzature adeguate.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Sarei grato ai proponenti se volessero trasformare, nell'ultima parte dell'ordine del giorno, l'impegno al Governo in una raccomandazione.

M A R I A N I . Accettiamo l'invito del rappresentante del Governo.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* Pertanto all'ultimo alinea dell'ordine del giorno, le parole: « impegna il Governo a stanziare » verrebbero sostituite dalle altre: « raccomanda al Governo di stanziare ».

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* In questa formulazione accetto l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* I senatori Marotta e Licini hanno presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

constatato:

1) che è improducente ed inopportuno il proposto aumento del numero dei magistrati, i quali dovrebbero specie in questo critico momento che il Paese attraversa avere, più di ogni altro, la piena consapevolezza di sottoporsi ad un più intenso lavoro e, dove occorra, a sacrifici indispensabili per porre un freno alla sfrenata corsa al delitto;

2) che, pur non constatando ai magistrati il diritto di non essere tenuti ad osservare un rigoroso orario di ufficio, sarebbe tuttavia opportuno che agli stessi fossero assegnati maggiori compiti e tali da consentire di rendere più agile e più sollecito il corso della giustizia;

3) che occorre all'uopo predisporre che i magistrati, in specie quelli addetti al settore penale, tengano un numero di udienze non inferiore a cinque alla settimana;

4) che occorre che si proceda al più presto alla tanto sbandierata attuazione del giudice monocratico;

5) che occorre che intanto si riduca a tre il numero dei consiglieri di Corte di appello;

6) che occorre che si trasferiscano alla competenza del Pretore i reati di scarso significato come ad esempio quelli di contrabbando di merci di scarso valore,

chiede pertanto che il Governo e il Ministro della giustizia si piacciano prendere nella debita considerazione le suesposte osservazioni ed adottare i provvedimenti con l'urgenza richiesta dalla particolare situazione che il caso impone.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Debbo osservare innanzitutto che gran parte delle cose contemplate in questo ordine del giorno non è di competenza del Governo, ma del Consiglio superiore della magistratura o del Parlamento. Il Governo ha già detto nella sua replica che si fa carico delle situazioni indicate dal senatore Marotta; non può certamente accettare un ordine del giorno che lo vincoli a delle scelte precise. Se il senatore Marotta, pertanto, volesse modificare la parte finale del suo ordine del giorno dandole carattere di una raccomandazione al Governo, io lo potrei considerare con la massima attenzione.

M A R O T T A . L'ordine del giorno non prevede alcun vincolo e penso che possiamo lasciare le parole « si piacciano prendere nella debita considerazione ».

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ma questo può formare oggetto di una raccomandazione. Perchè quando lei impegna il Governo, io debbo risponderle se accetto o meno; e quando mi dice che debbo prendere nella debita considerazione, ho il dovere di farlo.

M A R O T T A . Accetto allora che l'ordine del giorno sia modificato secondo quanto ha richiesto il rappresentante del Governo.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* L'ordine del giorno risulterebbe pertanto così formulato:

Il Senato,

constatato:

1) che è improducente ed inopportuno il proposto aumento del numero dei magistrati, i quali dovrebbero specie in questo critico momento che il Paese attraversa avere, più di ogni altro, la piena consapevolezza di sottoporsi ad un più intenso lavoro e, dove occorra, a sacrifici indispensabili per porre un freno alla sfrenata corsa al delitto;

2) che, pur non contestando ai magistrati il diritto di non essere tenuti ad osservare un rigoroso orario di ufficio, sarebbe tuttavia opportuno che agli stessi fossero assegnati maggiori compiti e tali da consentire di rendere più agile e più sollecito il corso della giustizia;

3) che occorre all'uopo disporre che i magistrati, in specie quelli addetti al settore penale, tengano un numero di udienze non inferiore a cinque alla settimana;

4) che occorre che si proceda al più presto alla tanto sbandierata attuazione del giudice monocratico;

5) che occorre che intanto si riduca a tre il numero dei consiglieri di Corte di appello;

6) che occorre che si trasferiscano alla competenza del Pretore i reati di scarso significato come ad esempio quelli di contrabbando di merci di scarso valore,

raccomanda pertanto al Governo di prendere nella debita considerazione le suesposte osservazioni ed adottare i provvedimenti con l'urgenza richiesta dalla particolare situazione che il caso impone.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Lo accetto, nei limiti della competenza del Ministro.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione*. Do lettura del secondo ordine del giorno presentato dai senatori Marotta e Licini:

Il Senato,

rilevata l'inadeguatezza di alcuni stanziamenti di bilancio per i servizi indispensabili ad una efficiente amministrazione della giustizia; in ispecie:

a) la riduzione da lire 21.000.019 a lire 14.206.000 destinati agli stipendi ed assegni al Ministro ed ai Sottosegretari (capitolo 1010);

b) la riduzione inconcepibile dell'indennità ai funzionari preposti alla direzione delle cancellerie e segreterie giudiziarie da lire 116.160.000 a lire 100.000.000 (capitolo 1097);

c) l'esiguità della somma di lire 5.000.000 per spese di giustizia nei procedimenti penali e in quelli civili eccetera (capitolo 1117);

d) l'insufficiente contributo di lire 10.000.000 a favore dell'Istituto internazionale di studi giuridici (capitolo 1131);

e) l'assegnazione di lire 181.632.000 quali compensi per lavori straordinari al personale civile di ruolo e non di ruolo (capitolo 1142);

f) l'esiguità dell'aumento di appena lire 500.000.000 per manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili eccetera, portati da lire 6.500.000.000 a 7.000.000.000 (capitolo 1164);

g) l'aumento di appena 200.000.000 per mantenimento trasporto di detenuti e degli internati nei manicomi convenzionati (capitolo 1167);

h) l'esiguo aumento di 50 milioni del capitolo 1168, per la provvista, manutenzione e riparazioni di mobili, arredi, eccetera;

i) l'aumento di soli 300 milioni per le spese per il funzionamento degli organi per il riadattamento dei minorenni, eccetera (capitolo 1169);

l) lo stanziamento dell'assai misera somma di lire 500.000 per acquisto e conferimento diplomi e medaglie al merito della redenzione sociale (capitolo 1172);

m) il misero stanziamento di lire 300 milioni per l'assistenza ai dimessi degli istituti di redenzione e di pena ed alle loro famiglie (capitolo 1191);

n) l'insufficiente contributo integrativo ai Comuni per costruzioni, eccetera, di edifici giudiziari (capitolo 5010);

rilevata l'assoluta mancanza di somme e di mezzi a disposizione dei magistrati, che dovrebbero essere posti in grado di accorrere con immediatezza sui luoghi dei reati che per la loro gravità esigono accertamenti urgenti; rilevato che l'Autorità giudiziaria è priva di auto e di quei mezzi che consentano al magistrato di conoscere la verità e perseguire i colpevoli,

impegna il Governo ad apportare alle voci del bilancio, soprattutto a quelle indicate, congrui aumenti che consentano di superare la crisi latente della giustizia unanimemente deplorata e dovuta alla vecchia costumanza di dedicare all'amministrazione della giustizia soltanto la fonte da cui attingere risorse per altri fini.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo si trova un po' imbarazzato, perchè mi sembra che questo ordine del giorno riguardi nella totalità l'inadeguatezza dei fondi stanziati in bilancio, con il pregio che il senatore Marotta ha voluto indicare quelli più inadeguati. Io dovrei rispondere ripetendo quello che ho già detto al senatore Filetti, cioè che il destinatario di un ordine del giorno siffatto non può essere il Ministro di grazia e giustizia, ma il Ministro del bilancio.

Se il senatore Marotta, comunque, volesse trasformare l'impegno in invito al Governo a prospettare nelle sedi opportune la inadeguatezza delle voci stanziate in bilancio, e specificatamente di quelle che qui vengono indicate, potrei accettare l'ordine del giorno come raccomandazione.

M A R O T T A . D'accordo. Allora la parte da modificare suonerebbe così: « invita

il Governo a prospettare nelle sedi opportune l'adozione dei provvedimenti atti ad apportare ... ».

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* In questi termini accetto l'ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E , *relatore alla Commissione.* L'esame degli ordini del giorno è esaurito.

Se non si fanno obiezioni, resta inteso che la Commissione mi conferisce il mandato di trasmettere alla 5ª Commissione il rapporto favorevole sulla tabella n. 5.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 22,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO