

(N. 815-A)
Resoconti V**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1970****ESAME IN SEDE CONSULTIVA
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

(Tabella n. 5)

Resoconti stenografici della 2^a Commissione permanente

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

INDICE**SEDUTA DI MERCOLEDI' 24 SETTEMBRE 1969**

| | |
|--|--------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 126, 128, 135 |
| COPPOLA | 130, 134 |
| DAL FALCO, <i>relatore</i> | 126 |
| DELL'ANDRO, <i>sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> | 129, 135 |
| FILETTI | 133, 134 |
| FINIZZI | 129, 130 |
| MARIS | 132 |
| PETRONE | 128, 130 |
| TEDESCO Giglia | 135 |
| ZUCCALÀ | 130, 132, 134 |

SEDUTA DI GIOVEDI' 25 SETTEMBRE 1969

| | |
|---|--|
| PRESIDENTE | Pag. 136, 155 |
| COPPOLA | 148 |
| GAVA, <i>ministro di grazia e giustizia</i> | 142, 143, 144, 146, 148, 150, 151, 152, 155 |
| MARIS | 136, 142, 143, 144, 150, 151, 152, 155 |
| PETRONE | 149 |
| TROPEANO | 145, 146, 148 |

SEDUTA DI MERCOLEDI' 24 SETTEMBRE 1969**Presidenza del Presidente CASSIANI***La seduta ha inizio alle ore 10.**Sono presenti i senatori: Carraro, Cassiani, Coppola, Dal Falco, Fenoaltea, Filetti, Finizzi, Follieri, Galante Garrone, Lugnano, Maccarrone Pietro, Maris, Montini, Petrone, Tedesco Giglia, Tropeano, Valsecchi Pasquale, Venturi Giovanni e Zuccalà.**A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Bardi, Falcucci Franca, Leone e Tomassini, sono sostituiti rispettivamente dai senatori Righetti, Genco, Cagnasso e Filippa.**Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Dell'Andro.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970**— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella 5).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Prego il relatore di voler riferire sul predetto stato di previsione della spesa.

DAL FALCO, relatore. Lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1970 comporta una spesa complessiva di lire 165.415,9 milioni, di cui 161.915,9 per la parte corrente e 3.500 milioni per il conto capitale.

Oltre a questa somma — in conseguenza di provvedimenti legislativi che rientrano nella competenza del Ministero di grazia e giustizia — sono stati accantonati dal Ministero del tesoro 6.324,1 milioni per la parte corrente e 1.600 milioni per il conto capitale.

In totale, dunque, la spesa prevista per il Ministero di grazia e giustizia ammonta a 173.340 milioni, di cui 168.240 milioni per la parte corrente e 5.100 milioni per il conto capitale.

La nota preliminare governativa, che accompagna il disegno di legge sullo stato di previsione della spesa che stiamo esaminando, elenca dettagliatamente a che cosa e per quali iniziative si riferiscono le somme accantonate dal Ministero del tesoro.

Complessivamente, rispetto al bilancio precedente, le spese previste comportano un aumento di 9.520,9 milioni.

Sul totale dell'effettiva somma indicata nello stato di previsione (165.415,9 milioni) le spese per il personale in attività di servizio assorbono 98.691,4 milioni, mentre quelle per il personale in stato di quiescenza 28.042,2 milioni; di modo che, rispetto al totale dello stato di previsione, gli oneri complessivi per il personale assommano a 116.733,6 milioni, pari a quasi i due terzi

della somma indicata nello stato di previsione.

La parte rimanente (un terzo circa) è in larga misura — per l'esattezza 32.397,3 milioni — destinata all'acquisto di beni e servizi così ripartiti: 5.000 milioni, spese di giustizia; 3.000 milioni, manutenzione, riparazione e adattamento degli uffici; 13.560 milioni, mantenimento e trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e pena, nonché l'acquisto, la manutenzione e l'esercizio dei mezzi di trasporto e la provvista e servizi di ogni genere; 5.350 milioni, funzionamento degli organi per la tutela e il riadattamento dei minorenni; 2.535 milioni, servizi delle industrie e delle bonifiche agrarie degli istituti di prevenzione e pena.

Restano ancora da considerare, rispetto alla classificazione generale della spesa preventivata per il 1970:

a) i trasferimenti correnti per 2.780 milioni riguardanti soprattutto contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari (1.790 milioni) e delle carceri mandamentali (500 milioni);

b) spese in conto capitale, cioè investimenti, per un importo di lire 3.500 milioni, comprendenti contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri di edifici giudiziari.

È doveroso sottolineare che nella nota preliminare nulla viene detto sul problema dei residui passivi; silenzio già richiamato nel corso della discussione sullo stato di previsione della spesa per l'esercizio precedente; silenzio che nemmeno per l'anno finanziario 1970 si è ritenuto d'infrangere. È auspicabile che, almeno per il prossimo anno finanziario, le cose possano cambiare.

Una considerazione particolare merita la attività che il Ministero di grazia e giustizia si propone di svolgere e che viene indicata nella nota preliminare.

Si tratta, come è facile rilevare, di problemi rilevanti e attuali, che ormai sono esplosi nella realtà del Paese e davanti alla opinione pubblica.

1) *Attività legislativa:*

disegni di legge per la riforma del codice di procedura penale e del codice penale.

Ormai il problema è di metodo e di tempi: quanto prima l'auspicata riforma dei due codici — almeno per i punti più urgenti — riuscirà a superare l'esame dei due rami del Parlamento, tanto meglio sarà per tutti. Lo stesso dicasi per il disegno di legge pendente davanti al Parlamento e contenente modifiche al codice di procedura civile;

nuova disciplina delle società commerciali;

patrocinio statale per i non abbienti;

disegno di legge governativo relativo alla composizione delle corti d'assise, nel senso di rimuovere ogni limite alla partecipazione delle donne a tali corti;

disciplina giuridica della rappresentazione in pubblico di opere teatrali e cinematografiche: sarà questo un provvedimento di bruciante attualità, oltre che un banco di prova per il Governo sullo scottante terreno della tutela della moralità, soprattutto per il pubblico minorile.

La nota preliminare si sofferma particolarmente sulla partecipazione del Ministero, attraverso propri rappresentanti, all'attività giuridica in sede internazionale (ONU, Consiglio d'Europa, CEE, eccetera). Si tratta, a parere del relatore, di una attività di rilevante attualità che merita attenzione ed energie adeguate. Lo sviluppo incalzante dei rapporti internazionali — e particolarmente di quelli che vanno quotidianamente maturando e progredendo in sede di Comunità economica europea — sollecita e mette in movimento una nuova realtà socio-economica alla quale deve corrispondere un adeguato e appropriato complesso di norme e di istituti giuridici.

In questa prospettiva assume un valore particolare la VI Conferenza dei Ministri europei della giustizia convocata all'Aja per il maggio 1970. Ci auguriamo che tale conferenza venga convenientemente preparata e che l'Italia possa portarvi un contributo tangibile e concreto. Sarebbe del pari interessante conoscere quali iniziative intende pren-

dere, a questo proposito, il Ministero di grazia e giustizia.

2) *Ordinamento giudiziario:*

schema di disegno di legge sulla nomina e sulla formazione dei magistrati. Si articola in tre fasi:

a) esame iniziale con prove scritte ed orali;

b) tirocinio della durata di tre anni;

c) valutazione conclusiva di idoneità.

Contemporaneamente, secondo la nota preliminare, il Ministero si propone nel corso del 1970 di « intensificare gli studi preparatori per predisporre » il disegno di legge contenente la nuova disciplina relativa all'ordinamento giudiziario.

Oltre che all'attuazione della delega legislativa prevista dalla legge 18 marzo 1968, n. 249, il Ministero si propone, molto lodevolmente, un adeguato potenziamento del ruolo organico del personale di dattilografia con particolare riguardo ai servizi di copia.

3) *Libere professioni:*

sono allo studio del Ministero nuovi ordinamenti professionali dei dottori commercialisti, chimici, statistici ed attuari; nonché dei dottori agronomi.

Di fronte alla gravità dei problemi relativi all'edilizia e ai servizi giudiziari, con i disagi che ne conseguono, la preannunciata istituzione di un centro elettronico di documentazione per la giustizia apre uno spiraglio di speranza e preannuncia una boccata d'aria nuova... anche se limitati a qualche calcolatore elettronico!

4) *Edilizia penitenziaria e istituti di prevenzione e pena:*

la nota preliminare elenca, a questo proposito, una serie di adempimenti e di impegni concreti, taluni scadenziati entro il 1970, intesi a migliorare complessivamente tanto l'edilizia penitenziaria quanto il funzionamento dei diversi servizi relativi (vit-

to, impianti igienici, corsi di lavoro e addestramento, impianti sportivi, eccetera).

Al relatore non resta che sottolineare doverosamente l'assoluta e indilazionabile urgenza di un intervento risanatore e modernizzatore, almeno per i punti e per i settori indicati nella stessa nota ministeriale.

I recenti fatti che hanno dolorosamente scosso numerosi istituti penitenziari e carcerari italiani illuminano drammaticamente una realtà che chiede, da parte del Potere esecutivo, una immediata volontà d'azione.

Per quanto riguarda il bilancio autonomo degli archivi notarili — preso atto anche di quanto scritto nella nota preliminare a proposito, per esempio, dell'acquisto di locali da adibire a sede di alcuni uffici attualmente sistemati in maniera inadeguata — il relatore ne raccomanda l'approvazione.

Onorevoli senatori, i problemi della giustizia non si possono certamente esaurire nelle linee operative per l'anno finanziario 1970 tracciate nella nota preliminare sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia; anche se in esse sono contemplate alcune fra le più gravi e urgenti necessità.

Ormai la parola crisi è entrata nel mondo della giustizia; ed è da tutti avvertita la necessità di adeguare le strutture giuridiche alla società che si trasforma. « La giustizia è in crisi in una società che si trasforma »: così è stato detto nel nostro Parlamento e la quotidiana esperienza ci dice quanto ciò sia vero.

Ma la crisi della giustizia non deve significare incertezza del diritto. Anzi, la consapevolezza della crisi deve diventare un incentivo per rendere più certo, più sicuro, più aderente alla realtà il diritto stesso.

Il Senato, nel corso di un elevato dibattito consacrato alla crisi della giustizia e ai problemi dell'Amministrazione giudiziaria, ha avuto modo di fissare orientamenti e di indicare proposte e soluzioni utili, oltre che al legislatore, anche e soprattutto al Governo.

Recenti convegni a carattere nazionale hanno puntualizzato ancora una volta gli aspetti più critici e più gravi della crisi della

giustizia, proponendo contemporaneamente dei rimedi. A questo punto non resta che una conclusione: il problema è di volontà; occorre passare ai fatti, porre mano ai rimedi, cominciare a fare.

Il tempo sta diventando un nemico: con il suo procedere la crisi si allarga e si approfondisce sempre più. Benemeriti saranno quel Governo e quella maggioranza che avranno la forza e la capacità di affrontarla radicalmente.

L'Italia, madre del diritto, non deve disperdere al vento la sua tradizione e gli inestimabili valori della sua cultura giuridica. Questa è, molto in sintesi, la nota illustrativa del bilancio di previsione. Vorrei fare solo una conclusione di giudizio e cioè che a mio avviso, nella congiuntura attuale che riguarda l'amministrazione della giustizia dove, piaccia o non piaccia, la parola crisi è ormai entrata con tutte le conseguenze che ne derivano; ora, se il Governo con l'apporto del Parlamento sarà in grado di iniziare a fare qualcosa che possa, direi (perdonatemi l'espressione) sgonfiare lo stato di crisi per dare inizio almeno anche a poche cose, semplici, ma che valgano come testimonianza dell'azione e della volontà dell'Esecutivo, io credo che ciò costituirà un fatto positivo e soprattutto servirà ad evitare che la crisi medesima si approfondisca e si dilati al punto da diventare irrimediabile. In questo senso a me pare che tale dovrebbe essere, in un certo qual modo, la morale di questo esame del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario dell'anno 1970, cioè che quegli impegni precisi presi dal Governo qui, attraverso la nota illustrativa, possano rappresentare dei punti precisi di riferimento e soprattutto dei punti operativi.

PRESIDENTE. Ringraziamo il relatore, senatore Dal Falco, per la sua relazione così approfondita.

PETRONE. Vorrei richiamarmi alla ultima parte della relazione che si riferiva ad alcuni punti qualificanti, per dare avvio ad una attività che affronti seriamente i problemi della giustizia. Rivolgo qui, ancora una volta — la terza credo — un invito

— e prego l'onorevole Sottosegretario di prenderne appunto — al Governo per considerare l'inderogabile problema della libertà provvisoria, che il ministro Gava si è impegnato, formalmente, in questa Commissione, di risolvere al più presto.

Già si è affermato qui, che, siccome è all'esame del Parlamento la legge delega al Governo in materia di procedura penale, e siccome questa legge disciplina in materia completamente diversa l'istituto della libertà provvisoria, non si può aspettare per due o tre anni, fino a quando il termine della delega non sarà arrivato a compimento. Si disse pertanto che appena approvata la legge delega dall'altro ramo del Parlamento, si sarebbe presa in esame una leggina, sempre nel quadro della legge suddetta. Ora io richiamo l'attenzione cortese del Governo e ne faccio formale richiesta, dato l'impegno assunto dal ministro Gava, affinché sia presentato subito un provvedimento in materia.

Le carceri sono strapiene e questo provvedimento, sarebbe oltre che d'interesse del cittadino, anche di interesse dello Stato, poiché provocherebbe uno sfollamento nei penitenziari. Pertanto invito formalmente il Governo a presentare qui al Senato il provvedimento. D'altronde questa legge potrebbe essere approvata anche nel giro di pochi giorni, volendolo, e sarebbe un modo per affrontare e regolare in maniera diversa, sempre nel quadro della legge-delega, il problema dell'istituto della libertà provvisoria.

D E L L ' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho preso nota, anche se non conosco i citati impegni del Ministro.

F I N I Z Z I. Onorevole Presidente, la crisi dell'ordinamento giudiziario è stata attribuita principalmente alla carenza della edilizia. Si è detto, cioè, in sede di discussione in questa Commissione, che stabilire un ordinamento penitenziario con norme moderne è cosa priva di fondamento, quando non si sia proceduto prima ad affrontare il problema dell'edilizia carceraria. Ora il relatore si è ritenuto soddisfatto che vengano previste delle scadenze, cioè dei ter-

mini, perchè ciò, a suo avviso, significherebbe che il Governo vuole concretamente perseguire gli scopi dell'edilizia carceraria.

Senonchè io credo che quest'affermazione venga svuotata di contenuto, quando sia rapportata ai mezzi finanziari che vengono, o che piuttosto non vengono predisposti per il conseguimento del fine. In altre parole è stata stabilita una serie di scadenze senza peraltro che le cifre destinate alla soluzione di quel problema siano in qualche modo adeguate (sia pure lontanamente, sia pure per una programmazione a lungo termine, magari di dieci-quindici anni) alle dimensioni del problema. In questo modo noi lasceremo immutato il problema della crisi carceraria.

Leggevo giorni or sono che alcuni detenuti inglesi, appena usciti dalle nostre carceri, hanno riportato un'impressione quanto mai penosa delle condizioni di vita nel carcere. Tutti ne siamo consapevoli, ma in sostanza il Governo mostra scarso impegno nel reperire i fondi per dare un apporto alquanto adeguato alla grandiosità del problema. Mi permetto di dire che la questione non sta nel fatto che il bilancio del nostro Stato non ha disponibilità; infatti, se ciò è vero, dipende dall'impostazione politica generale di questo Governo, che io ritengo errata, perchè, nello stabilire le scelte, viene riconosciuta priorità a problemi che esistono soltanto nell'immaginazione dei teorici e non anche nella realtà della vita nazionale. E non esito a fare riferimenti concreti.

In una indagine conoscitiva della Commissione senatoriale per la Cassa per il Mezzogiorno, ebbi modo di constatare che quest'ultima era sensibilizzata da richieste pervenute dall'Ente di irrigazione della Puglia e Lucania. Io sono un pugliese, quindi sento profondamente il problema; ma notavo che il motivo con cui si pressava con tali richieste consisteva nell'addurre che vi era stata irrigazione per 100.000 ettari, che era stato predisposto un programma per il quale si chiedeva l'immediata erogazione delle somme necessarie per irrigare altri 200.000 ettari e veniva ancora preventivato un programma a breve scadenza per

altri 200.000 ettari. Per il secondo programma, per quello immediato, si chiedeva una erogazione addirittura di 306 miliardi!

P E T R O N E . Sono gli agrari che non vogliono quest'irrigazione; è una storia vecchia! Mi meraviglio che un meridionale ed un pugliese faccia di questi discorsi.

F I N I Z Z I . Lei, collega Petrone, non ha seguito attentamente quale è effettivamente l'azione che esercita quest'Ente di irrigazione, perchè l'irrigazione in Puglia ed in Lucania praticamente non serve alla quasi totalità...

P E T R O N E . Dobbiamo irrigare 700 mila ettari di terra secondo un piano del 1964, che il Governo non si decide a finanziare.

F I N I Z Z I . Va bene, lei ritiene allora più importante questo problema. Io cesso di parlare di questa linea politica, in virtù della quale i problemi delle nostre carceri e tanti altri, che assillano il Paese, vengono pretermessi rispetto a queste esigenze che sono ritenute fondamentali. Accetto quello che dice il senatore Petrone, però il collega non versi poi lacrime quando si parla dei carcerati, quando si parla di mancanza di mezzi per le scuole, per le università, per gli ospedali e così via.

C O P P O L A . Il collega Petrone si è lamentato del riferimento all'irrigazione. Da lei si sarebbe atteso magari un richiamo alle Regioni.

P E T R O N E . Non ha mica parlato dei grossi industriali!

F I N I Z Z I . Evidentemente non posso trattenermi su un argomento che riguarda poco la Commissione giustizia, perchè non vorrei essere ripreso dal Presidente, tuttavia mi basta soltanto dire che l'Ente irrigazione con questa programmazione propone una spesa di circa 2 milioni per ettaro e questo non per dare l'irrigazione, ma semplicemente per creare una cosiddetta

condotta principale, per cui le opere di derivazione sarebbero oltremodo costose. Tutto ciò quando, invece, si può ottenere l'irrigazione diretta con tutte le opere complete sulla base di un milione e mezzo l'ettaro. Comunque sono argomenti che riguardano più l'Agricoltura che la Giustizia. Concludendo, ritengo che ci siano scelte che dovrebbero precedere molte altre e che il Governo fa molto male, seguendo una determinata linea politica, a non tenere conto dei problemi essenziali e fondamentali, per i quali mostra solo un interesse verbale, ma non sostanziale.

Z U C C A L A ' . Signor Presidente, onorevoli colleghi, forse rifacciamo sempre i discorsi che sono già stati fatti nell'anno scorso e credo anche negli anni passati, sul bilancio della giustizia, per qualificarlo come la Cenerentola del bilancio statale, e questo nonostante tutti i gravi problemi che la giustizia presenta e nonostante le aspettative che vengono dall'opinione pubblica. È certo che in generale le somme predisposte per il Ministero di grazia e giustizia sono assolutamente insufficienti a coprire i bisogni di una nuova struttura giudiziaria nel nostro Paese e per le riforme che speriamo di poter varare.

Farò dunque soltanto alcuni rilievi limitatamente al bilancio che abbiamo sotto esame, per vedere se è possibile eliminare alcune discrasie, che mi paiono rilevanti ai fini di una corretta impostazione rispetto ai bisogni della società italiana.

Desidero rilevare, per esempio, che il Ministero di grazia e giustizia ha predisposto il bilancio stabilendo interventi nel campo sociale con un importo di lire 375 milioni, di cui 300 milioni per l'istituto di assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena e alle loro famiglie, 25 milioni come contributi all'associazione « Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale », e 50 milioni come contributo all'Organizzazione delle Nazioni Unite per il sovvenzionamento dell'attività dell'Istituto di ricerca per la difesa sociale. Questa cifra già a prima vista appare assolutamente insufficiente e inad-

guata ai bisogni cui dovrebbe sopperire; ma mi interessa rilevare la discrasia tra questa spesa per il campo sociale ed una spesa, che pare assolutamente strana, di un miliardo e cento milioni per le carrozze cellulari. Siamo veramente all'assurdo. Si spendono ancora un miliardo e cento milioni per carrozze cellulari che sono l'espressione dello Stato oppressivo, di uno Stato che già nella forma dovrebbe superare il metodo delle carrozze che è offensivo per la dignità umana del detenuto di cui abbiamo tanto parlato e di cui tanto si parla nella dottissima relazione per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Io proporrei di far viaggiare i detenuti in scompartimenti ferroviari normali.

Quindi un miliardo e cento milioni per dodici carrozze cellulari e soltanto trecento-settantacinque milioni nel campo dell'assistenza sociale! Ecco una grave discrasia che voglio sottolineare all'attenzione dei colleghi e del rappresentante del Governo e in ordine alla quale mi riserverei di presentare un espresso emendamento tendente a trasferire la somma destinata alle carrozze cellulari in parte al capitolo relativo all'assistenza sociale ed in parte ad altri capitoli relativi a spese più utili.

Ho visto che in bilancio sono state introdotte nuove voci di spesa per la prima volta, che certamente sono utili in relazione a determinate esigenze; in alcuni casi non si specifica maggiormente quali siano queste esigenze anche se si possono intuire. Per esempio, per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni si iscrive una somma di cinque milioni; per studi, indagini e rilevazioni altri cinque milioni. Se confrontiamo queste cifre a quella di cinque milioni, prevista per le spese per liti, arbitrati, risarcimenti ed accessori, veramente c'è da restare perplessi ed attoniti. Io non dico che non sia giusto spendere, per esempio, cinque milioni per studi, indagini eccetera (anche questi ci vogliono), ma spendere la stessa cifra per risarcimenti mi sembra un po' poco. E qui ritorna il grosso problema del risarcimento non per l'errore giudiziario, ma per le carcerazioni ingiustamente

sofferte. Tutti ricorderanno il caso avvenuto a Milano di un individuo detenuto per diciotto mesi e bollato con un marchio di infamia dal giudice istruttore nella sentenza di proscioglimento; quest'individuo è costretto ancora a peregrinare da un ufficio all'altro per avere un risarcimento.

Spendere soltanto cinque milioni per risarcimenti significa che questo Stato è strutturato ancora in maniera tale da ignorare i fremiti della società civile. Proporrei un maggiore stanziamento anche minimo per questo scopo; anzi sarebbe bene elevare questa spesa ad un miliardo per dare la possibilità, a quei cittadini che ingiustamente hanno sofferto per un atteggiamento oppressivo dello Stato, di rivalersi. Voglio ricordare il famoso caso Polansky: il custode della villa per tre giorni ingiustamente carcerato, dopo essere stato ingiustamente accusato, chiede non so quante centinaia di milioni di danni allo Stato di Los Angeles per questa carcerazione ingiusta e per essere stato denigrato. Non dico di arrivare a tanto, ma un minimo di giustizia in questo settore, dato che parliamo del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, credo che dovrebbe essere attuato. E anche sotto questo profilo appare evidente che il miliardo per le carrozze cellulari potrebbe essere più utilmente speso se fosse destinato ai cittadini che ingiustamente hanno sofferto.

Poi c'è il problema, di cui anche ha fatto cenno il relatore nelle previsioni che il Ministero fa per l'attività legislativa in corso o per quella che è da impostare, della riforma dei codici. Stiamo studiando seriamente; speriamo che l'attività parlamentare riprenda a pieno ritmo perchè queste riforme possano essere sollecitamente varate.

Si fa cenno anche ad una riforma dell'ordinamento giudiziario. Ecco, qui bisogna dare delle indicazioni fin da adesso perchè il Ministero possa essere orientato nel predisporre quest'importante disegno di legge in modo confacente e coerente con i presupposti di una riforma strutturale giudiziaria che è necessaria in Italia.

Ho iniziato a studiare il disegno di legge sulla riforma del codice di procedura penale per il mio dovere di riferirne ai colle-

ghi, disegno di legge che è stato già varato dalla Camera. Ebbene, uno degli interrogativi più assillanti che i colleghi commissari della Camera si posero nel discutere questo disegno di legge (con la solita perpeticità che è tradizionale del Parlamento) fu il seguente. Si tratta di un disegno di legge fortemente innovativo (con delle carenze che poi sottolineeremo e cercheremo di superare) che configura una nuova struttura nel processo italiano; l'interrogativo è questo: fino a che punto questo provvedimento potrà incidere, potrà essere innovativo se continueremo ad avere organi giudiziari come quelli attuali, retri ed oppressivi, cioè quale sarà l'organo che metterà in pratica questo nuovo ordinamento della struttura del processo penale? I colleghi sapranno tutti che il processo penale, prima di essere una norma, in genere è un costume: se non si crea il costume, difficilmente la norma potrà avere efficacia e valore; il codice di rito sempre è un fatto di costume.

Ora, nello studio che il Ministero ha cominciato a fare dell'ordinamento giudiziario, di cui in questa relazione c'è qualche accenno, non si parla delle istanze più vive che sono venute ormai non solo dalla parte più consapevole del Paese ma anche dagli stessi operatori del diritto; istanze che sono emerse anche nel recente congresso — ahimè quanto deludente — dei colleghi che si sono riuniti a Torino. Per esempio non si parla dei giudici laici in Cassazione. È questo un problema rilevante. Io pregherei il rappresentante del Governo di tener conto di questi miei rilievi che forse potranno essere condivisi da alcuni colleghi della Commissione.

Inoltre non si tiene conto della prospettata riforma, per esempio, del giudice unico: è anche questo un problema che va studiato. Io direi che nella stesura o nello studio di questo disegno di legge il Governo deve preoccuparsi di queste cose.

Non si fa cenno delle giurie popolari in Corte d'Assise di cui si sente un bisogno impellente. Si accenna soltanto ad una organizzazione futura per quanto riguarda la formazione dei magistrati. Io credo poco ai corsi biennali o triennali da cui deriverà una qua-

lificazione successiva. L'esperienza insegna che quelli che vincono il concorso bene o male vengono tutti immessi nell'esercizio delle loro funzioni. Per l'organizzazione di questi corsi la spesa viene portata a settanta milioni. Ritengo utile tale spesa, però gradirei che il rappresentante del Governo ci dicesse come si organizzano tali corsi, in che cosa consistono, come in pratica viene utilizzata la cifra a disposizione. Gradiremmo insomma un minimo di cognizione sul modo in cui si intendono organizzare questi corsi.

Si propone poi di istituire il capitolo relativo al noleggio e all'esercizio di apparecchiature elettroniche per ricerche giuridiche, a tale capitolo ha fatto cenno anche il relatore. Si parla di noleggio di queste apparecchiature elettroniche per cui è prevista una spesa di quaranta milioni. Che cosa significa noleggio?

M A R I S . Le fabbriche non le vendono.

Z U C C A L A' . Allora il noleggio può essere utile. Ma vorrei sapere se tali apparecchiature sono destinate soltanto al Ministero oppure anche agli uffici giudiziari periferici, come sarebbe giusto: per esempio nella Corte di Appello di Milano dovrebbe essere adottato questo sistema.

Per quanto riguarda i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari è necessario rilevare anche qui alcune discrasie. Chiedo al collega Fenoaltea che ha più esperienza di me della vita parlamentare se qualche volta è accaduto che il bilancio sia stato modificato; mi diceva che raramente è accaduto. I contributi che vengono concessi ai comuni sono aumentati nella misura di circa quattro milioni; infatti per i comuni è prevista una cifra di un miliardo e 790 milioni per il 1970, rispetto a quella di un miliardo e 786 milioni circa dell'anno 1969: quattro milioni di aumento di contributi per i comuni rispetto ai cinque milioni del nuovo capitolo di spesa relativo agli studi, eccetera. Allora veramente siamo al criterio della lesina. Teniamo presente che alcuni comuni del Sud non riescono a pagare gli impiegati. Ma anche per i comuni del Nord sarebbe necessaria una spesa maggiore perchè da questa dipende un più effi-

ciente funzionamento degli uffici giudiziari che si trovano nelle condizioni che tutti conosciamo.

Per esempio alla voce « Fitto di locali e di terreni » è proposta una variazione di 100 milioni, per cui per l'anno finanziario 1970 la competenza è portata da 200 a 300 milioni, aumento proposto in relazione alle esigenze. Ecco, se fosse possibile a noi conoscere queste nuove esigenze, credo che la spesa avrebbe una maggiore giustificazione.

Per quanto riguarda « Spese per il funzionamento degli organi per la tutela e il riadattamento dei minorenni — Accertamento e trattamento della personalità del minore e del suo ambiente familiare — Spese per i mezzi rieducativi... » e via dicendo, viene proposta una spesa di 5 miliardi e 350 milioni, elevando la precedente somma, 4 miliardi 550 milioni, di soli 800 milioni. È mai possibile, dopo tutti i discorsi fatti e tutti gli interventi in Aula, con gli scandali che ci sono stati, è mai possibile dico che si possa avviare questo problema ad una soluzione dignitosa con una spesa di soli 5 miliardi 350 milioni? Si è aumentata di soli 800 milioni una spesa che comprende le cose più varie, dall'accertamento e trattamento della personalità del minore e del suo ambiente familiare alle spese per i mezzi rieducativi, al mantenimento dei ricoverati negli Istituti governativi e in quelli convenzionati, assistenza ai minori, provviste e servizi di ogni genere eccetera! Veramente sembrerebbe che siamo nella impossibilità di fare quello che dobbiamo; quando in Aula si è discusso il problema della riforma penitenziaria in generale, ma con particolare riferimento — ed il Ministro è intervenuto in questo senso — ai minori, che sono il punto più dolente della società italiana (poiché in genere non si tratta di minori delinquenti) ho avuto l'onore di precisare che si stava trattando di minori che avevano l'unico torto di essere poveri. Perciò, quando si prevede una spesa aumentata di soli 800 milioni, non solo non si può pensare di risolvere il problema dei minori nei suoi vari aspetti, ma neanche di avviarlo a una qualche soluzione. Ad esempio per l'accertamento e il trattamento della personalità del minore è necessario tale e

tanto personale specializzato (che oggi non esiste ma che è in corso di formazione) che la cifra mi sembra chiaramente insufficiente. Ebbi a ricordare in Aula il caso di un istituto di Torino e anche di uno di Reggio, gestito da un nobilissimo sacerdote che aveva trovato il modo e le forme adatte per una rieducazione, un riadattamento dei minori, ma non possiamo sopperire ai bisogni urgenti della nostra società con un aumento di soli 800 milioni.

Se si vuole veramente dare un serio apporto a tale problema, qualche cosa bisogna fare: non cose rivoluzionarie, certo, perché non siamo ancora in grado, ma tanto per cominciare potremmo portare la spesa da 5 a 7 miliardi e indicare specificamente al Governo, come compito da attuare domani, con termini immediati, l'utilizzo di questi fondi per incrementare questo settore ed imprimergli una svolta.

Sempre in questo settore, ad esempio, abbiamo una spesa di 300 milioni per l'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena e delle loro famiglie; ma con 300 milioni io credo che non si riuscirà a fare a queste famiglie neanche la carità! Anche in questo campo, se il Governo decidesse un aumento io credo che veramente potremmo dare la sensazione al Paese che qualche cosa si fa per scalfire la dura scorza del vecchio sistema.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, non so se potremo apportare, in sede di bilancio in Commissione, queste piccole o grosse variazioni, ma se in questo senso avessimo anche solo un impegno da parte dei rappresentanti del Governo credo che il Paese potrebbe essere non dico appagato, ma almeno tranquillizzato e che potrebbe apprezzare il lavoro che il Parlamento fa in questi mesi.

F I L E T T I . Debbo confessare di aver avuto una notevole delusione quando per la seconda volta ho avuto occasione di dare una scorsa a quello che è il bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1970 e alle relative note preliminari.

La prima impressione che ho avuto è quella che si è voluto formare questo bilancio — così come credo avvenga solitamente — su un determinato *clichè*: si usano anche per questo bilancio le stesse parole, gli stessi periodi, le stesse frasi contenute nel bilancio del 1969. In moltissimi casi si è proceduto solo sostituendo una cifra con l'altra senza darne una chiara giustificazione. Ma la delusione maggiore mi è venuta dal fatto che al riepilogo di questo bilancio esistono delle cifre che vengono a confermare di fatto quelle stesse dell'anno precedente. Se è vero come è vero che le spese preventivate per il 1970 ascendono a 165 miliardi e rotti, mentre quelle per il 1969 ascendevano a circa 156 miliardi, sta di fatto che abbiamo un aumento in previsione per circa il 6 per cento, cioè pari a quella che è stata la svalutazione monetaria in questo ultimo anno. Nulla quindi abbiamo previsto di nuovo in riferimento a quanto previsto nel 1969.

Se poi esaminiamo particolarmente la seconda rubrica, quella relativa all'amministrazione giudiziaria, e la terza, relativa all'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, vediamo che questo fenomeno si aggrava specie per l'Amministrazione giudiziaria, là dove si prevede appena un aumento di 4 miliardi e mezzo, mentre per gli istituti di prevenzione e pena si prevede un aumento di poco più di 4 miliardi.

Si sono previste nuove voci, come ha già rilevato il collega Zuccalà, e particolarmente si sono considerate spese per studi, indagini, per l'organizzazione di partecipazioni a convegni, congressi e mostre, nella misura di 5 milioni per ognuna di queste voci. Mi sembra che tale previsione sia abbastanza esigua perchè non vedo che cosa si possa ottenere con una spesa di 5 milioni al fine di provvedere a studi, indagini e a tutto quanto attiene all'amministrazione della giustizia; una somma esigua che sarebbe la stessa cosa non avere previsto affatto, a meno che non si intenda come punto di partenza per successivi aumenti.

Ma ho avuto una particolare sorpresa allorché, nello stesso bilancio, alla voce « Contributi ai comuni per le spese delle carceri mandamentali », si prevede una notevolissima riduzione di 300 milioni...

Z U C C A L A ' . Parecchie carceri mandamentali sono state soppresse.

F I L E T T I . Anche se così fosse, non mi sembra che si possa ridurre la cifra, perchè quelle che esistono debbono essere molto migliorate, per cui quanto meno si doveva confermare la spesa preventivata nell'anno precedente.

A proposito poi dei contributi ai fondi, a me sembra che tenuto conto dello stato deficitario in cui si trovano gran parte dei comuni, non sia più il caso di gravarli con spese per gli uffici giudiziari o spese per le attività giudiziarie. Tutte queste spese dovrebbero ricadere a carico del Ministero di grazia e giustizia, per cui io formulerei in questo senso una specifica proposta. La crisi della giustizia, di cui tanto si è parlato e si parla e per la cui soluzione non incontriamo il credito da parte dei magistrati o dei nostri colleghi avvocati, è stata ampiamente discussa nell'anno decorso in sede di mozione, e non mi sembra che sia il caso di ripetere qui, neanche sinteticamente, quanto allora si è detto.

Debbo dire però che nel presente bilancio non c'è riscontro dei problemi che allora vennero prospettati, particolarmente in ordine alla migliore sistemazione di quelli che dovrebbero essere gli organi giudiziari, alla soppressione di quelle preture o di quei tribunali che funzionano con molta limitatezza; non mi sembra che ci sia nel presente bilancio alcun cenno per una migliore distribuzione dei magistrati e quindi delle loro funzioni. Si parla poi genericamente di tutte le riforme che sono in corso e per le quali, per la verità, ben poco si è fatto nell'anno decorso: parlo della riforma degli ordinamenti professionali, parlo dell'ordinamento del notariato, di cui non si fa più cenno...

C O P P O L A . Si sta discutendo nell'altro ramo del Parlamento, in Commissione giustizia...

F I L E T T I . Se ne dovrebbe almeno fare riferimento, mentre mi pare che la questione non compaia affatto.

Non avrei altro da aggiungere; mi riservo di intervenire in sede di Aula più specificamente. Debbo affermare però che, per quanto concerne il mio Gruppo, questo bilancio non merita la nostra approvazione data la sua genericità e dato che esso non apporta notevoli modifiche ai bilanci degli anni precedenti.

T E D E S C O G I G L I A. Io sollevorò una sola questione, accennando ad una riforma che non costa, cioè, quella del diritto di famiglia; e vorrei farlo senza entrare nel merito del problema, in quanto mi sembra che la formulazione ponga innanzitutto un problema di indirizzo generale, di metodo, di rapporti tra il Parlamento e l'Esecutivo. Si dice testualmente — ed anche il relatore ha ripreso questa formulazione — che il Governo si propone di presentare al Parlamento una rielaborazione coordinata di tutte le varie proposte di iniziativa parlamentare. Che senso si deve dare a questa formulazione? Se si intende implicitamente dire che il disegno di legge governativo della precedente legislatura era palesemente insufficiente e arretrato rispetto agli orientamenti maturati, credo che su questo non si possa che convenire; non può essere cioè quella la linea di base per un proficuo dibattito in questa legislatura.

Tuttavia la situazione è andata avanti in modo specifico anche in sede parlamentare; si è detto che le proposte sono varie, ampie e organiche e, a mio avviso, queste proposte consentirebbero una rapida discussione appunto in sede parlamentare, dopo il necessario coordinamento in questa sede. Ora, è evidente che il Governo intende, data l'urgenza, ampiezza e essenzialità del problema, avere una sua iniziativa legislativa; è legittimo. Credo però che la formula secondo cui il Governo intende « farsi coordinatore delle linee proposte dai vari Gruppi nei due rami del Parlamento » è quanto meno pericolosa, non foss'altro che come precedente...

D E L L ' A N D R O, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Questo è un atto di rispetto del Governo nei confronti del Parlamento; in realtà il Governo

ha una propria posizione, però non vuole non tenere conto delle posizioni parlamentari. Questo è un dovere di cortesia.

T E D E S C O G I G L I A. Se mi permette, signor Sottosegretario, ora la cosa è un po' diversa; l'interpretazione che lei dà è costruttiva e avanzata, ma la formula che abbiamo innanzi è quanto meno pericolosa, anche perchè non vorrei che essa, di fatto, comportasse un blocco all'iter delle iniziative parlamentari; con questa formulazione vorrà ammettere che il sospetto è per lo meno legittimo.

Riguardo alla questione della prevenzione e rieducazione dei minori, mi associo al collega Zuccalà. Tutti abbiamo convenuto, non solo a seguito di fatti drammatici e rivelazioni di stampa, ma anche in seguito a una accresciuta coscienza civile, che vi è l'esigenza di una trasformazione e di un riordinamento radicale, e non solo quella di rammodernare vecchi istituti.

Da questo punto di vista nessuno pensa che sia possibile, nel corso di un solo esercizio, modificare le cose; denuncio però l'esiguità dell'aumento delle cifre, considerato tra l'altro anche l'aumento dei costi, per cui l'aumento reale è assai inferiore e non è certo sufficiente ad avviare una trasformazione radicale; quindi anche qui si pone un problema specifico.

P R E S I D E N T E. Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato alla prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 SETTEMBRE 1969

Presidenza del Presidente CASSIANI

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

Sono presenti i senatori: Bardi, Carraro, Cassiani, Cerami, Coppola, Dal Falco, Falcucci Franca, Fenoaltea, Finizzi, Lugnano,

Maris, Montini, Petrone, Tedesco Giglia, Tropeano e Venturi Giovanni.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento i senatori Follieri, Leone, Tomassini, Salari e Valsecchi Pasquale sono sostituiti rispettivamente dai senatori Lombardi, Burtulo, Filippa, Scardaccione e Mazzoli.

Interviene il ministro di grazia e giustizia Gava.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

M A R I S . Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo è il settimo bilancio che ho l'occasione di esaminare e debbo confessare che, se il primo anno l'esame del bilancio della Giustizia, in relazione ai bilanci degli altri Dicasteri e al peso ponderale che la Giustizia assumeva in rapporto agli altri impegni di Governo, ha suscitato in me un senso di delusione, nel corso degli anni successivi questo senso di delusione si è tramutato in vera e propria amarezza. Sono pervenuto ad un senso di completa sfiducia, anche perchè in tutti questi anni ho avuto occasione di constatare come il bilancio della Giustizia, lungi dal subire sostanziali modificazioni, abbia ottenuto qualche incremento di spesa soltanto per quanto concerne le spese obbligatorie; da esso non sono mai risultati orientamenti, impegni, indicazioni, da cui si potesse dedurre una vera e precisa volontà politica di affrontare e risolvere i problemi del nostro Paese.

Il relatore ha cercato di salvare sia la nota preliminare che il programma legislativo illustrato nel bilancio del Dicastero di

grazia e giustizia ed ha cercato di salvarli con una versione in poesia di questa prosa burocratica. Il suo tentativo di salvataggio è stato molto difficile, tanto è vero che per dare credibilità a questo bilancio ha dovuto risalire dai fatti alle intenzioni. Egli ha detto che il bilancio rappresenta un buon proposito che, se scadenzato nel tempo, è un incentivo all'azione. È chiaro che così si è espresso perchè non poteva dire, sulla base degli stanziamenti, che non ci trovavamo più in presenza soltanto di generiche intenzioni o di propositi assolutamente generici, bensì in presenza di impegni concreti di Governo. Quindi il suo è stato un tentativo pieno di buona volontà per salvare questo bilancio, ma la conclusione è implicitamente negativa perchè riconosce che non vi sono precisi impegni riscontrabili negli stanziamenti previsti per la spesa del 1970 e infine, a conclusione, amaramente ammonisce il Governo che se il Governo e il Parlamento non saranno in grado di fare qualcosa con urgenza, la crisi della Giustizia, che travaglia il nostro Paese e che ha investito le cose e gli uomini, finirà per diventare assolutamente irreparabile.

Ma è in grado il Governo di fare qualcosa, o meglio il Governo ha veramente la volontà politica di fare qualcosa e di farla subito? Io ritengo che non si possa essere così fiduciosi, com'è stato il relatore e non mi sembra di poter condividere questa fiducia sulla base dei riscontri obiettivi che abbiamo in bilancio, perchè il bilancio non è credibile nè sotto il profilo di una volontà politica positiva, nè sotto il profilo degli stanziamenti.

Nel 1969 noi abbiamo avuto uno stanziamento di 157 miliardi e 140 milioni. Nel 1970 abbiamo un incremento di spesa di circa 8 miliardi, che corrisponde poco più o poco meno ad un incremento del 5 per cento della spesa per il 1969. Evidentemente un incremento del 5 per cento di spesa segue a malapena l'incremento del costo della vita, segue a malapena l'incremento del costo degli approvvigionamenti, segue a malapena l'incremento del costo delle merci. Quindi, un incremento del 5 per cento degli stanziamenti in bilancio vuole dire una ve-

ra e propria immobilità del bilancio della Giustizia. Se poi esaminiamo se è credibile il tipo di gestione che il Ministero ha fatto del bilancio precedente, dobbiamo pervenire a conclusioni egualmente negative. Noi abbiamo, in generale, su 157 miliardi del bilancio 1969, su 150 miliardi circa del bilancio 1968, residui passivi per 21 miliardi 526 milioni. Quindi su uno stanziamento di 153 miliardi abbiamo avuto una gestione così economica che ha risparmiato circa il 9 per cento dello stanziamento di bilancio.

Se poi passiamo all'esame dei propositi di cui ci ha parlato il relatore, veramente il quadro diventa ancora più desolante. Prendiamo per esempio l'attività legislativa in programma. Uno dei temi indubbiamente molto dibattuti negli ultimi mesi, che ha interessato anche l'opinione pubblica, è quello del patrocinio statale ai non abbienti. Il problema nel bilancio, là dove tratta dell'attività legislativa, è risolto in quattro righe. Alla sesta pagina si dice, infatti, che « altro provvedimento di cui il Governo auspica l'approvazione è quello concernente il patrocinio statale per i non abbienti, provvedimento che, ampliando i limiti angusti dell'attuale gratuito patrocinio, contribuisce a rendere pienamente operante il diritto costituzionale di difesa ».

Ora non scendo nella discussione sul merito del disegno di legge del Governo e di quello presentato dal mio Gruppo; tuttavia non posso non constatare che nel bilancio e nel fondo globale del Ministero del tesoro, sono stanziati solo 500 milioni. Non possiamo dimenticare che quando il disegno di legge venne all'esame della nostra Commissione, da parte di tutti i Gruppi vi furono delle serie critiche per l'incongruità assoluta di questo stanziamento: 500 milioni, se noi poniamo una spesa media di 100 mila lire per ogni causa, possono consentire l'assistenza nel corso dell'anno 1970 soltanto di 5.000 persone. Ora è pensabile che nel nostro Paese siano solo 5.000 i non abbienti? Ma 5.000 non sono neppure quelli che si trovano in condizioni veramente misere! Purtroppo i non abbienti sono molto di più.

Ora, un fatto di questo genere immediatamente denuncia in maniera drammatica che siamo sul piano — perdonatemi — di obiettiva mistificazione. Il problema non è affrontato, nè risolto, nè avviato a soluzione in prospettiva. Vogliamo varare immediatamente questa legge; abbiamo l'aspirazione, l'intenzione e l'impegno come Commissione di vararla nel più breve tempo possibile; vogliamo attuare il dettato costituzionale e vogliamo che sia già operante nel corso dell'anno 1970, ma a disposizione di questo impegno mettiamo solamente 500 milioni, dimenticando che solo per le spese del gratuito patrocinio, che non prevedeva la remunerazione della difesa, ma solo quella degli interpreti, dei traduttori e delle perizie, in passato si disse che erano necessari 5 miliardi. Quindi, se per quelle spese erano necessari 5 miliardi, è mai possibile stanziare per la difesa, che indubbiamente nell'economia di un processo rappresenta la spesa più rilevante, il 10 per cento di tale cifra, cioè soltanto 500 milioni?

Questa è una nota che rende inaccettabile il bilancio in esame, rende non credibile la volontà politica del Governo di risolvere questo problema e delude profondamente la Commissione, perchè essa, prima che venisse steso il bilancio, fece rilevare l'incongruità dello stanziamento della copertura che era prevista nel disegno di legge; non solo ma (ora non ricordo se personalmente) il Ministro o il Sottosegretario presente convenne che questo stanziamento non era congruo e dichiarò che avrebbe provveduto a modificarne la portata.

Passando, poi, ad altri problemi che emergono dall'esame di questo documento, ieri la collega Giglia Tedesco espose la sua perplessità in ordine ad una formulazione dell'intenzione del Governo per quanto riguarda il diritto di famiglia; e rilevò che era piuttosto equivoca quanto meno la frase usata che diceva che il Governo si propone di presentare al Parlamento una rielaborazione coordinata di tutte queste proposte. Il Sottosegretario presente alla discussione dichiarò che quella frase doveva essere intesa in questo senso, e cioè che il Governo

intendeva presentare una rielaborazione delle proposte proprio per tener conto delle varie proposte di iniziativa parlamentare che si trovavano all'esame della Camera. Ora a me non pare che questa interpretazione possa essere corretta. Se vi sono varie proposte presentate, vorrei dire che vi è un unico magistrato competente ad esaminare tutte le proposte e a trarne, nel processo dialettico degli incontri e degli scontri, la risultante legislativa: il Parlamento, la Commissione, l'Aula. Il Governo se si assume o si arroga questo compito, nel rapporto democratico fra Governo e Parlamento o fra Governo, Parlamento e Paese, finisce per esorbitare dal suo compito specifico. Il Governo può presentare la sua proposta, e siamo d'accordo, ed i parlamentari possono presentare le loro. Ma qual è il crogiuolo, il luogo dove deve avvenire poi la scelta? Non può essere certamente l'ufficio legislativo del Ministero, ma solo il Parlamento!

La considerazione, pertanto, fatta dalla collega Giglia Tedesco è che l'interpretazione data dal Sottosegretario, pur se risponde alla sua personale sensibilità ed al suo pensiero, non può essere, tuttavia, l'interpretazione esatta da dare a questa frase.

Una considerazione critica merita invece, a mio avviso, una cosa di notevole rilievo: l'impegno legislativo del Ministero per quanto riguarda le società commerciali. Lo dice, infatti, la nota programmatica e prosegue: « Gli scopi di questa riforma, che è oggetto di attenta considerazione, sono di adeguare i congegni legislativi alle aumentate dimensioni delle grandi imprese azionarie; di risolvere i numerosi problemi di fondo concernenti il controllo dei grandi operatori economici; di richiamare il risparmio verso le grandi società, mediante i particolari strumenti delle azioni di risparmio e dei fondi comuni di investimento, strumenti tendenti appunto ad istituzionalizzare la figura del socio risparmiatore ».

Ebbene, noi ci troviamo oggi in presenza di un'azione di natura finanziaria, che assume l'aspetto ed implica gli estremi di una azione politica di fondo da parte di grossi operatori economici del nostro Paese. Ci

troviamo di fronte ad un'azione che è antinazionale nella sua sostanza politica ed economica; parlo della fuga dei capitali all'estero, di dimensioni tali che superano addirittura le previsioni del Governatore della Banca d'Italia, il quale prevedeva nel corso dell'anno 1969 un esodo illecito di capitali nell'ordine di 1.300 miliardi. Questo esodo l'abbiamo avuto nel corso dei primi sei, sette, otto mesi dell'anno 1969, e, nel momento in cui andiamo ad affrontare questa materia, l'unico strumento che si appresta come volontà politica per risolvere questo problema e per richiamare questi capitali è una riforma che si attua attraverso il richiamo del risparmio con i fondi comuni di investimento.

Siamo nella scia dei provvedimenti recentemente adottati, ma non una parola — questa è la nostra critica politica — il Governo ha ritenuto di dover dire sui livelli occupazionali, sui salari, sulle condizioni di vita e sulla salute dei lavoratori. Nulla è stato detto su questi fatti che rappresentano uno scandalo di malcostume sociale ed un delitto nell'ambito della convivenza nazionale.

Questa è una lacuna, che non può essere intesa solo come disattenzione; si è potuta verificare proprio perchè nel bilancio vi è unicamente una proiezione burocratica e stanca di quello che è l'*andazzo* contabile del Ministero di grazia e giustizia.

La nota programmatica contiene poi alcune considerazioni, che mi lasciano perplessi e che mi sembrano abbastanza equivoche. Tra le previsioni di impegno del Governo, si affronta il problema della rappresentazione in pubblico di opere teatrali e cinematografiche, per le quali è necessaria una nuova disciplina giuridica che si articolerebbe intorno alla abolizione dell'autorizzazione preventiva. Ciò farebbe presupporre l'abolizione della censura, cioè l'adozione di un'impostazione, che corrisponde alle esigenze obiettive volute dal grado di maturazione della coscienza sociale del Paese. Ma poi si aggiunge che tale abolizione « deve essere abbinata a strumenti idonei a consentire una repressione rapida ed in-

cisiva dei reati commessi mediante opere teatrali e cinematografiche ed a tutelare, anche in via preventiva (e qui sta la contraddizione con la prima parte delle affermazioni) la moralità del pubblico minorile ».

Ma come è conciliabile l'abolizione di una disciplina, che attiene all'autorizzazione preventiva, con una disciplina giuridica nuova, che appresta strumenti per la repressione rapida ed incisiva dei reati (e su questo potremmo anche essere d'accordo) e la tutela preventiva della moralità del pubblico giovanile? È ovvio, infatti, che la tutela preventiva è necessariamente legata al controllo preventivo e ci troveremmo pertanto di fronte ad una vera e propria censura, ad un intervento che implica un giudizio sulla sussistenza di un reato, mentre neanche per legge mi pare si possa autorizzare la Magistratura a dar vita ad un'attività giurisdizionale, prima che il reato venga consumato nella sua sostanza attraverso la proiezione ed il commercio.

Nella relazione si dice dunque che la tutela preventiva deve essere indirizzata a difendere la moralità del pubblico minorile; l'articolo 21 della Costituzione afferma che i cittadini hanno libertà di pensiero, di parola e di contestazione con qualsiasi mezzo; ma sappiamo che vi sono dei limiti, cioè vi è una riserva di legge a favore del legislatore ordinario per la tutela del buon costume; tutti sappiamo però, anche per le numerosissime decisioni giurisprudenziali che ci sono state, che una cosa è il buon costume ed altra cosa è la moralità.

Infatti, mentre il buon costume ha dei suoi riscontri obiettivi nel comune senso del pudore e della riservatezza, per quanto attiene ai rapporti sessuali, la moralità è qualcosa di più generico ed ampio e corrisponde ad elementi variabili e modificabili nell'ambito della società e della storia dei popoli. Pertanto, introdurre in questo settore elementi di carattere soggettivo, sarebbe oltremodo pericoloso; ecco perchè, quando il Governo dice che intende, in via preventiva, tutelare la moralità (non il buon costume) del pubblico minorile, non possiamo fare a meno, anche in base all'esperienza che abbiamo di queste cose, di rimanere alquanto perplessi.

Nella nota programmatica vi è, poi, una serie di annotazioni e di impegni a proposito, ad esempio, delle Corti di assise, il diritto alla difesa, le modificazioni del Codice della navigazione, la costituzione di tribunali regionali amministrativi, il settore del contenzioso e quello tributario; vi è dunque un elenco di « buone intenzioni »; ma, politicamente, in che direzione ci si vuol muovere?

Il tribunale regionale amministrativo può essere costituito in mille modi diversi; quali criteri si intendono adottare per il personale? Si possono fare tribunali amministrativi regionali con la presidenza dei prefetti, oppure con referendari e consiglieri introdotti, per concorso, in ruolo speciale.

Parimenti, il contenzioso tributario può essere strutturato ed organizzato in maniera diversa ma, ripeto, di questo nella nota programmatica del Governo non si dice nulla; sappiamo solo che l'intenzione è quella di affrontare questi problemi. Ecco perchè, onorevole Ministro, questa nota finisce con il non essere più « programmatica »; ad essa si può affidare una generica fiducia in rapporto alle buone intenzioni enunciate, ma non di più perchè manca una qualsiasi elencazione precisa dell'indirizzo che si vuole seguire per queste scelte.

Lo stesso devo dire per quanto attiene all'ordinamento giudiziario; è affrontato l'aspetto del reclutamento dei magistrati, quello della formazione professionale e della specializzazione, quello del giudizio sull'idoneità, tutti elementi senza dubbio importanti, ma che non rappresentano se non una parte dei tantissimi aspetti del problema sui quali, invece, non è detto nulla.

Vi sono nel nostro Paese indispensabili riforme di fondo che riguardano l'attuazione costituzionale che, comunque, ineriscono ad una strutturazione dell'amministrazione della giustizia che corrisponda capillarmente meglio alle esigenze del Paese: giudice di pace, giudice elettivo, controllo democratico del Paese sul comportamento di quello che è sì un ordine autonomo e dipendente, ma che non può essere una casta slegata completamente dalle esigenze del Paese. Vi è, dunque, una serie di importanti proble-

mi che continuano ad essere dibattuti in seno ai congressi dei magistrati, ai comitati di agitazione, agli enti locali, ai congressi forensi, che però qui non trovano un'eco. Non sappiamo — e quindi dobbiamo dedurre che manca — se su questo piano vi sia almeno un orientamento; c'è un vuoto che, di per sè, è un fatto negativo e che deve essere quindi denunciato.

Tralasciando vari altri problemi passiamo a quello della organizzazione giudiziaria. Nel paragrafo relativo a quest'ultima si parla anche di un riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali. In questo capitolo non si fa cenno ad alcune vicende, che hanno investito in maniera pesante l'amministrazione della giustizia, non si fa cenno alle tensioni che, comunque si vogliano giudicare ed affrontare, hanno rappresentato veramente momenti drammatici. Lo stato di agitazione ormai permanente dei cancellieri è un problema non affrontato, malgrado sia divenuto un problema politico. Ora una nota programmatica del Governo non può non richiamarsi a queste situazioni per offrire alcune indicazioni, alcuni impegni precisi. Ma noi non troviamo niente di tutto questo. Non solo, ma sono rimasto sorpreso, e vorrei dire che sono rimasto allibito, nell'esaminare il conto dei residui passivi al 31 dicembre 1968. Nella postazione 1090, dove si parla di stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo, vedo, al 31 dicembre 1968, residui passivi per 2.254 milioni. Ora io ricordo che quando nel corso dell'anno 1967 ci fu una agitazione di 40 giorni dei cancellieri e dei segretari delle procure, ad un certo punto si disse che non vi era la possibilità di far fronte alle loro richieste sotto il profilo dei miglioramenti delle retribuzioni, e si aprontò in fine di legislatura una leggina che si tradusse in un aggravio delle spese di giustizia per gli utenti della giustizia (così come si chiamano oggi) e in un aumento di 3 miliardi. In quell'occasione esprimemmo la nostra approvazione per la scelta operata, ma facemmo anche presenti le nostre perplessità per la fonte di finanziamento. Oggi vediamo che addirittura al 31 dicem-

bre 1968 avevamo 2.254 milioni di residui passivi. Ma allora che tipo di gestione di bilancio c'è stato?

E passiamo ora ai servizi giudiziari. Questo capitolo si conclude con una nota estremamente fiduciosa: il Governo ritiene che il sistema adottato per la costruzione, per la sopraelevazione, per l'ampliamento dei locali destinati ad ospitare i tribunali, le corti di appello, le preture, « ha dato favorevoli risultati ». Il sistema è noto, cioè è quello dell'intervento indiretto attraverso la contribuzione a favore dei comuni, i quali sono chiamati in prima persona ad agire, a stanziare somme, ad operare scelte, ad impegnare il proprio bilancio. Ora io non ritengo che la conclusione sia corretta: il sistema non può dare favorevoli risultati, perchè sappiamo che le sedi giudiziarie hanno bisogno di ampliamento presso quasi tutti i comuni italiani, sia piccoli che grossi, e sappiamo pure che l'indebitamento di questi comuni è spaventoso, è nell'ordine delle migliaia di miliardi. È chiaro che un'amministrazione comunale quando deve fare un elenco delle spese necessarie non può mettere al primo posto la sede giudiziaria, ma deve cominciare dalla strada con la tombinatura, l'asfaltatura, l'illuminazione, poi vengono l'acqua, le scuole, gli asili, e così via; pertanto questo intervento indiretto non può essere una scelta giusta e corretta, e non lo è in concreto perchè, sempre nella gestione al 31 dicembre 1968, vediamo 7.820 milioni di residui passivi cioè circa il doppio dello stanziamento per il 1970, che è di 3 miliardi e mezzo. Ora che cosa significa tutto questo? È la riprova, a mio avviso — e parlo per processo induttivo —, non che il Governo non voglia dare o lesini l'erogazione di questi contributi, ma che il sistema non è buono, per l'indebitamento dei comuni italiani, per le difficoltà in cui tutti i comuni versano, per cui non è possibile assegnare ad essi una iniziativa in questo settore. Anche se il contributo è elevato, per ottenerlo il comune dovrà vincolare le sue entrate e, vincolandole per garantire quel contributo, non avrà poi la possibilità di vincolarle per far fronte alle altre opere pubbliche anch'esse indispensabili.

Anche in questo settore, quindi, deve essere operata una revisione critica e si può definire del tutto superficiale la conclusione alla quale perviene la nota preliminare al bilancio e cioè che il « sistema ha dato favorevoli risultati ».

Per quanto poi concerne l'edilizia penitenziaria e gli istituti di prevenzione e di pena, è da rilevare che qui già troviamo la prima nota dolente di un problema che non si può liquidare in due righe e che riguarda il cosiddetto personale militare di custodia. Dico cosiddetto perchè la militarizzazione di questo corpo mi sembra si sia risolta in uno strumento per addossare agli agenti di custodia mille ed una responsabilità, mille sacrifici, senza l'obbligo di remunerarli. Gli agenti di custodia non riescono ad usufruire del periodo di ferie, non riescono neppure ad avere una giornata di riposo settimanale; non hanno un orario adeguato, non hanno scuole di specializzazione, scuole di formazione, non hanno cultura, eppure sono i primi con i quali il delinquente si trova a contatto, i primi con i quali, colui che si è comportato in maniera antisociale, deve trattare. Ebbene, si può dire che gli agenti di custodia sono essi stessi praticamente espulsi dalla società, passano la loro vita in carcere nelle stesse condizioni di abiezione dei detenuti, con l'unica variante che per poche ore possono andare a dormire a casa e vedere i propri figli. Quindi, tolte queste poche varianti, gli agenti, sotto il profilo dei rapporti umani e della considerazione sociale di custodia come condizione di vita, non differiscono sostanzialmente da quella dei detenuti. Ebbene, noi vediamo che nulla si dice in bilancio in merito a costoro. Sappiamo che più di duemila agenti di custodia fanno i domestici presso funzionari di altre amministrazioni. Ora io ritengo che se questo personale è stato assunto per fare l'agente di custodia, non deve essere messo a fare l'autista, l'usciera, il portacarte, l'ordinanza presso nessun altro ente o persona fisica. Questo, già come provvedimento amministrativo, consentirebbe di alleviare notevolmente le condizioni di vita di costoro. Se poi in altri Dicasteri è necessario aumentare la presen-

za di personale d'ordine per certi servizi, saranno gli altri Dicasteri a fare concorsi per assumere personale.

Il discorso, quindi, è molto semplice: coloro che vengono assunti per fare gli agenti di custodia, debbono fare esclusivamente gli agenti di custodia.

Per esempio, nella gestione del bilancio 1968, io vedo che vi è un residuo passivo di 121 milioni, mentre le rivendicazioni salariali indubbiamente sono molte. Il fatto è che non possono scioperare; però è troppo facile militarizzare un corpo che dovrebbe custodire rieducando, o qualcosa di analogo, non ricordo esattamente quale sia la espressione adatta. Comunque, chiunque abbia detto questa frase, bisogna riconoscere che è di un'obiettiva nobiltà; però bisogna riconoscere altresì che è stato fatto scempio dell'applicazione pratica di questo antico broccardo, il quale non si è tradotto nel comportamento della Pubblica amministrazione in fatti precisi e concreti.

Un'altra cosa che desidero sottolineare è lo stato delle divise di queste persone, che fa veramente stringere il cuore. Vedo nel bilancio 1968 un residuo passivo di 483 milioni; lo stanziamento del 1969 è stato di 800 milioni. Ma cosa vuol dire allora? Vuol dire che non si spendevano assolutamente queste somme, che non si faceva nulla, perchè 483 milioni sono un residuo passivo che sta ad indicare una gestione di bilancio fatta veramente in estrema economia!

Vi è poi il problema dell'ordinamento penitenziario e quello della protezione dei minori e della prevenzione della delinquenza minorile. Il Governo auspica che possano essere definitivamente approvati questi disegni di legge che sono stati presentati, come ci viene ricordato, fin dalla fatidica data del 28 ottobre 1968. Ora non so se è perchè sono nati male; sono nati in un giorno infausto, ma quello che è certo è che sono nati non robusti, con tutti gli organi idonei per far crescere un bambino bello, sano e robusto, perchè erano veramente difettosi sotto molti profili.

Per esempio, io vedo qui che per quanto riguarda questi disegni di legge, ed in particolare nell'ambito della prevenzione della

delinquenza minorile, il Governo ha intenzione, nel 1970, di portare avanti il suo programma per la sua prosecuzione; e ciò sta a indicare un'attività già intrapresa, una prosecuzione nell'opera di qualificazione o riqualificazione del personale addetto ai minorenni. Ebbene, dimentichiamo che non è stato ancora presentato il disegno di legge per l'organico del personale addetto alla cura dei minorenni! Dimentichiamo che, accanto alla Commissione nominata dal Ministero di grazia e giustizia, per studiare provvedimenti idonei alla prevenzione della delinquenza minorile, vi era anche un'altra Commissione per predisporre l'organico del personale necessario ed indispensabile per operare in concreto questo intervento di tipo preventivo, e che tale Commissione si dimise, che l'organico non fu presentato nel corso della passata legislatura, nè nel corso di questa, e che ci fu un'agitazione proprio per tale motivo. Ed allora, stando così le cose, quando il provvedimento sulla prevenzione della delinquenza minorile verrà alla Commissione giustizia, si potranno dire molte belle cose; potremo fare tutta una serie di norme: nella prima diremo che il giovane disadattato deve essere recuperato seguendo, nel processo di recupero, dei criteri che non violino le norme di umanità e di rispetto della personalità; nel secondo articolo diremo che il trattamento dovrà essere differenziato tenendo conto delle turbe psichiche del soggetto, della sua estrazione sociale, e via di seguito; cioè faremo un libro di massime, ma per la loro attuazione non si sa a quali assistenti sociali bisognerà ricorrere, a quali medici, con quale organico. Il Governo, invece, come ho già detto, si limita ad auspicare che questo disegno di legge, da lui presentato il 28 ottobre 1968, sia approvato dal Parlamento. Ma noi della Commissione giustizia replichiamo: dobbiamo limitarci a limare soltanto delle massime o dobbiamo anche prendere in considerazione gli strumenti per attuare questa prevenzione della delinquenza minorile e questo recupero? Questa non è una lacuna che possa essere passata sotto silenzio.

Il Governo, poi, sempre nel campo della prevenzione della delinquenza minorile, si propone un ulteriore adeguamento qualitativo dei servizi ed istituti esistenti, sia in relazione al trattamento in libertà che a quello in internato e semi-internato. Ebbene, sono andato a vedere le voci del consuntivo del 1968 ed ho potuto constatare che al 31 dicembre 1968 le spese per il funzionamento dei centri di rieducazione dei minorenni e le spese per i mezzi rieducativi ammontano a 543 milioni di residui. Io non so quale sia stato lo stanziamento del 1968, ma so che quello del 1970 è di 5 miliardi e penso che lo stanziamento per il 1968 e per il 1969 sia stato leggermente inferiore ai 5 miliardi. Da quanto ho detto, però, si può ricavare che un sesto, un settimo dello stanziamento non è stato speso e che si è fatta economia proprio su questa spesa per i servizi e gli istituti addetti al trattamento dell'internato o del seminternato.

Altrettante critiche merita, per esempio, l'aspetto del decentramento dei servizi e delle funzioni. L'impegno della Amministrazione per l'esercizio finanziario 1970 assicurava il lavoro ai detenuti tenendo conto dei principi di umanizzazione e rieducazione della pena. In occasione del dibattito sulla mozione, io avevo ricordato al Ministro quella circolare dell'autunno del 1968, se non ricordo male, che andava, invece, in un senso completamente opposto; non si poteva dire, cioè, che ci trovassimo nel campo della umanizzazione.

G A V A, ministro di grazia e giustizia.
Quella circolare non l'ho fatta io.

M A R I S. È vero, in quell'epoca lei era pur sempre Guardasigilli, ma la circolare risale a qualche tempo prima. Essa, tuttavia, non è stata revocata, nè mi risulta che ve ne sia un'altra oggi. In tale circolare si diceva che nell'appalto del lavoro dei detenuti, se l'Amministrazione percepiva 100 dall'appaltante, di questa manodopera, 50 li tratteneva e sugli altri 50, che lasciava al detenuto, operava — poi — tutte le ulteriori ritenute previste dal regolamento carcerario. Ora non si può non rilevare la scar-

sa moralità di questo trattamento, che risale al regolamento carcerario.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.*
E al Codice penale.

M A R I S . Ma qui non c'entra nè legge, nè regolamento. È semplicemente una circolare del Ministro di grazia e giustizia che stabilisce, su quanto l'appaltatore di questa manodopera dà, di trattenere la metà.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.*
È il Ministero del tesoro che lo chiede. Ad ogni modo è una questione che mi riservo di spiegare, nel seguito di questo dibattito.

M A R I S . La circolare è del Ministero di grazia e giustizia; non credo, comunque, che il Tesoro possa provvedere alle falle aperte nella nostra economia dalla fuga dei capitali all'estero mettendo un prezzo al lavoro dei detenuti, perchè, se così fosse, il principio ci porterebbe veramente molto lontano: potremmo infatti sfruttare tutta la manodopera, compresa quella femminile, che si trova nelle carceri. Mi pare, quindi, che veramente la cosa meriti una seria critica.

Vi è poi un altro impegno, che il Governo considera urgente. Nella relazione programmatica si dice che l'Amministrazione della giustizia, per l'esercizio 1970, mira ad assicurare il lavoro ai detenuti, tenendo conto dei principi di umanizzazione e rieducazione della pena. Per la realizzazione di tale scopo è stato programmato l'impianto di nuovi opifici industriali, distribuiti in quelle regioni del territorio dello Stato ove maggiormente è sentita tale esigenza ed il potenziamento di quelle già esistenti, per l'incremento della produzione. Si prevede altresì un'attività maggiore del servizio delle bonifiche agrarie. Anche qui sono andato a vedere il bilancio consuntivo del 1968, il quale è veramente una miniera di sorprese a questo proposito. Nel bilancio chiuso al 31 dicembre 1968 vediamo che per quanto riguarda il servizio delle industrie degli istituti di prevenzione e di pena abbiamo 369 milioni di residui passivi; per quanto ri-

guarda, invece, il servizio delle bonifiche agrarie e delle relative industrie abbiamo 50 milioni di residui; cioè abbiamo 420 milioni di residui passivi di spese che avrebbero dovuto essere destinate e che furono destinate effettivamente a creare posti di lavoro, occasioni di lavoro, strumenti di lavoro e quindi di formazione sociale e di rieducazione per i detenuti.

Sempre nella nota programmatica si dice ancora che dal 1° luglio 1969 è entrato in vigore, in via provvisoria e sperimentale, un nuovo trattamento vittuario a favore dei detenuti ed internati sani e che sono altresì allo studio nuove tabelle dietetiche, che potranno essere adottate nel 1970, dopo i necessari pareri dei competenti organi della Sanità e dell'Ispettorato dell'alimentazione. Anche a tale riguardo vedo che al 31 dicembre 1968 abbiamo un residuo passivo di 1 miliardo e 513 milioni. Avevano veramente ragione, allora, i detenuti di lamentarsi!

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.*
Desidero a questo punto intervenire per informarla che non è in questo modo che si giudica dei residui passivi.

Ogni bilancio presenta, necessariamente, dei residui passivi perchè le poste vengono pagate nell'anno successivo. Ad esempio, quest'anno 1969, abbiamo pagato tutti o quasi i residui passivi che lei ha menzionato; il ritardo dipende da ragioni burocratiche di completamento di formalità e di controllo. Lei avrebbe ragione di criticare la politica dei residui passivi del Ministero di grazia e giustizia, ove i residui 21 miliardi di quest'anno si aggiungessero ai residui passivi del 1967. In tal caso vi sarebbe infatti stata una cattiva amministrazione del Dicastero.

Le posso invece dire che mentre i residui passivi del 1967 erano di 23 miliardi nel 1968, sono stati di 21 miliardi quest'anno e lo comunico con tanta maggiore soddisfazione, in quanto non è mio il merito di aver operato tale riduzione.

Tutta l'analisi che lei fa, senatore Maris, è basata su un'impostazione che non ha fondamento.

Ripeto che una critica dei residui passivi, in tanto ha valore in quanto i residui passivi di un anno si sommano rispetto a quelli dell'anno precedente e così via; pertanto, ha ragion d'essere una critica relativa al bilancio complessivo dello Stato perchè riguarda effettivamente un aumento notevole dei residui passivi rispetto agli esercizi precedenti (settori Lavori pubblici, Agricoltura, Difesa); ma non ha alcun valore nei confronti del bilancio del mio Dicastero, il quale paga ogni anno i residui passivi degli esercizi precedenti per mancanza di tempestività nella preparazione dei documenti di controllo e degli ordini di pagamento.

Porto un esempio: nel corso dell'anno si verificano le promozioni per i magistrati e, prima di adempiere a tutte le pratiche necessarie, passano dei mesi, per cui si verificano residui che vengono poi pagati l'anno successivo.

M A R I S . Vi è un residuo passivo di 500 milioni comparso già l'anno scorso in bilancio e che quest'anno vediamo nuovamente.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* I 500 milioni dello scorso anno sono già stati pagati; quelli del 1968 saranno pagati nel 1969.

Le ripeto, senatore Maris, la prima parte delle sue osservazioni in proposito la posso anche condividere, ma questa ultima è impostata su basi errate.

M A R I S . Passiamo — ora — ad esaminare il settore dell'edilizia che interessa il Dicastero di grazia e giustizia.

Relativamente al programma per il 1970 si dice che, in un primo tempo, il Governo dovrà provvedere alla installazione dei servizi igienici nelle carceri con l'eliminazione del bugliolo ed all'impianto di riscaldamento negli istituti che ne sono ancora privi; prima di procedere a queste opere, tuttavia, il Ministero dovrà provvedere alla riparazione dei danni determinati nel corso del 1969 dalle rivolte dei detenuti.

Da ciò è da presumere che la prima proposizione, eliminazione del bugliolo — in-

conveniente gravissimo non solo sotto il profilo igienico, ma anche per le ripercussioni che ha sulla personalità del detenuto — non verrà attuata neanche nel 1970!

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Questi lavori sono già in corso, ad esempio, a Torino.

M A R I S . Per il prossimo esercizio, conclude la nota programmatica, si è già dato incarico ai competenti uffici del Genio civile di redigere gli atti peritali in base ai quali si provvederà alla stipulazione dei contratti per le relative opere; per tale esigenza nel corrente esercizio finanziario si sono dovuti limitare gli interventi in quanto è stato necessario dare la precedenza...

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Per corrente esercizio s'intende l'anno 1969!

M A R I S . Allora, tutte queste opere dovrebbero avvenire nel 1970 e ci auguriamo che sia così; comunque, si tratterebbe sempre del riammodernamento di alcuni impianti e non della costruzione di nuove case di pena a proposito delle quali, nell'ultima parte della nota, si dice che non si mancherà di svolgere le opportune sollecitazioni presso i competenti organi dei Lavori pubblici, mentre non sono stati ancora utilizzati gli stanziamenti della legge 17 ottobre 1967 che, a distanza di quasi tre anni, sono andati a finire tra i residui passivi del Ministero.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Ma non vanno in economia, perchè riguardano opere pubbliche.

M A R I S . Desidero ricordarle, onorevole Ministro, quanto lei stesso ha dichiarato al Senato il 29 gennaio di quest'anno. Lei ha detto: è mio intendimento predisporre al più presto per l'approvazione un piano organico che contenga tutti gli essenziali bisogni della giustizia, dagli immobili per tribunali ed istituti di prevenzione e pena alle attrezzature mobili degli uffici del

Ministero ed ai ruoli del personale, che risulta insufficiente sia in campo giudiziario, che in campo penitenziario e di assistenza sociale.

Sono passati otto mesi, ma non abbiamo visto nessun piano di questo genere sottoposto all'esame del Parlamento; in proposito, signor Ministro, lei ci consentirà di manifestare la nostra delusione, la nostra preoccupazione per cui l'invitiamo a presentare questo piano per discuterne in Commissione ed arrivare a risultati concreti.

È chiaro che gli istituti democratici e rappresentativi stanno subendo lesioni da parte dell'opinione pubblica, ma questo stato di cose deriva anche da queste carenze; non c'è dubbio che, al di là delle buone intenzioni di ciascuno di noi, l'assenza di strumenti concreti sui quali esercitare un impegno costruttivo finisce con il diventare un danno per tutto il Paese.

Ecco perchè voglio concludere che la lettura di questo bilancio di previsione è stata, anche quest'anno, per il nostro Gruppo, deludente; ciò non significa che alla delusione faremo seguire l'inerzia o l'abbandono del campo di lotta. Continueremo sempre a lottare ed a spingere per collaborare, per andare avanti: quello che è certo è che il binario da seguire non può essere più questo.

Il presente bilancio, ripeto, non è altro che un'espressione di inerzia, di automatismo oramai incancrenito, il quale riproduce, anno per anno, una gestione solo burocratica delle cose della giustizia, che non può che ritornare a danno, ed a danno grave, di tutto il Paese.

T R O P E A N O . Onorevole Ministro, onorevoli colleghi, interverrò brevemente sul bilancio di previsione che abbiamo in esame per dire, innanzitutto, che molte delle considerazioni fatte in proposito lo scorso anno potremmo tranquillamente ripeterle anche oggi poichè nulla è cambiato.

In definitiva, le variazioni di spesa in più o in meno, dettate da elementari esigenze o imposte dai maggiori oneri derivanti dal normale incremento delle spese correnti, non contribuiscono certamente a fare del

bilancio un atto che esprima una volontà innovatrice del Governo.

Eppure, dal tempo in cui abbiamo discusso il bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 1969 ad oggi, i problemi della giustizia sono stati, per certi aspetti, al centro dell'attenzione del Paese e del Parlamento. Abbiamo avuto dibattiti vivacissimi sulla crisi della giustizia, sulla drammatica situazione degli istituti di pena; abbiamo, in questo quadro, affrontata tutta la tematica che investe i problemi dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese.

Dopo di che c'era da attendersi — nel muovere questo appunto non mi riferisco alla persona del Guardasigilli, ma al Governo nel suo complesso — che, effettivamente, questi problemi fossero considerati tra quelli prioritari, tra quelli che più interessano il tessuto sociale della Nazione. Pur non volendo fare della demagogia, infatti, c'è da considerare la necessità inderogabile di trovare, per la crisi della giustizia, una adeguata collocazione in relazione all'importanza che essa ha assunto specie in un momento come questo, in cui più imponenti si fanno le lotte dei lavoratori per l'acquisizione dei propri diritti.

Non vi è dubbio, infatti, che all'efficienza della giustizia sono collegati i problemi della difesa della libertà, della democrazia, cioè i problemi di fondo che investono il costume, la vita, le esigenze del popolo italiano. Non potremo dire molto di nuovo in questo settore, fino a quando non si terrà conto di questo e non perverremo ad una ristrutturazione di tutta l'Amministrazione della giustizia, all'adozione delle iniziative indispensabili per rimuovere le cause che, unanimemente, abbiamo denunciato nel corso dei nostri dibattiti e che abbiamo riconosciuto essere alla base di questa profonda crisi.

Non riprenderò la tematica svolta dal collega Maris, a parte l'osservazione che il ministro Gava gli ha mosso sui residui passivi; devo dire che quella osservazione è valida solo in parte, nel senso che dobbiamo riconoscere che quest'anno abbiamo già una situazione diversa rispetto a quella dell'an-

no scorso. Non c'è dubbio che quando ci siamo trovati a discutere il bilancio dello scorso anno — infatti — abbiamo dovuto registrare che non eravamo solo di fronte ad una mole di residui passivi che derivavano dal ritardo con cui certe incombenze venivano realizzate, ma ci trovavamo anche di fronte ad una mole di residui passivi, che attenevano soprattutto agli investimenti produttivi del settore della giustizia. Infatti, tenendo conto della limitatezza degli stanziamenti, che per questa branca di attività dell'Amministrazione della giustizia avevamo avuto nel corso dei bilanci che precedevano quello dello scorso anno, la constatazione dell'entità dei residui passivi che si riscontravano in sede di discussione di bilancio diventava veramente grave.

Comunque, fatte queste osservazioni vorrei, anche per brevità, richiamare solo alcuni problemi, lasciando da parte le cifre che sono state oggetto di particolare esame da parte del senatore Maris. Voglio prima di tutto riferirmi al problema relativo al personale, problema del quale ci siamo occupati in Commissione giustizia e che, in occasione delle agitazioni che il collega Maris ricordava, abbiamo riproposto anche con una serie di interrogazioni alle quali, a distanza di mesi, il Ministro non ha ancora risposto. È vero che c'è stata la crisi di Governo, che c'è stato di mezzo il periodo estivo, ci rendiamo conto di tutte queste cose...

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.*
Se sono interrogazioni orali non ne ho colpa.

T R O P E A N O . Sono interrogazioni orali, che abbiamo presentato subito dopo le agitazioni dei cancellieri.

Ora, signor Ministro, nella nota preliminare a questo bilancio non è che il problema del personale non trova alcuna collocazione, perchè, in fondo, anche il problema del personale delle cancelliere e delle segreterie giudiziarie trova una sua collocazione, cioè si dice che si vuole pervenire alla soluzione di questo problema nel quadro della riforma burocratica nel nostro

Paese; però vi è questo inciso: «tenendo conto della particolare situazione e posizione giuridica di questo personale». Perchè voglio richiamare l'attenzione su questo breve inciso? Perchè lei, signor Ministro, sa meglio di noi quali sono i motivi di dissenso tra l'Amministrazione e il personale in questo momento; lei sa benissimo che si discusse se i funzionari delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie dovessero trovare una loro nuova collocazione non più nel quadro dell'atipico organico che essi costituivano in precedenza, ma nel quadro della burocrazia generale dello Stato e quindi con fisionomia, con qualifiche, con funzioni addirittura diverse da quelle che sono sino a questo momento esplicitate; oppure se dovessero continuare a rappresentare quella particolare branca dell'Amministrazione attuale che hanno rappresentato fino ad oggi con una regolamentazione speciale.

Perchè pongo questo problema? Prima di tutto perchè è un problema vivo e l'esperienza ci dice che il giorno in cui i cancellieri si pongono in agitazione si arresta ogni attività dell'Amministrazione della giustizia: infatti, mentre in altri settori l'astensione dal lavoro di una particolare categoria può non determinare l'arresto di tutta l'attività produttiva, nel settore dell'Amministrazione della giustizia il giorno in cui i funzionari incrociano le braccia l'Amministrazione si paralizza e si provoca il caos con lesione di interessi di migliaia di cittadini, oltre che degli stessi avvocati e giudici. Certamente, dunque, la disfunzione che si viene a determinare investe interessi generali del nostro Paese. Inoltre, il problema è urgente e va affrontato e risolto: oggi siamo già alla sesta graduatoria per le promozioni dei cancellieri e dei segretari giudiziari che viene bocciata dal Consiglio di Stato a seguito di ricorsi, il che sta ad indicare che questo meccanismo messo in atto per determinare le promozioni dei funzionari di cancelleria e di segreteria giudiziaria non funziona, non regge. Alcuni funzionari dicono che non si tratta di un giudizio «comparativo», ma di un giudizio «del compare»! Per cui si vedono funzionari conseguire la promozione non dico im-

meritatamente, ma in relazione a particolari spinte che ricevono, anzichè in relazione al diritto acquisito in dipendenza di funzioni esplicate, del servizio prestato, e via di seguito. A questo proposito vorrei ricordare un esempio che è indicativo: conosco un funzionario di cancelleria, il quale da ben 15 anni è dirigente della Sezione penale di un grosso Tribunale, e raggiunse il grado IX attraverso concorso per merito distinto, classificandosi come uno dei primi sul territorio nazionale. Ebbene, per questo funzionario che ha oltre 22-23 anni di servizio, magistrati, dirigenti di Tribunale, di Corte di appello, rilasciarono addirittura alla Commissione giudicatrice una dichiarazione dalla quale risultò essere il migliore funzionario di tutta la circoscrizione della Corte di appello. Purtuttavia questo funzionario, che non ha santi protettori, che è un uomo onesto, modesto, dignitoso, che non si rivolge mai ad alcuno nel momento in cui vengono apprestate le documentazioni per le graduatorie, resta sempre lì, mentre funzionari che sono entrati in servizio otto anni dopo, senza mai avere sostenuto concorsi per merito distinto, lo hanno scavalcato di gran lunga. Questo spiega come poi i ricorsi al Consiglio di Stato vengono accolti e vengono annullate le graduatorie. Ed è molto grave che ci troviamo di fronte alla sesta graduatoria annullata. Dobbiamo quindi intervenire con la massima urgenza per quanto attiene a questo problema.

D'altra parte, signor Ministro, non credo che quella leggina per la modifica dell'articolo 60, proposta l'anno scorso, abbia risolto il problema, perchè se è vero che abbiamo creato una Commissione in più, abbiamo anche lasciato le cose come stavano, cioè i criteri sono rimasti gli stessi, mentre il problema va risolto integralmente.

Occorre, pertanto, provvedere al più presto, perchè corriamo il rischio di trovarci di fronte ad un'agitazione del personale di cancelleria e di segreteria giudiziaria, con quelle conseguenze gravi che tutti conosciamo.

Un'altra questione che voglio sollevare è quella relativa all'edilizia penitenziaria. Questo certamente è un grosso problema.

Noi rilevavamo come nel momento in cui discutemmo la riforma dell'ordinamento penitenziario non si facevano qui che dei discorsi astratti, perchè tutte le bellissime affermazioni contenute in quella serie di norme che compendiano quel provvedimento non sono che affermazioni astratte, se il provvedimento non è accompagnato da precise proposte di iniziative che contestualmente rimuovano le cause che hanno portato alla drammatica situazione nella quale viviamo. Anche quando avremo approvato quell'ordinamento, non avremo risolto il problema, cioè non avremo fatto niente di più di ciò che è stato fatto con l'istituzione di una nuova Commissione per quanto concerne il concorso dei cancellieri.

Signor Ministro, comprendo benissimo che il problema non può essere risolto nel giro di pochi mesi e neanche di un anno, però dobbiamo cominciare a programmare quest'attività, dobbiamo sapere entro quale lasso di tempo riteniamo di essere nelle condizioni di adeguare le strutture ai nuovi ordinamenti che stiamo per approvare, perchè, diversamente, essi non avranno alcun valore pratico e rimarranno soltanto delle astratte affermazioni. Tuttavia, poichè comprendo che il tempo occorrente per realizzare tutto è abbastanza lungo, in questo contesto non comprendo ad esempio l'indicazione che è stata rivolta dal Ministero di grazia e giustizia ai comuni perchè riflettersero sull'opportunità di portare avanti certe iniziative relative alla costruzione di carceri mandamentali, che erano in atto. Ci trovavamo di fronte a comuni che avevano già pronte le pratiche per l'appalto, che avevano fatto sacrifici per reperire la somma occorrente per contribuire alla costruzione di queste carceri mandamentali, e dopo il dibattito sulla drammatica situazione carceraria esistente nel nostro Paese il Ministero intervenne con una lettera circolare ai comuni con la quale li invitava a desistere da iniziative di questo tipo, dal portare avanti iniziative già prese. Questo è un fatto estremamente grave.

Signor Ministro, ella può dirci che questo è stato fatto proprio perchè, nel quadro

della nuova visione degli istituti carcerari, si deve pervenire, a distanza di tempo, ad una integrale riforma, che non coinciderà più con l'esistenza delle carceri mandamentali: su questo convegno. Però ci troviamo anche di fronte a dei veri tuguri nei quali per moltissimi anni dovranno ancora continuare a vivere i detenuti! E quando abbiamo la prospettiva oltretutto di finanziamenti, noi diciamo: facciamo che questi edifici non vadano perduti, rappresenteranno sempre una ricchezza per il comune che avrà provveduto a portare avanti con successo quest'iniziativa, facciamo in modo che i detenuti non debbano continuare a vivere in quei tuguri che caratterizzano soprattutto le carceri di periferia nel nostro Paese.

Voglio muovere un altro appunto per quanto riguarda la nota preliminare.

Il collega Maris ha già fatto riferimento al proposito che vi era di intervenire in direzione dell'ammodernamento dei servizi igienici; impegno senza dubbio apprezzabile. Però, nella nota programmatica, si dice che per tale esigenza nel corrente esercizio finanziario l'Amministrazione ha dovuto limitare gli interventi già predisposti, in quanto è stato necessario dare la precedenza al finanziamento dei lavori comportanti rilevanti spese per il ripristino dei danni causati dalle rivolte dei detenuti in vari stabilimenti.

Onorevole Ministro, mi consenta di dire che dissentiamo profondamente da questo orientamento; perchè ciò vuol dire che il Governo ha voluto intervenire in tale questione con una misura che ha un carattere prettamente punitivo nei confronti dei detenuti. Sembra che si sia voluto dire: voi avete protestato per non avere il bugliolo; ma avete provocato dei danni ed il bugliolo lo continuerete a tenere ancora per due anni, in quanto quei soldi che dovevamo investire per ammodernare questi servizi igienici li investiamo adesso per riparare i danni che avete provocato. E se, come giustamente osservavano i senatori Petrone e Maris, dei nuovi danni vi saranno, perchè nuove agitazioni potranno verificarsi nelle carceri, finiremo col perpetuare questa terribi-

le situazione che abbiamo nelle carceri italiane, in quanto di volta in volta storneremo i soldi per riparare i danni. Non si può negare, quindi, che una cosa del genere abbia il sapore di una misura di carattere punitivo.

C O P P O L A . Il riferimento all'esercizio 1969 è di ordine tecnico-finanziario.

T R O P E A N O . Innanzitutto, senatore Coppola, non so in che modo il Ministro abbia operato lo storno da quella voce « servizi igienici delle carceri » per la riparazione dei danni causati nelle carceri.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. È una voce riguardante il Ministero dei lavori pubblici.

T R O P E A N O . Proprio qui volevo arrivare, onorevole Ministro; è una voce che riguarda direttamente il bilancio dei Lavori pubblici.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Siamo stati proprio noi ad invitare il Ministero dei lavori pubblici a fare la richiesta al Ministero del tesoro. Le dico questo per farle comprendere come noi abbiamo sentito il problema e, pur non avendo la competenza e nonostante le tante altre esigenze che pressano il Ministero dei lavori pubblici, ci siamo resi promotori di questa richiesta, pregando il Ministero dei lavori pubblici — direttamente competente — ad appoggiarla e a farla sua.

T R O P E A N O . Questa è la prova che la nostra critica è fondata. Ad ogni modo, ho già detto che le nostre critiche non si rivolgono tanto alla persona del Ministro, ma — come ho premesso — al Governo nel suo complesso, perchè è evidente che il Governo nel suo complesso non riesce a vedere l'importanza dei problemi dell'Amministrazione della giustizia.

Ora dobbiamo fare di tutto per giungere a trovare — come avevamo detto all'inizio — una giusta e adeguata collocazione ai problemi della giustizia nel quadro delle esi-

genze generali del Paese. E questo è un modo che ci dimostra come non si voglia invece marciare in questa direzione, perchè quando — ripeto — per riparare i danni causati dalle agitazioni dei carcerati storniamo somme destinate all'ammodernamento dei servizi igienici, siamo di fronte ad un fatto gravissimo dal punto di vista umano in quanto si vuole proprio inferire nei confronti dei detenuti. Obiettivamente il risultato è questo: il fatto si manifesta punitivo, negativo, addirittura agli antipodi di tutte le manifestazioni di buona volontà espresse nel corso del dibattito nell'Aula del nostro Senato.

Queste erano le brevi considerazioni che volevo fare. E per concludere aggiungo che abbiamo compendiato queste nostre critiche di carattere generale in un ordine del giorno, che sottoponiamo all'attenzione del Governo sperando che le voglia recepire non solo impegnandosi al riguardo, ma realizzando una serie di iniziative concrete che ci consentano di guardare con maggiore fiducia al futuro.

L'ordine del giorno, che reca la firma anche dei senatori Maris, Petrone e Lugnano, è del seguente tenore:

« Il Senato,

esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1970 e la nota preliminare che lo accompagna;

considerato che esso non si discosta sostanzialmente da quello dello scorso anno che pure era stato oggetto di critiche e rilievi da parte di tutti i settori;

ritenuto che non recepisce alcuna delle esigenze vivamente espresse nel corso del dibattito in Aula sulla crisi della giustizia, sulla drammaticità della situazione penitenziaria e carceraria in Italia con particolare riguardo ai problemi minorili;

rilevato che la generica enunciazione di impegni per il futuro e la pura elencazione di provvedimenti allo studio od in elaborazione stanno ad individuare l'assenza di ogni volontà politica diretta ad affrontare ed avviare a soluzione in modo rapido e demo-

cratico i problemi relativi all'amministrazione della giustizia nel nostro Paese;

ravvisata l'esigenza di operare — nel quadro delle aspettative espresse, delle proposte enunciate e dagli impegni già assunti — un concreto processo di rimozione delle cause che si riscontrano alla base dell'insufficienza della giustizia, dell'insofferenza del personale e dei reclusi, dell'intollerabile trattamento riservato ai minori, dell'ineadeguatezza dei mezzi;

impegna il Governo:

1) ad apprestare senza ulteriori indugi un piano organico per l'edilizia penitenziaria e la realizzazione di tutte le altre iniziative suggerite ed imposte dal dibattito avviato sulla riforma dell'ordinamento penitenziario;

2) a precisare immediatamente gli interventi da operare per il superamento dell'attuale situazione degli istituti e dei tribunali minorili;

3) ad adottare i provvedimenti necessari per andare incontro alle legittime richieste di tutto il personale sia dal punto di vista retributivo che di aggiornamento professionale;

4) ad assicurare ai detenuti il lavoro, la giusta retribuzione, l'assicurazione assistenziale e previdenziale ».

P E T R O N E . A nome anche dei senatori Tropeano, Lugnano e Maris, desidero presentare il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

considerato che la Camera dei deputati ha già approvato il disegno di legge n. 380, che concede delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale;

ritenuto che con gli articoli 42, 43, 44 e 45 di detto disegno di legge si fissano nuovi criteri in materia di coercizione personale e di custodia carceraria, che sono in netto contrasto con le attuali norme del codice di procedura penale vigente in relazione al mandato di cattura obbligatorio, alla

libertà provvisoria ed alla durata della carcerazione preventiva;

considerato altresì che, una volta fissati tali criteri, almeno per quella parte che attiene alla sfera della libertà personale del cittadino, non è possibile attendere l'emanazione dell'intera legge delegata ed occorre invece provvedere con la massima urgenza;

impegna il Governo ad assumere un'immediata iniziativa legislativa, che regoli subito l'intera materia dell'obbligatorietà del mandato di cattura, della carcerazione preventiva e sua durata e della libertà provvisoria, che rispetti i criteri fissati dal disegno di legge n. 380 approvato dalla Camera dei deputati ».

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Domando scusa, innanzitutto, se ieri non ho potuto partecipare alla vostra seduta, che indubbiamente sarà stata interessante come quella di oggi; e quindi può darsi che non risponda ad alcuni dei quesiti che sono stati ieri sollevati. Prego pertanto i colleghi che non avranno una mia risposta di scusarmi, anche perchè il resoconto stenografico mi è arrivato nelle prime ore di questo pomeriggio e quindi non ho avuto modo di studiarlo. Ritengo tuttavia che le obiezioni che sono state fatte oggi siano più o meno largamente quelle di ieri.

Comincio dalle questioni di carattere generale.

Per quanto riguarda le proporzioni del bilancio della Giustizia in relazione alla spesa globale dello Stato, desidero osservare e richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori sul fatto che il bilancio della Giustizia non si può giudicare a questa stregua. Vi sono delle tabelle di spesa estremamente dinamiche che crescono in maniera straordinariamente elevata; ma vi sono dei bilanci che non possono avere questa stessa dinamicità. Ad esempio, il bilancio della Pubblica Istruzione, quello della Sanità, quello della Difesa effettivamente hanno una dinamicità notevole. Tuttavia devo dire ai colleghi, per una nota che ricordo di avere letto alcuni mesi fa, che dal 1965 al 1969 il bilancio della Giustizia è aumentato del 30 per cento: il che ha un suo notevole significato.

Non è esatto poi che l'aumento del bilancio di quest'anno sia solo pari al 5 per cento. È esatto che l'aumento appare soltanto di 10 miliardi rispetto a quello dell'anno scorso; ma anche 10 miliardi sarebbero qualcosa di più del 5 per cento.

M A R I S . Sono 8 miliardi.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Per l'esattezza sono 9 miliardi e 300 milioni. Ma desidero poi richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che nel fondo globale del Tesoro vi sono stanziamenti che danno l'avvio all'attuazione del programma che io annunciai nel mese di gennaio dinanzi al Senato. Essi ammontano a 6 miliardi e 324 milioni relativi ad oneri comportati da provvedimenti legislativi in corso.

Altri oneri, circa 5 miliardi, sono poi contenuti nei bilanci dei Ministeri dei trasporti e dei lavori pubblici, talchè l'ammontare della spesa che attiene al Ministero di grazia e giustizia è notevolmente superiore a quello che appare dalla tabella n. 5.

E veniamo alle osservazioni relative alla nota preliminare. Una prima osservazione, mossa anche ieri dalla senatrice Tedesco, riguarda il diritto di famiglia.

Mi è stato riferito che l'onorevole senatrice ha riscontrato nella frase: « rielaborazione coordinata di tutte queste proposte da parte del Governo » un accento poco riguardoso nei confronti del Parlamento.

L'intenzione del Governo ed il senso effettivo della frase riportata nella nota preliminare hanno viceversa un significato del tutto diverso: cioè di profondo rispetto per il Parlamento. È chiaro che il Governo non si può sostituire al Parlamento nel coordinamento dei quattro disegni di legge che in materia sono stati presentati, tre alla Camera dei deputati ed uno, ad iniziativa della senatrice Falcucci, qui al Senato. Sarebbe cosa impossibile, anzi inconcepibile e, pertanto, quando il Governo ha detto che è suo proposito procedere ad una rielaborazione coordinata di questi disegni di legge ha inteso dire che pone la massima attenzione alle varie formulazioni che sono state pre-

sentate alla Camera ed al Senato assumendosi la responsabilità di una scelta, come Governo, mediante un atto proprio concretato in proposta legislativa e sottoponendo poi questa scelta, che — ripeto — presuppone il rispetto e quindi il contributo di tutte le iniziative parlamentari, alle definitive decisioni del Parlamento.

Per quanto riguarda le critiche relative alle società per azioni, desidero osservare al senatore Maris che la nota preliminare della tabella n. 5 non può parlare della politica del Tesoro, ma solo della politica di sua competenza; la critica che egli ha mosso intorno alle disposizioni che dovrebbero disciplinare l'esodo del capitale all'estero non è dunque di mia competenza e non mi spetta confutarla in questa sede. Ci sarebbero indubbiamente parecchie osservazioni da fare, ed io sono il primo a deplorare che il fenomeno si sia verificato e a dire che delle misure dovevano essere prese (ed in parte sono state adottate), ma per sua competenza il Ministero della giustizia doveva indicare solo i mezzi tecnico-giuridici opportuni per contrastare l'esodo della valuta. Il quale esodo, però, non si contrasta solo con iniziative di carattere penale ma soprattutto con l'apprestamento di strumenti finanziari in grado di richiamare, in contrasto ed in competizione con il richiamo costantemente esercitato dagli Stati esteri, la valuta nel nostro Paese.

Per quanto attiene alle riforme proposte dal Ministero di grazia e giustizia, si tratta di innovazioni che rispondono in modo preciso ad esigenze sentite non solo per i fondi comuni di investimento, ma anche in riferimento alla riforma delle società per azioni.

Se il senatore Maris ha letto i principi che si intendono adottare per attuare questa riforma avrà constatato che si vogliono risolvere i problemi di fondo concernenti il controllo statale sulle società per azioni, la protezione delle minoranze ed il conferimento di una maggiore agibilità a favore dei grandi operatori economici, cioè di quelle società che contano migliaia e migliaia di azioni le quali, in base alla vecchia legislazione, non possono operare se non attraverso forme

che, effettivamente, o ostacolano le iniziative dell'ente o trascurano la posizione delle minoranze.

D'altra parte, desidero ricordare che la riforma delle società per azioni, pure essendo una nostra iniziativa, è anche comandata dalla situazione internazionale specie del Mercato comune europeo; abbiamo infatti impegni in proposito e se non opereremo una nostra riforma saremo costretti a recepire quella che verrà decisa dal Consiglio dei ministri del MEC: ecco perchè, nella nota preliminare, ci siamo espressi in un certo senso.

Sarà certamente a conoscenza dei senatori che un disegno di legge concernente una prima applicazione di questa riforma è stato approvato proprio dal Senato ed è ora innanzi all'altro ramo del Parlamento.

Sul problema della disciplina degli spettacoli teatrali e cinematografici dirò in via confidenziale — al Senato siamo un po' abituati a parlare senza rispettare norme troppo rigide o ufficiali — che il Ministro di grazia e giustizia ha proposto a quello del turismo e dello spettacolo una riforma fondamentale della quale non ho nessuna ragione di nascondere le linee basilari: si propone l'abolizione della censura di carattere amministrativo tranne che per i minori poiché, in questo ultimo caso, riteniamo che la censura amministrativa sia essenziale e tanto più oggi dopo quello che purtroppo si nota circa la crescente degenerazione morale ed anche, mi si consenta, del buon gusto.

Con il buon costume non si esaurisce tutta la possibilità di censura rispetto ai minori; ci sono *film* che possono impressionare l'immaginazione dei ragazzi ed indurli, o quanto meno agevolarli, verso il cammino che sbocca nel delitto.

M A R I S . Ma non esiste alcuna disposizione di legge che permetta al magistrato di intervenire prima che un *film* sia stato programmato!

G A V A , ministro di grazia e giustizia. Nel concetto di buon costume deve anche essere contenuto il principio di non indurre

il ragazzo nella tentazione di consumare un reato; nei confronti degli adulti si può essere più larghi. Comunque, il criterio che il buon costume riguardi solo il sesso mi lascia alquanto perplesso.

Che le misure di carattere preventivo non possano essere dall'autorità giudiziaria emesse prima che venga consumato il reato siamo perfettamente d'accordo; una prima proiezione pubblica deve essere data perchè si costituisca la materia del reato. Per agevolare il pronto ed ortodosso intervento dell'autorità giudiziaria si propone che prima di proiettare una pellicola questa venga depositata presso il Tribunale di Roma — unico competente a conoscere della materia — in modo che questo, dopo la prima proiezione, possa usare anche il mezzo del sequestro penale che è uno strumento normale di azione dell'Autorità giudiziaria.

M A R I S . Discuteremo dell'argomento a suo tempo; l'unica obiezione è che se viene mantenuta la censura soltanto per i minori ciò significa che, in realtà, continuerà ad esistere per tutti i *film* messi in circolazione i quali, ovviamente, saranno distribuiti nell'intero Paese con il rischio di essere visti anche dai ragazzi. Al limite, questa censura si estenderebbe anche alle opere teatrali.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. C'è anche sulle opere teatrali perchè i copioni vanno depositati preventivamente; in ogni modo, discuteremo di tutte queste particolarità quando esamineremo la proposta di legge.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, anche qui desidero informare che già da quattro mesi abbiamo inviato al Consiglio superiore della magistratura un nostro schema di disegno di legge relativo al reclutamento ed alla formazione dei magistrati, disegno di legge importantissimo e fondamentale ai fini del riordinamento del sistema giudiziario.

Per il resto, non è che il Governo solo non abbia programmi ben definiti: non hanno programmi il Parlamento, il Consiglio

superiore della magistratura, gli Ordini forensi, eccetera; questa è la situazione nella quale ci troviamo!

Ho già detto in Senato che solo una delle associazioni della Magistratura ha presentato in proposito tre disegni di legge per l'ordinamento giudiziario; di fronte a questa situazione è stata costituita presso il Consiglio superiore della magistratura una Commissione con decreto del Capo dello Stato ed anche presso il nostro Ministero è stata formata una Commissione per studiare e cercare di risolvere vari problemi gravissimi legati, peraltro, in parte alla soluzione — e qui richiamo l'attenzione della Commissione — dei problemi relativi alla riforma del Codice di procedura penale ed a quella del Codice di procedura civile.

Per esempio, il grosso problema del Giudice unico ha certamente addentellati importantissimi con la riforma del Codice di procedura civile che è all'esame del Senato; come si vede, non si tratta di cattiva volontà e di trascuratezza e neanche si tratta di incapacità o di pigrizia; piuttosto si tratta di obiettiva esigenza di saggiare quale sia il migliore indirizzo da adottare in ordine alla disparità molteplice dei pareri che in questa materia estremamente delicata e complessa si vanno manifestando.

Per gli uffici giudiziari, per le cancellerie, eccetera mi riporto a quanto detto dal senatore Tropeano. La situazione è questa: c'è un'agitazione nel settore, ma siamo obbligati a rispettare la legge approvata dal Parlamento in materia di riforma burocratica.

Devo dire che, per mia convinzione particolare che ho già sostenuto e continuerò a sostenere, ritengo che quella dei cancellieri sia una carriera atipica che non può essere confusa con le carriere generali amministrative dello Stato. Purtroppo, però, un articolo della legge sulla riforma burocratica ha proibito l'esistenza di carriere speciali tranne quelle tassativamente indicate nella legge stessa.

Per tale ragione chiedere di risolvere e sperare di risolvere in sede amministrativa la questione nel senso desiderato dalla cate-

goria senza un accenno di riforma da parte del Parlamento dell'articolo che esclude per i cancellieri la possibilità di una carriera atipica ed autonoma mi pare molto arduo.

Per quanto riguarda gli uffici giudiziari ripeto che il sistema che abbiamo adottato mi sembra buono; abbiamo costruito e sono in via di costruzione 150 uffici giudiziari tra cui quattro Corti di appello, molti Tribunali e molte Preture. Ripeto, il sistema adottato è tanto buono che abbiamo già ricevuto una quantità di domande da parte degli altri comuni per la costruzione dei medesimi edifici e nel piano vi è la previsione di realizzarne altri 250. Per poter venire incontro celermente a queste domande, abbiamo chiesto ed ottenuto da parte del Tesoro un aumento degli stanziamenti a favore dei comuni. Il sistema è buono perchè è decentrato; purtroppo abbiamo dovuto constatare che il Ministero dei lavori pubblici non è in grado di dare attuazione a tutto l'insieme delle opere che le leggi gli affidano. Se dovessimo affidare al Ministero dei lavori pubblici l'incarico di progettare gli edifici giudiziari, non potremmo sperare in una rapida soluzione del problema; viceversa decentrando, dando la responsabilità ai comuni, queste opere potrebbero essere eseguite rapidamente, come l'esperienza insegna.

C'è la questione della spesa, ma voi sapete che il Ministero giunge a dare un contributo del 75 per cento della spesa, compreso il suolo edificatorio. I comuni che abbiano una certa abilità — questo lo dico in *camera caritatis* — riescono a contenere nel contributo dello Stato la spesa totale degli edifici; ecco perchè la legge è appetita dagli enti locali.

Per quanto riguarda poi il lavoro dei carcerati, è esatto che esiste quella circolare che qui è stata richiamata, che io non condivido, ma che tuttavia è resa necessaria dalle disposizioni del Codice penale che il Regolamento applica, ragion per cui ho già proposta al Tesoro una riforma radicale che potrà essere raggiunta tramite un apposito disegno di legge. Desidero anche informare che in attesa di questa riforma di carattere

radicale, che tra l'altro non so se sarà approvata, è stata istituita una commissione col compito di migliorare anche nel regime attuale le condizioni del lavoratore che sia in espiazione di pena. Sembra a me cosa difficile — e lo dichiaro con estrema convinzione — sostenere dal punto di vista umano e sociale che al liberato del carcere, il quale deve cercare di formarsi una nuova vita, sia possibile imporre l'afflizione di persecuzioni post-carcerarie intese al recupero delle spese di mantenimento in carcere; persecuzioni tanto più gravi perchè capitano nel momento della disoccupazione, quando cioè il carcerato torna in famiglia ed ha bisogno egli stesso di assistenza, di procurarsi un lavoro per mettersi concretamente sulla via della riabilitazione. È quindi proposito del Ministro di grazia e giustizia proporre l'abolizione di quelle norme del Codice penale che contrastino questo indirizzo: in conseguenza saranno abolite anche quelle norme regolamentari che ne derivano.

Per i servizi igienici con estrema sincerità il Ministero ha dichiarato che per il 1969 non ha potuto espletare il programma previsto. Ma questo non significa che non ha espletato nessuna parte del programma, tanto è vero che adesso, contemporaneamente alla riparazione dei danni, nelle carceri di Torino — lo stesso avverrà per quelle di Milano — i servizi igienici vengono introdotti secondo le moderne concezioni anche in quei bracci in cui prima non c'erano.

Per quanto riguarda in generale la politica della edilizia carceraria, desidero informare la Commissione della situazione dinanzi alla quale ci si è trovati. Ho detto prima che il Ministero dei lavori pubblici è oppresso da una quantità di incombenze straordinarie, per cui non può tenere dietro all'insieme delle opere pubbliche a cui dovrebbe attendere. Questo si verifica in particolare per quanto riguarda l'edilizia carceraria, avendo noi riscontrato che nel Ministero dei lavori pubblici non esiste, o quasi, la presenza di ingegneri che abbiano competenza in materia. Di qui la constatazione amara che abbiamo dovuto fare del passare di anni ed anni per la costruzione di carceri per le quali

erano stati stanziati i fondi necessari (vedasi Sassari, Roma e via di seguito).

Ora, dovendosi provvedere ad un piano generale per la revisione di tutti gli istituti carcerari, ho pensato che si dovesse primariamente provvedere al modo come spendere questi denari una volta stanziati, affinché anche i nuovi stanziamenti non vadano ad accrescere quei residui passivi che tutti noi lamentiamo. Ho pertanto proposto al Ministro dei lavori pubblici, che ha accettato, che le progettazioni delle carceri vengano affidate ad enti a partecipazione statale che abbiano un'attrezzatura straordinaria atta a provvedere a queste incombenze. Debbo dire che in linea di massima il Ministro dei lavori pubblici ha aderito ed io ho inviato uno schema di disegno di legge al Ministero del tesoro. Nel frattempo il Ministero del tesoro ha compilato il bilancio. Non ho avuto il coraggio di chiedere al Ministero del tesoro stanziamenti per opere che sapevo con certezza non avrebbero potuto essere effettuate nè in questo nè nell'anno venturo e probabilmente neppure nel 1971.

Ho quindi chiesto al Ministero del tesoro che i 200 miliardi siano come impegno stanziati, in parte anche piccolissima, nella nota di variazione ed il resto in cinque, sei, sette anni in modo che appena sarà approvato dal Parlamento il disegno di legge che mi propongo l'anno prossimo di presentare ed appena pronta la nota di variazione ed approntate le progettazioni essi siano effettivamente utilizzati per le costruzioni.

Non è quindi esatto che il Ministero sia stato inerte a questo proposito e mi fa piacere informare gli onorevoli senatori della attività che è stata svolta, trovando finalmente comprensione da parte del Ministero del tesoro, anche esso preso — come tutti loro sanno — da tante istanze di carattere prioritario, che purtroppo hanno una forza persuasiva preminente e molto più incisiva di quel che non abbia il Ministero di grazia e giustizia.

Per quanto riguarda il personale, abbiamo approntato tutti i disegni di legge relativi agli agenti di custodia, ai dattilografi ed al

personale in genere, in virtù di segnalazioni che ci sono state fornite anche dalla Commissione Ianiri, che io qui sento proprio il dovere di lodare per il lavoro compiuto. Nel fondo globale del Ministero del tesoro sono previste le prime spese che si svilupperanno man mano che saranno assunti i contingenti di personale che sono previsti nei disegni di legge stessi.

Pertanto, quel piano complessivo di cui avevo parlato si va attuando. Non è un piano che debba avere un'approvazione legislativa globale e simultanea da parte del Parlamento; è un piano che prevede singoli interventi di carattere legislativo coordinati al fine di risolvere la crisi della giustizia.

Ma come ho detto altre volte la crisi della giustizia non si risolve solo con la predisposizione di una migliore organizzazione del personale e con l'apprestamento, pur necessario, di nuovi edifici sia giudiziari che penitenziari; bisogna provvedere anche alle riforme.

Al riguardo il Senato è impegnato con riforme di grande peso. Mi permetto anzi di raccomandare che venga rapidamente approvato il disegno di legge delega relativo alla riforma della procedura penale e raccomando altresì che vengano portate avanti la riforma del Codice penale e quella del Codice di procedura civile, nonché l'altra del sistema penitenziario.

A proposito delle carceri mandamentali, assumo in pieno la responsabilità della circolare che mi sembra molto ragionevole, e non solo in vista della moderna applicazione dei criteri in ordine al sistema penitenziario, ma anche in previsione di una diminuzione drastica della preventiva custodia in carcere.

Il senatore Petrone ha presentato un ordine del giorno che risponde alla verità; debbo dirlo perchè ho assunto l'impegno cui accenna; anzi sono convinto che disciplinare il carcere preventivo in relazione ai nuovi indirizzi processuali sia un nostro compito prioritario. Ora, effettivamente il nuovo Codice di procedura penale andrà in vigore fra due, tre anni come io spero, e devo,

a questo proposito, informare il senatore Petrone che se non è stato fatto prima lo studio per il disegno di legge, ciò è dipeso dalla crisi governativa; ma io ho posto immediatamente allo studio degli uffici legislativi la riforma che abbiamo qui insieme convenuto di fare. Ora se dobbiamo prevedere una fortissima riduzione dei detenuti in prevenzione per cui le carceri mandamentali non avranno più ragione di essere, perchè affrontare la spesa di edificarle? Ho sentito il dovere, pertanto, in virtù anche di quell'indirizzo che ho sempre osservato di effettuare spese utili il più possibile, di avvertire i comuni sulla previsione che le loro costruzioni carcerarie diventassero inutili e che si poteva, viceversa, pensare ad altre costruzioni come, ad esempio, uffici giudiziari, impegnandosi il Ministero di grazia e giustizia a dare le stesse somme che sarebbero state spese per l'edificazione di carceri mandamentali. E mi sembra che questo sia un modo di procedere giudizioso, prudente, vorrei quasi dire — se mi è permesso in questi tempi di contestazione — da buon padre di famiglia.

Ecco il perchè della circolare, che secondo me ha una ragione obiettiva per essere giudicata valida.

Ciò detto, mi pare di aver risposto a tutte le osservazioni sollevate nel corso di questo dibattito.

M A R I S . Vi è la questione da me sollevata, onorevole Ministro, dei 500 milioni per l'assistenza ai non abbienti.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* È esatto. Al riguardo desidero dirle, senatore Maris, che non deve avere alcun timore. Sono convinto anch'io che 500 milioni sono pochi. Peraltro, abbiamo *in itinere* l'approvazione del disegno di legge sul patrocinio statale, che io spero venga varato al più presto; quando esso sarà approvato, la spesa diventerà obbligatoria ed essendo tale, anche se non vi è stanziamento in bilancio, in virtù dell'articolo 41 della legge sulla contabilità dello Stato, il Tesoro è tenuto a pagare. Ecco perchè i 500 milioni non rappre-

sentano alcuna remora all'approvazione del disegno di legge sul patrocinio statale.

M A R I S . Vi è l'altra questione, poi, dei ruoli per il personale degli istituti di prevenzione minorile.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* È evidente che bisognerà provvedere anche al personale educatore dei minorenni negli appositi istituti, taluni dei quali stanno oggi in una situazione davvero deplorabile. A questo proposito, ripeto che noi abbiamo fatto la proposta alla Riforma burocratica di dividere in due la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, costituendo accanto ad essa una Direzione generale per i minorenni, in modo da poter dedicare cure differenziate ed efficaci agli istituti in cui debbono essere rieducati i minorenni. Anche per questo vi sono delle previsioni nel bilancio nel capitolo del fondo globale.

Per quanto riguarda gli ordini del giorno, concordo con il contenuto dell'ordine del giorno presentato dal senatore Petrone e quindi lo accolgo. Per quanto riguarda l'ordine del giorno dei senatori Tropeano, Maris, Petrone e Lugnano, non posso accettarlo — come loro comprenderanno — nelle motivazioni, perchè non è esatto che non abbiamo fatto nulla e che questo bilancio non rappresenti un inizio di novità nei confronti dei bilanci precedenti. Lo accetto, viceversa, per quanto riguarda gli impegni che vi sono stati indicati. Anzi desidero che vengano ribaditi per dare a me maggiore forza nella mia azione.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare e se non vi sono obiezioni, la Commissione dà mandato al relatore di trasmettere alla 5ª Commissione permanente parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

La seduta termina alle ore 19,30.