

53.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 2 DICEMBRE 1976

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SCALFARO

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> . . . . .	2867	<b>Mozioni (Seguito della discussione) e interpellanza (Seguito dello svolgimento) sulla situazione della giustizia:</b>	
<b>Disegno di legge (Presentazione)</b> . . . . .	2892	<b>PRESIDENTE</b> . . . . .	2867
<b>Proposte di legge:</b>		<b>BONIFACIO, Ministro di grazia e giustizia</b>	2867
(Annunzio) . . . . .	2867		2888
(Proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa) . . . . .	2867	<b>COMPAGNA</b> . . . . .	2891
		<b>DI NARDO</b> . . . . .	2884, 2888
		<b>PANNELLA</b> . . . . .	2877
		<b>REGGIANI</b> . . . . .	2888
		<b>SABBATINI</b> . . . . .	2882
		<b>STEFANELLI</b> . . . . .	2879
		<b>TESTA</b> . . . . .	2889

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10.**

COCCIA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento i deputati Bernini, Cappelli, Corallo, Granelli, Morini, Moro Paolo e Segre sono in missione per incarico del loro ufficio.

**Annunzio  
di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

BAMBI ed altri: « Proroga al 31 dicembre 1977 della riduzione del 6 per cento dell'aliquota IVA sui prodotti petroliferi agevolati per uso agricolo e per la pesca in acque interne » (868);

MASSARI: « Costruzione di case di riposo per lavoratori anziani » (869);

MASSARI: « Legge quadro di riforma della pubblica assistenza » (870);

ANIASI ed altri: « Provvedimenti straordinari a sostegno degli enti lirici e delle attività musicali in Italia e all'estero » (871);

FERRI ed altri: « Aumento del contributo di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, concernente il piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato » (872).

Saranno stampate e distribuite.

**Proposta di assegnazione di un progetto di legge a Commissione in sede legislativa.**

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in

sede legislativa del seguente progetto di legge:

*alla XI Commissione (Agricoltura):*

PISONI ed altri: « Trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di terre incolte o insufficientemente coltivate » (677) (con parere della I, della IV e della VI Commissione).

La suddetta proposta di assegnazione sarà posta all'ordine del giorno della prossima seduta.

**Seguito della discussione di mozioni e dello svolgimento di una interpellanza sulla situazione della giustizia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione di mozioni e dello svolgimento di una interpellanza sulla situazione della giustizia.

Come la Camera ricorda, nella seduta del 26 novembre è stata chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

BONIFACIO, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà. Onorevole ministro, la prego di rispondere anche alla interpellanza Bozzi n. 2-00063.

BONIFACIO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli deputati, nel momento in cui, qualche settimana fa, dichiarai la piena disponibilità del Governo ad una sollecita discussione sul problema carcerario, fui mosso dal convincimento che dalla discussione di un tema così impegnativo sarebbero emersi elementi assai significativi per l'orientamento del Governo in un settore che coinvolge, più di quanto a prima vista possa apparire, fondamentali principi del nostro ordinamento e del modo di essere della nostra civiltà.

Il ricco, fecondo dibattito che oggi si conclude ha dimostrato quanto quel mio convincimento fosse fondato.

Alla mozione radicale, più specificamente volta a considerare la riforma del-

l'ordinamento penitenziario (ma i successivi interventi dei proponenti di quella mozione, ed in particolare quello dell'onorevole Mellini, hanno dimostrato bene che si trattava solo di un punto di partenza per un più ampio discorso) altre mozioni si sono aggiunte, che hanno allargato il tema, inquadrandolo in quello più vasto dell'intera problematica della giustizia; la successiva ampia discussione ha poi rivelato gli intimi legami che corrono fra tema specifico e tema generale, legami indissolubili e tali da rendere non proficuo un discorso che li metta in secondo piano o addirittura li ignori.

Ed invero una sola, ma basilare considerazione è sufficiente a mettere in evidenza come non sia possibile affrontare il tema carcerario senza nel contempo farsi carico della problematica che sta a monte rispetto all'esecuzione penale. L'elevato numero di detenuti in attesa di giudizio, mentre costituisce la principale ragione delle enormi difficoltà nelle quali si dibatte l'amministrazione penitenziaria, è nel contempo il sintomo più allarmante della crisi della giustizia. Facevo questa constatazione non molto tempo fa — precisamente nella seduta del 30 settembre della Commissione giustizia di questa Camera — e da essa, come era inevitabile che accadesse, si sono mossi quanti in questo dibattito hanno coinvolto tutti i problemi della giustizia. Effettivamente l'elevatissimo numero di detenuti in attesa di giudizio significa che è in crisi il nostro processo penale, ma a sua volta questa crisi, pur nascendo dalle ragioni specifiche che più innanzi illustrerò, trae origine anche da motivazioni più generali, che investono l'intero ordinamento e tutta l'amministrazione della giustizia.

Ma riconoscere questa verità deve significare acquisire consapevolezza della estrema complessità del tema che stiamo affrontando e della scarsa credibilità di soluzioni totali, immediate e miracolistiche. Sarebbe illusorio e velleitario ipotizzare che nell'attuale, difficile situazione del paese sia possibile realizzare tutte quelle profonde riforme che pur appaiono necessarie per assicurare una giustizia rapida, efficace, al passo con i tempi.

Quel che si può fare — e se si può fare, si deve fare — è avviare un discorso nuovo sui problemi della giustizia, respingere ogni pericoloso atteggiamento volto,

sia pure inconsapevolmente, ad assumere la gravità della crisi a giustificazione e motivazione di colpevole inerzia; quel che si può e si deve fare è l'affrontare, in una visione programmatica, quei problemi che appaiono assolutamente prioritari.

Io credo, onorevoli deputati, che sia finalmente maturata la premessa essenziale di questo impegno di rinnovamento: la volontà politica di assegnare alla giustizia quel posto che sia corrispondente al grado di connessione che è dato di riscontrare fra questa funzione dello Stato e la corretta funzionalità dell'intero sistema costituzionale. È altamente significativo che nel discorso programmatico del Presidente del Consiglio Andreotti i problemi del mondo del diritto siano stati considerati come prioritari. Ed è altrettanto importante che in questo ampio dibattito ci sia stata una inequivocabile convergenza di tutti i gruppi politici, non soltanto nel sottolineare la grave crisi della giustizia, ma anche nella indicazione di una concreta disponibilità a sorreggere tutte le iniziative idonee ad avviarne il superamento. E ritengo di non errare, interpretando il senso profondo delle cose dette in quest'aula, se affermo che tutte le parti politiche convergono su quanto esplicitamente ha detto l'onorevole Coccia a nome del suo gruppo, e, cioè, che pur in questa difficile situazione economico-finanziaria del paese, che impone rigidi limiti alla pubblica spesa, è necessario fare ragionevole eccezione per quanto riguarda il bilancio del Ministero che mi onoro di dirigere.

Questa volontà politica, che appare dunque comune al Governo e all'intero Parlamento, consente ed impone l'inizio di un discorso valido a portare avanti un'azione decisa, che incida in profondità su tutti i fattori, organizzativi e legislativi, che in questi anni hanno contribuito a determinare quella crisi sulla quale ormai tutti portiamo la nostra preoccupata attenzione. E tuttavia la disponibilità del Governo e del Parlamento a fare certe cose sarebbe vana ed improduttiva di effetti positivi se non riuscissimo a coinvolgere la collaborazione responsabile di tutti gli operatori del diritto. La gravità e le difficoltà obiettive della situazione richiedono che i giudici, il personale dell'amministrazione giudiziaria, gli avvocati, tutti i protagonisti del mondo del diritto, si sentano partecipi di un generoso impegno diretto a soddisfare l'interesse primario della collettività ad una giustizia che

renda effettivi i diritti che la Costituzione e l'ordinamento riconoscono ai cittadini.

In questa direzione un posto centrale spetta certamente ai nostri giudici, sui quali incombe la esaltante responsabilità di prendere piena coscienza — come bene afferma la mozione democristiana — di quanto di nuovo emerge dalla Costituzione e dalla società.

Il ruolo del giudice, invero, è oggi diverso nella stessa misura in cui diverso è il ruolo del diritto. In una società in profonda trasformazione, che non vuole conservare un vecchio assetto ma, al contrario, come si evince dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, punta al traguardo di un assetto più rispettoso del fondamentale principio di eguaglianza, il diritto, pur conservando i suoi caratteri garantistici, deve svolgere una funzione promozionale e dinamica, concorrendo al rinnovamento ed al progresso della società. Orbene, ciò comporta, a mio avviso, un nuovo atteggiarsi dello stesso potere giurisdizionale, giacché se in un ordinamento volto a conservare più che ad innovare lo spazio riservato al giudice appare estremamente limitato, incomparabilmente più ampio esso diventa quando la legge mira a rompere con il passato, a dare rilevanza a nuovi valori e, in particolare, ad una sostanziale e non formale eguaglianza dei cittadini: giacché è inevitabile allora allargare la discrezionalità del giudice e rendere il giudice in larga misura partecipe di una azione volta a rendere effettiva quella promozione sociale che le leggi si propongono di perseguire. E infatti in questa direzione si è mossa la parte più significativa della nostra recente legislazione. Quali e quanti spazi di discrezionalità hanno aperto al giudice, ad esempio, lo statuto dei lavoratori, il processo del lavoro, il diritto di famiglia, lo stesso ordinamento penitenziario, la significativa riforma del regime della recidiva, il più ampio potere inerente al gioco della valutazione di prevalenza delle circostanze attenuanti ed aggravanti, l'abolizione, almeno in via di principio, del divieto di libertà provvisoria in presenza di mandato di cattura obbligatorio, e così via?

Del resto — a parte la composizione storicamente stratificata del nostro ordinamento, sulla quale ha così bene richiamato la nostra attenzione l'onorevole Bozzi; a parte la nuova complessità delle stesse fonti del diritto in un quadro che oggi vede conver-

gere leggi dello Stato, leggi delle regioni, regolamenti con forza di legge di autorità sovranazionali (tutti elementi, questi, che concorrono a rafforzare il carattere in un certo modo « creativo » della giurisdizione e, quindi, a dare un nuovo significato alla giurisprudenza) — a parte tutto ciò, dicevo, dobbiamo chiederci se non si è modificato lo stesso rapporto fra il giudice e la legge in presenza di un sistema che al giudice consente ed impone, prima di applicare la legge, di verificare se questa sia costituzionalmente valida. Non è vero forse che egli, in certo modo, diventa, prima che giudice del caso concreto ed ancorché limitatamente al promovimento del giudizio costituzionale, giudice della stessa legge?

Orbene, queste brevissime pennellate, su un tema che certo meriterebbe più ampia ed approfondita trattazione, sono sufficienti, onorevoli deputati, a farci intendere quale contributo si debba sollecitare dai giudici perché quanto noi stabiliamo attraverso la legge diventi diritto effettivo, operante, vivente. Ed io sono fiducioso che, se saremo capaci di offrire i mezzi necessari, questo contributo noi lo otterremo. La fiducia nasce dalla constatazione sicura che in questi anni la magistratura ha dato ampia, sicura prova della sua fedeltà alla Costituzione ed ai suoi principi supremi. Sento perciò il dovere di prendere netta e decisa posizione su quella parte della mozione radicale che sembra addossare ai magistrati la gravissima responsabilità di perseguire o nei fatti difendere « una politica giudiziaria repressiva ed eversiva dei dettati costituzionali ».

È un duro giudizio che il Governo non può condividere. Si possono, certo, esprimere critiche, riserve su questa o su quella pronuncia giurisdizionale, ma dobbiamo nel contempo dare atto alla magistratura italiana di aver assunto un ruolo che, ben lungi dal collegarsi ad interessi reazionari, violenti ed autoritari, ha consentito che fondamentali principi della Costituzione da enunciazione astratta divenissero realtà concreta ed operante.

In verità, è opinione corrente e, credo, da tutti condivisa, che in questi ultimi due decenni la giustizia costituzionale abbia rappresentato la fonte più efficace del rinnovamento del nostro ordinamento. Orbene, chi tenga presente il vigente sistema del giudizio incidentale di legittimità costituzionale non potrà non convenire che questo decisivo contributo all'effettiva vigenza della Costituzione non ci sarebbe stato — o, al-

meno, non sarebbe stato tanto rilevante — se la magistratura italiana non fosse stata, come è stata, altamente sensibile ai valori democratici della nostra suprema legge. E mi sembra che in questa sede sia opportuno — in considerazione della materia che qui trattiamo — ricordare quanto prezioso sia stato l'apporto dei giudici alla caducazione di quelle disposizioni del codice di procedura penale che più apertamente confliggevano con fondamentali principi costituzionali. Il mio ricordo va a tante vicende della giustizia costituzionale che ho personalmente vissuto, ma, in particolare, proprio a proposito dei limiti della carcerazione preventiva, devo qui richiamare la sentenza n. 64 del 1970 che, accogliendo istanze proposte dai giudici comuni, non soltanto affermò, con la forza propria delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale, la inderogabile esigenza della fissazione di limiti temporali massimi e l'obbligo della concreta motivazione circa la sussistenza dei presupposti della carcerazione preventiva, ma indicò anche la necessità che la disciplina fosse tale da assicurare che quella certo grave misura non contrastasse con « una delle fondamentali garanzie della libertà del cittadino: la presunzione di non colpevolezza ».

Non posso, come è ovvio, sindacare lo uso che i giudici fanno dei poteri loro conferiti dalla legge e se un sindacato siffatto cercassi di esercitare mi porrei contro un principio cardine del sistema costituzionale, quello secondo il quale al giudice è garantita una piena indipendenza, soprattutto nel momento della interpretazione e dell'applicazione della legge: sicché solo all'interno del processo, con l'uso degli strumenti predisposti dalla legge processuale, è possibile ottenere la rimozione di provvedimenti illegittimi. Ma mentre confermo la doverosa, piena osservanza del mio dovere costituzionale di astenermi da ogni interferenza nella sfera delle attribuzioni riservate alla giurisdizione, credo di non travalicare i confini delle mie competenze se in questa altissima sede — richiamandomi, appunto, alla citata sentenza della Corte costituzionale — sottolineo che secondo una fondamentale direttiva desumibile dalla Costituzione, la carcerazione preventiva, che priva un cittadino della libertà prima dell'accertamento definitivo di colpevolezza, non deve mai assumere l'aberrante funzione di condanna anticipata, ma può — ed anzi deve — essere adottata solo in presenza di concrete e mo-

tivate esigenze. Il nuovo codice di procedura penale conterrà preziose innovazioni (anche, voglio ricordarlo alla onorevole Bonino, in ordine ai termini massimi della carcerazione preventiva), ma già le norme vigenti devono essere interpretate secondo i principi innanzi esposti, dai quali discende l'ulteriore conseguenza che la carcerazione preventiva debba cessare non appena ne siano venuti meno i presupposti ovvero, se la legge consente la libertà provvisoria, quando siano venute meno quelle gravi esigenze in presenza delle quali la restrizione della libertà personale dell'imputato era stata disposta. Questo — lo ricordo soprattutto alla onorevole Bonino — è il mio fermo convincimento in ordine a questo difficile e tormentato problema.

Affermare che il ministro della giustizia, nel rispetto di un fondamentale principio del nostro ordinamento, debba astenersi da ogni interferenza sul concreto esercizio della funzione giurisdizionale non significa obliterare che la Costituzione, nel momento stesso in cui riconosce la indipendenza e l'autonomia dell'ordine giudiziario, esplicitamente o implicitamente indica la necessità di un raccordo e di un coordinamento con gli altri poteri dello Stato. Ed io credo che il guardasigilli, come deve rispettare l'indipendenza dei magistrati e le competenze proprie del Consiglio superiore della magistratura, così abbia il dovere di non abdicare a quelle funzioni che gli sono attribuite dalla Costituzione e le cui modalità di esercizio sono specificate nella legislazione. In questo quadro acquistano particolare rilievo la facoltà del promuovimento dell'azione disciplinare (articolo 107, secondo comma, della Costituzione) e le attribuzioni inerenti all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (articolo 110 della Costituzione).

Quanto all'iniziativa dell'azione disciplinare, sulla quale particolarmente si sofferma la mozione liberale, i dati relativi agli ultimi dieci anni sono i seguenti: nel 1967, 22 procedimenti, dei quali 6 promossi dal ministro; nel 1968, 21 procedimenti, dei quali 6 promossi dal ministro; nel 1969, 69 procedimenti, dei quali 11 promossi dal ministro; nel 1970, 6 procedimenti, dei quali 1 promosso dal ministro; nel 1971, 3 procedimenti, dei quali 2 promossi dal ministro; nel 1972, 18 procedimenti, dei quali 4 promossi dal ministro; nel 1973, 42 procedimenti, dei quali 3 promossi dal ministro; nel 1974, 13 procedimenti, dei quali 6 pro-

mossi dal ministro; nel 1975, 27 procedimenti, dei quali 6 promossi dal ministro; nel 1976, 24 procedimenti, dei quali 5 promossi dal ministro.

Alla facoltà di iniziativa dell'azione disciplinare ed alla responsabilità del funzionamento della giustizia si collega, come è ovvio, il potere del ministro di disporre di tutti i dati di informazione concernenti anche il lavoro dei magistrati ed io desidero assicurare lo scrupoloso adempimento di doveri che direttamente discendono dalla Costituzione: è proprio per adempiervi pienamente che ho assunto l'iniziativa della riorganizzazione dell'attività di vigilanza e di un attento e programmato esame dei risultati delle relazioni ispettive. Nel contempo, il Ministero sta mettendo a punto un sistema che permetta di vigilare con assiduità a che non si verificino ritardi, omissioni o irregolarità nei settori di più vitale interesse.

La particolare attenzione che, per le cose già dette, deve essere rivolta alla magistratura ed al ruolo che essa è chiamata a svolgere, impone di considerare attentamente la vasta e difficile problematica dell'ordinamento giudiziario che deve essere adeguato, come molto bene dice la mozione democristiana, alla nuova realtà sociale e giuridica del paese.

I tempi sembrano maturi per un'organica revisione dell'intero ordinamento ed io mi accingo a nominare non già un'ennesima commissione di studio, ma un ristretto gruppo di lavoro cui affidare il compito di predisporre uno schema di disegno di legge che, mettendo a frutto le indicazioni emerse in questi anni e in particolare i preziosi suggerimenti contenuti nella relazione annuale del Consiglio superiore della magistratura, elimini tutto ciò che è in contrasto coi tempi e con la Costituzione e consenta di disporre di un nuovo e valido strumento al servizio della giustizia.

Tuttavia, bisogna che ci si renda conto che siffatto obiettivo finale non può essere raggiunto in tempi brevi, giacché nella riforma saranno coinvolti problemi gravi e difficili. E poiché alcuni aspetti o settori dell'ordinamento richiedono più immediata riconsiderazione, è mio intendimento presentare entro il prossimo gennaio alcuni disegni di legge che consentano al Parlamento di sciogliere alcuni nodi fondamentali: in primo luogo, un disegno di legge che delimiti con sufficiente rigore le fattispecie disciplinari, i presupposti ed il pro-

cedimento per i trasferimenti di ufficio, in modo da evitare il gravissimo rischio che una normativa troppo elastica, quale è quella attuale, possa costituire un pericoloso strumento di mortificazione dell'indipendenza effettiva dei magistrati. Lo stesso disegno di legge dovrà anche innovare, in senso più rispettoso dell'articolo 107, secondo comma, della Costituzione, la vigente disciplina del potere di iniziativa del procedimento disciplinare, alla quale specificamente si riferiva l'onorevole Bózzi. In secondo luogo, mi propongo di presentare un disegno di legge che, sodisfacendo la fondamentale esigenza di disporre di magistrati che abbiano la preparazione necessaria ad affrontare il difficile compito dell'esercizio della giurisdizione, assuma a presupposto della nomina non soltanto il concorso ma anche lo svolgimento con esito positivo di un congruo periodo di preparazione e di tirocinio. In terzo luogo, un disegno di legge che, se — come mi auguro — incontrerà il favore del Parlamento, realizzi una significativa riforma strutturale: l'introduzione, almeno in via di principio, del giudice monocratico, la riduzione del numero dei componenti dei collegi di appello e di cassazione, una profonda rinnovata presenza del giudice onorario.

Si tratta di innovazioni ormai mature, sollecitate da un vastissimo consenso degli operatori del diritto. Esse consentiranno di operare quella revisione delle circoscrizioni sulla quale hanno richiamato l'attenzione numerosi oratori intervenuti in questo dibattito (con particolare puntualizzazione l'onorevole Robaldo), di utilizzare al massimo l'organizzazione e le strutture disponibili, di far valere il primato dell'interesse della collettività sugli interessi di campanile.

Credo, onorevoli deputati, che quest'ultima riforma debba essere raccordata con la riforma del codice di procedura penale, della quale rappresenterà un significativo supporto. Il nuovo processo penale dovrà rappresentare la più significativa innovazione dell'ordinamento giuridico in un indirizzo volto a dare spazio ed effettività a fondamentali principi della Costituzione. Invero non vi è settore del diritto che più di questo manifesti una carica ideologica. E nel processo penale più che altrove che si realizza lo scontro tra il principio di autorità e il principio di libertà, ed ognuno può intendere quanta diversità di fondo debba esistere fra le regole dettate da un

régime totalitario ed una disciplina ispirata, al contrario, al rispetto dell'uomo. Certo, in questi anni molte disposizioni che più contrastavano con la Costituzione sono cadute, soprattutto per l'intervento della Corte costituzionale; ma è anche vero che, inserendosi le nuove norme in una struttura generale ispirata a ben altri principi, il disegno complessivo del codice è divenuto incoerente e confuso. Sicché la riforma, che è in fase avanzata di realizzazione (e di ciò devo ringraziare, per il generoso impegno profuso, le due commissioni presiedute dal professor Pisapia e dall'onorevole Valiante), porrà termine ad una situazione normativa che non poco ha contribuito alla crisi della giustizia penale.

Tuttavia ciò non è sufficiente. Come ha ben messo in evidenza nel suo lucido intervento l'onorevole Pennacchini e come con grande efficacia ha ribadito l'onorevole Mannuzzi, occorre assicurare una interrelazione tra norma penale, norma procedurale e norma carceraria. Ed in questa visione complessiva viene in evidenza anche la riforma della legislazione penale sostanziale, che deve muoversi, a mio parere, in una triplice direzione. In primo luogo deve riconsiderare, alla luce della Costituzione, la gerarchia dei valori meritevoli di tutela penale, capovolgendo le scelte di fondo che caratterizzano il codice vigente, ispirato ad una logica che sembra mettere in secondo piano, ed in qualche caso sembra addirittura ignorare, fondamentali interessi della collettività (molto bene ha detto l'onorevole Magnani Noya che non possiamo ridurre il concetto di criminalità solo ai furti, alle rapine, mentre sfuggono alla repressione comportamenti che aggrediscono fondamentali beni della società). In secondo luogo si dovrà introdurre un ragionevole sistema di pene alternative, restringendo l'area delle pene detentive. In terzo luogo occorrerà condurre avanti coraggiosamente il discorso sulla depenalizzazione già iniziato con la legge n. 1706 del 1975, allo scopo di reprimere con sanzioni amministrative quelle infrazioni che nell'attuale contesto sociale appaiono di modesta importanza.

L'attuazione di questo complesso di riforme in tempi ragionevoli avrà anche l'effetto, io credo, di rendere meno drammatica quella situazione del nostro sistema carcerario sulla quale con lodevole impegno il gruppo radicale e gli altri gruppi politici si sono a lungo soffermati. Se l'organizzazione giudiziaria, in un più razionale qua-

dro di distribuzione delle risorse umane e dei materiali disponibili, acquisterà la forza e la capacità di far fronte con maggior tempestività al carico di lavoro; se il processo diventerà più rapido; se la carcerazione punirà solo i veri criminali; se queste premesse si realizzeranno, anche la piena attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario diventerà più spedita e più efficiente.

Io ritengo, onorevoli deputati, che nessuno potrà negare che le difficoltà nelle quali ci dibattiamo nascono soprattutto dal sovraffollamento delle nostre carceri e dalle strutture assolutamente inadeguate a farvi fronte. Questo è il più rilevante nodo da sciogliere.

Affrontando la tematica del nuovo ordinamento carcerario, io credo di dover dire che non mi sembra corretto affermare che si tratta di una « riforma inattuata ». In sede di Commissione, quando sarà disponibile la relazione illustrativa che il Ministero sta predisponendo in relazione all'impegno da me assunto, gli onorevoli deputati avranno la possibilità di verificare punto per punto il grado di attuazione dei singoli istituti innovativi; ed in quella stessa sede sarà possibile dare adeguata risposta anche ad interrogativi concreti che pur in questo dibattito sono stati proposti. Quel che qui preme di mettere in rilievo è una valutazione generale del grado di attuazione della riforma, ed io credo che un esame sereno, un esame non emotivo, dovrà necessariamente condurre ad una conclusione positiva.

Credo anzitutto di poter sostenere che il Governo ha dato ampia dimostrazione della sua fedeltà ai principi di fondo affermati dalla riforma. Ne è prova evidente il disegno di legge governativo — ora approvato dal Senato con emendamenti, accettati dal Governo — che, a modifica del secondo comma dell'articolo 47 della legge del 1975, ha cancellato la recidiva specifica come causa ostativa dell'affidamento in prova, del regime di semilibertà e della liberazione anticipata.

Muovendomi nelle linee di un indirizzo che già avevo avuto modo di esporre alla Commissione giustizia di questa Camera, credo di aver dimostrato la ferma e precisa volontà di non fare passi indietro rispetto ai principi affermati dalla riforma ma, al contrario, di volerne allargare lo spazio di vitalità e di efficacia. Questa volontà non nasce da un atteggiamento di lassismo, ma

dalla consapevolezza di una verità nella quale, ritengo, tutti profondamente crediamo: l'umanizzazione della pena, oltre che rispondere ad un preciso dettato costituzionale, oltre ad essere richiesta dalla crescita della civiltà, rappresenta la condizione fondamentale per garantire anche la sicurezza della società, essendo evidente — come da tutte le parti è stato messo in luce in questo dibattito — che un carcere disumano si trasforma inevitabilmente in una paurosa scuola di criminalità.

Non possiamo, come bene ha detto l'onorevole Costamagna, proclamare la nostra « umanità » senza renderci conto di come si vive nelle nostre carceri. Dobbiamo dunque non arretrare sulla strada tracciata dalla riforma, ma dobbiamo portare innanzi il nostro civile discorso sul sistema carcerario. Non possiamo, tuttavia, omettere di considerare che questa coraggiosa politica avrà successo anche nella misura in cui si placheranno le tensioni nelle nostre carceri, essendovi il rischio che la pubblica opinione del nostro paese, dalla quale in un regime democratico non si deve prescindere, possa, dal disordine e dalle rivolte, essere indotta a reclamare una inversione di tendenza.

Gli onorevoli deputati di varie parti politiche hanno voluto dar atto del mio personale impegno a favorire la traduzione in termini di effettività della carica innovativa della legge del 1975. Devo esprimere profonda gratitudine per questo riconoscimento, che ampiamente mi ripaga delle fatiche affrontate in questi mesi con la preziosissima, appassionata collaborazione del sottosegretario Dell'Andro. Ma nel contempo sento il dovere di mettere in evidenza l'impegno messo dall'intera organizzazione penitenziaria in una costante, quotidiana azione volta a realizzare della riforma carceraria quanto obiettivamente fosse possibile realizzare.

Certo è che la situazione dei detenuti e degli internati è oggi profondamente, significativamente diversa da quella anteriore al 1975. Attualmente, essi non sono più soggetti alle gravi limitazioni imposte dal vecchio regolamento e fruiscono dei diritti e delle facoltà previste dalla nuova legge. In particolare, i detenuti sono ammessi ai colloqui con più larghe e civili modalità; possono usare del telefono, ottengono speciali permessi per raggiungere in determinate occasioni le loro famiglie; hanno potuto esercitare il diritto di voto

nelle recenti elezioni; percepiscono per il loro lavoro mercedi nella nuova misura stabilita dalla legge (e proprio nella scorsa settimana ho firmato il decreto per il loro periodico aggiornamento); i loro familiari ricevono gli assegni dovuti; la loro corrispondenza non è più soggetta a censura; i detenuti studenti ricevono sussidi e premi di mantenimento; l'esecuzione è soggetta alle garanzie giurisdizionali offerte da un'attiva presenza della magistratura di sorveglianza; sono diventate operanti le notevoli, significative, innovazioni dell'affidamento in prova (124 casi), del regime di semilibertà (349 casi), della liberazione anticipata (599 casi).

Si tratta di un complesso di novità che, valutate nel loro insieme, danno la misura dei mutamenti imposti dalla nuova legislazione e realizzati nei fatti. E danno altresì la misura — mi sia consentito rilevarlo — del grande ed ingiustamente disconosciuto sforzo compiuto dall'intera amministrazione carceraria, giacché dietro ciascuna innovazione c'è stato un lavoro assiduo, costante, quotidiano. Non posso qui illustrarlo nei suoi particolari (lo faremo insieme quando, in sede di Commissione, riprenderemo su queste cose un discorso più analitico), ma devo dire qui che il grande obiettivo di umanizzazione della pena non è affatto rimasto nella lettera dei nuovi principi introdotti dalla legge, ma è stato perseguito col fermo intento di restituire ai detenuti l'integrale rispetto della loro dignità umana.

Certo, moltissimo resta ancora da fare e da percorrere. Della riforma del 1975 resta da attuare quella parte che si riferisce alle strutture organizzative e materiali. Per le prime, è da rilevare che sono stati costituiti 23 centri di servizio sociale; è stato espletato il concorso per 185 posti di assistente sociale; sono in corso di emanazione i bandi di concorso relativi a 184 posti per educatori per adulti ed a 200 posti per assistenti sociali; è in corso di registrazione il bando di concorso per 160 posti di operaia in prova con qualifica professionale di infermiera; si sta procedendo ad una globale ristrutturazione del servizio sanitario anche attraverso le necessarie intese con le amministrazioni regionali; si stanno risolvendo i problemi strutturali relativi agli istituti ed alle sezioni che devono accogliere i soggetti ammessi al regime di semilibertà.

In ordine al personale militare appartenente al Corpo degli agenti di custodia — al quale desidero indirizzare l'espressione di viva gratitudine per l'impegno e per lo spirito di sacrificio messo da questo personale nell'espletamento di duri e faticosi compiti — non è affatto vero che si sia rimasti inerti. Già l'onorevole Robaldo ha opportunamente richiamato le varie tappe legislative che hanno portato al significativo traguardo della completa parificazione con gli altri corpi di polizia. Si tratta di un grande merito del Parlamento e dei miei predecessori, e costituiscono merito del mio predecessore immediato, l'onorevole Oronzo Reale, la costituzione (legge n. 198 del 1975) del corpo ausiliario per 1.550 unità annue, l'aumento degli organici per 2.500 unità, l'emanazione di nuove norme per il conferimento del grado di vicebrigadiere. Da pochi mesi, infine, è entrata in vigore la legge 22 maggio 1976, n. 322, che, per un quinquennio, ha elevato il limite di età per il collocamento a riposo. Come si vede, si tratta di un complesso di misure per niente trascurabili, anche se molti problemi attendono ancora di essere risolti come quello, ad esempio, inerente ad un più giusto compenso per le giornate di riposo e le ferie non godute.

Restano comunque le gravi difficoltà nascenti dai vuoti assai notevoli che tuttora presentano gli organici e dalla circostanza che un numero non trascurabile di agenti di custodia è tuttora addetto a servizi giudiziari diversi da quelli istituzionali. Stiamo affrontando con notevole impegno queste difficoltà: le prime attraverso una più efficace divulgazione periferica delle notizie sui bandi di concorso (e già stiamo avendo i primi frutti), le seconde sollecitando il concerto col Tesoro in ordine ad iniziative legislative che consentano di sopperire con il personale di nuova assunzione alle non ignorabili esigenze degli uffici giudiziari.

Problemi più gravi, onorevoli deputati, restano quelli dell'edilizia carceraria. Di contro alle ragionevoli direttive della riforma carceraria, che sollecita la rottura del sistema attuale che si regge sui grandi, e perciò ingovernabili stabilimenti, per realizzare invece edifici di ragionevoli dimensioni e strutture interne adeguate ad un minimo di civiltà; di contro a tutto ciò sta la dura realtà di immense ed arcaiche carceri, la dura realtà economico-finanziaria

che rende difficile la realizzazione degli obiettivi finali della riforma.

Questa realtà, tuttavia, non deve scoraggiarci e non ci scoraggia. La legge n. 1133 del 1971 stanziò 100 miliardi di spesa, ma le lungaggini procedurali e la continua lievitazione dei costi dell'edilizia hanno reso impossibile l'attuazione del programma allora formulato. Abbiamo concentrato subito i mezzi disponibili verso i complessi carcerari già avviati e abbiamo costituito, col concorso del Ministero dei lavori pubblici, due comitati con il compito di studiare rapidamente concrete possibilità di snellimento delle procedure e ci accingiamo, come meglio dirò in seguito, a predisporre un ragionevole finanziamento per l'intero programma.

Ad ogni modo, il grado di impegno profuso dall'amministrazione è dimostrato da alcuni dati; fra poco entreranno in funzione gli stabilimenti di Cuneo, Foggia e Bergamo; sono in corso di costruzione 21 istituti, 26 risultano ristrutturati o in corso di ristrutturazione. Se a queste rilevazioni si aggiungono i lavori di bonifica sia delle strutture, sia dei servizi, che sono stati eseguiti o sono in corso presso la maggior parte degli stabilimenti esistenti, si ha la misura dell'attività complessiva alla quale l'amministrazione sta facendo fronte. L'onorevole Reggiani ha detto giustamente che, pur in presenza dell'attuale situazione, dobbiamo oggi fare tutto quello che è possibile senza attendere un futuro nel quale il ventaglio degli interventi possa allargarsi.

Altri punti della riforma, sui quali particolarmente si sofferma la mozione del gruppo comunista, meritano attenta considerazione e vigile cura: il trattamento dei minori, il trattamento dei tossicomani, gli ospedali psichiatrici. Il Governo è animato dal fermo proposito di svolgere un'azione decisa, idonea a dare a questi problemi una impostazione radicalmente diversa da quella del passato. Sono convinto che nel settore minorile il regime penitenziario debba tendere con cura particolare a favorire lo sviluppo della personalità dei minori ed il loro reinserimento nella società. Nella linea di questo indirizzo si collocano le iniziative volte a ridurre gli istituti rieducativi tradizionali, a sopprimere quelli ritenuti inidonei, a dare impulso alla costituzione di pensionati e di focolari di semilibertà, a sviluppare gli interventi del servizio sociale, a promuovere una serie di attività

dirette alla conoscenza della situazione socio-culturale, familiare e individuale del minore, a promuovere, all'esterno del carcere, la collaborazione di tutti gli enti e di tutte le formazioni sociali disponibili ad aiutare i minori nel loro reinserimento sociale. Proprio in riferimento alle peculiarità proprie del trattamento dei minori è in fase di avanzata elaborazione un provvedimento per una organica riforma penitenziaria minorile, mentre è già stato presentato al Parlamento un disegno di legge di delega per la riforma del processo minorile.

Per i tossicomani sono in corso le necessarie intese con il Ministero della sanità, e ci si orienta ad affrontare la difficile problematica non solo attraverso l'istituzione dei reparti previsti dalla legge, ma anche mediante l'intervento e le iniziative dei centri esterni istituiti dalla legge sulla disciplina degli stupefacenti.

La politica relativa all'assistenza psichiatrica giudiziaria vuole assumere a suo punto di partenza il parere conclusivo espresso nel 1974 dall'apposito gruppo di studio, secondo il quale « prevalendo nei confronti degli internati prosciolti perché folli lo stato di malattia mentale su quello di delinquente, si impone per essi un approccio curativo in tutto uguale a quello del malato mentale civile ». Nell'ambito di un indirizzo siffatto — ed in attesa di raggiungere l'obiettivo finale di eliminare del tutto ogni differenziazione nel trattamento dei malati mentali — si colloca l'articolo 100 del regolamento di esecuzione che consente la stipula di convenzioni con le istituzioni psichiatriche civili: già una convenzione è operante con l'ospedale civile di Castiglione delle Stiviere, ed altre iniziative sono state intraprese, con la speranza e con la fiducia che la disponibilità delle amministrazioni regionali favorirà il successo dei nostri sforzi.

Quest'ultima notazione su un particolare intervento delle autorità regionali mi porta a dover sottolineare quanto importante sia per la compiuta realizzazione dell'intera riforma la collaborazione delle regioni.

Io stesso, con circolare diramata all'indomani della entrata in vigore del nuovo regolamento, sollecitai le regioni a costituire, attraverso una interpretazione non letterale dell'articolo 67 della legge, commissioni consiliari permanenti, il cui lavoro avrebbe potuto offrirmi un canale nuovo di rilevazione della realtà carceraria; ed in

questi mesi il sottosegretario Dell'Andro ed io abbiamo potuto verificare nei fatti gli effetti estremamente positivi dell'apporto delle autorità regionali.

In questo indirizzo, apprezzo il suggerimento di promuovere conferenze interregionali, con particolare riferimento a quelle materie per le quali competenza statale e competenza regionale devono essere coordinate in un'azione volta a vivificare i principi e le direttive espresse dalla riforma; ciò anche in relazione al drammatico tema del reinserimento dei soggetti detenuti nella società e nel lavoro, sul quale l'onorevole Pinto ha richiamato la nostra attenzione.

Onorevoli deputati, il complesso quadro delineato in questa replica presenta, come era inevitabile che accadesse, luci ed ombre. Ma io spero di aver dimostrato, illustrando la complessa e difficile opera che i miei collaboratori ed io stiamo svolgendo, come al dibattito sul bilancio e sull'ordinamento penitenziario svoltosi innanzi alla Commissione giustizia sia seguita una fase di lavoro e di impegno concreto.

L'insieme delle iniziative sulle quali mi sono soffermato vuol rappresentare un programma di sollecita realizzazione che, pur non avendo l'ambizione di tradursi in un proposito — per altro velleitario — di immediata e rapida soluzione di tutti i problemi, possa assumere il significato dello inizio di un'opera di ammodernamento della nostra legislazione e dell'organizzazione della giustizia.

Al fondo delle vostre e delle mie preoccupazioni c'è la maturata consapevolezza del nesso intimo che corre fra le strutture e le riforme legislative, e siamo tutti coscienti che riforme non accompagnate dalla predisposizione dei mezzi necessari alla loro corretta applicazione non solo sarebbero non idonee a raggiungere gli obiettivi, ma finirebbero col gettare discredito sulle istituzioni.

È un rischio che non possiamo e che non dobbiamo correre. E proprio per ciò ho ritenuto necessario istituire, con decreto dell'aprile scorso, una commissione per la programmazione degli interventi necessari al miglioramento dell'efficienza degli uffici giudiziari, fornendo alla stessa, come preciso punto di riferimento, una vasta ed articolata relazione introduttiva sulla problematica dell'organizzazione e del metodo. Tale commissione sta alacremente lavorando, ed io sono certo che quando il suo compito sarà stato espletato avremo a disposizione

un prezioso strumento di orientamento e di programma.

Non si tratta, in verità, di una ennesima commissione di mero studio — come non a ragione, mi pare si dice nella mozione del gruppo del MSI-destra nazionale — ma si tratta invece di un articolato organismo che, sulla ineliminabile base di un'attività informativa, deve suggerire le linee di una azione concreta. Ed io desidero assicurare all'onorevole di Nardo che, condividendo l'esigenza da lui sottolineata di evitare la pericolosa strada dei rimedi occasionali e frammentari, intendo muovermi nelle linee di un programma generale, col quale siano coerenti quei provvedimenti che l'urgenza delle cose suggerisca di adottare con priorità.

Onorevoli deputati, le riforme hanno anche un costo, e talvolta richiedono la disponibilità di notevolissimi mezzi finanziari. Assumono perciò rilevante importanza i limiti imposti alla pubblica spesa.

In un momento nel quale questi limiti diventano più cogenti ed invalicabili, come accade nell'ora attuale, più arduo appare ipotizzare la possibilità di far fronte ad oneri assai rilevanti. E tuttavia il Governo intende dimostrare la piena disponibilità a dare prova concreta di una volontà volta ad intraprendere un discorso nuovo sui problemi della giustizia, conformemente al ruolo ad essi assegnato nella esposizione programmatica del Presidente del Consiglio Andreotti.

Posso perciò affermare, assumendo impegno a nome del Governo, che nel corso del 1977, con specifico riferimento alle strutture necessarie per assicurare le riforme concernenti il processo penale, lo spazio nuovo e maggiore della magistratura onoraria, i servizi inerenti all'amministrazione giudiziaria e all'amministrazione penitenziaria, il Ministero della giustizia (e, per la parte concernente il programma di nuova edilizia penitenziaria, il Ministero dei lavori pubblici) sarà messo in condizione, attraverso note di variazioni al bilancio, da adottare a tempo debito ovvero attraverso l'indicazione della copertura finanziaria di nuove leggi comportanti spese, di disporre dei mezzi necessari per esigenze connesse all'amministrazione penitenziaria. Ciò con particolare riferimento al servizio sanitario e farmaceutico; alle attività scolastiche e ricreative dei detenuti; all'assistenza a favore dei detenuti e delle loro famiglie; alla manutenzione dei fabbricati e al fitto di nuovi locali, soprattutto per far fronte alla preve-

dibile più ampia applicazione del regime di semilibertà; per valorizzare le possibilità di assistenza morale e culturale degli appartenenti al corpo degli agenti di custodia e per il funzionamento delle scuole relative; per mettere in grado i comuni di provvedere in modo più adeguato alle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riguardo alla locazione dei locali necessari in previsione dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (e ciò attraverso emanazione di un nuovo decreto interministeriale, in base alla legge 24 aprile 1941, n. 312); per reperire i mezzi necessari per rinnovate possibilità di investimenti nell'edilizia giudiziaria (attraverso il rifinanziamento della legge n. 26 del 1957), sul presupposto di una adeguata e programmata valutazione dell'esigenza di costruzione di nuovi edifici giudiziari e solo dopo che le somme impegnate avranno esaurito gli stanziamenti oggi disponibili. Il Ministero della giustizia avrà i mezzi necessari per far fronte alle esigenze dell'edilizia carceraria, attraverso il rifinanziamento per 400 miliardi della legge n. 1133 del 1974; tale somma, in un razionale arco di tempo, consentirà di realizzare costruzioni e completamenti per complessivi 78 stabilimenti.

Posso infine assicurare che il Governo sta portando la sua vigile attenzione sulle esigenze relative alla ragionevole disponibilità di nuovo personale ausiliario per gli uffici giudiziari e di nuovo personale civile per l'amministrazione penitenziaria. E posso assicurare che sarà affrontato con grande impegno il problema di garantire ai non abbienti una adeguata difesa nel processo.

Signor Presidente, onorevoli deputati, le mozioni e l'ampia discussione che ne è seguita mi lasciano intravedere la concreta possibilità che sui problemi della giustizia vi possa essere una vasta e significativa convergenza delle forze politiche. Ne traggo l'auspicio di una feconda collaborazione, volta al rinnovamento del diritto e ad un adeguato impegno per una efficiente amministrazione della giustizia al servizio delle istituzioni democratiche. Se allo sforzo comune, che coinvolge Parlamento, Governo, giudici, operatori del diritto, forze sociali, potrà portare un qualche personale contributo, mi sembrerà allora che non esista frattura fra l'opera svolta in un dodicennio di partecipazione alle funzioni della Corte costituzionale — sulla quale anche in questo dibattito alcuni oratori hanno avuto

## VII. LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 DICEMBRE 1976

la bontà di esprimere giudizi che altamente mi onorano — e le responsabilità che ho assunto come uomo di Governo. Questa, vogliatemi credere, è la mia sola ambizione, il mio solo, vivissimo desiderio (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** Comunico che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 118 del regolamento, la seguente proposta di risoluzione:

« La Camera,

ribadita l'essenzialità, per lo Stato democratico, del corretto funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, la cui crisi pregiudica la legalità repubblicana e compromette diritti costituzionalmente garantiti,

afferma innanzi tutto la necessità di non vanificare il processo riformatore avviato e di predisporre perciò al più presto tutte le iniziative necessarie e di approntare i mezzi finanziari adeguati a garantire la piena attuazione del nuovo diritto penitenziario, del nuovo diritto di famiglia, del nuovo processo del lavoro e del nuovo processo penale. A tal fine,

impegna il Governo

a predisporre un preciso programma che, da un lato provveda alla migliore e piena utilizzazione delle strutture esistenti e, dall'altro, ne realizzi l'adeguamento ed il rinnovo, previo un congruo impiego di mezzi da predisporre attraverso opportune note di variazioni del bilancio.

Afferma altresì la necessità di sviluppare ulteriormente il processo di riforma, affrontando prioritariamente i grandi temi della riforma del codice penale sostanziale e dell'ordinamento giudiziario, nonché quello della riforma del gratuito patrocinio dei non abbienti, che appare necessariamente collegata alla prossima entrata in vigore del nuovo processo penale.

In particolare, per quanto attiene all'ordinamento penitenziario,

la Camera,

rilevato come sia interesse generale della società così come dell'affermazione dei diritti civili dei detenuti lo stabilirsi di un'ordinata convivenza nelle carceri, mediante la piena attuazione di tutti gli istituti previsti dal nuovo diritto penitenziario e la concreta fruizione delle misure alternative della pena,

impegna il Governo a predisporre:

1) un piano di interventi di emergenza, sia amministrativi sia finanziari, a sostegno della riforma nei suoi vari momenti, dall'edilizia al fondamentale problema del reclutamento e della qualificazione del personale, nonché del loro trattamento economico e normativo;

2) ad affrontare con sollecitudine i rilevanti temi del superamento dei manicomî giudiziari, della istituzione di idonei reparti per i tossicomani, previsti dalla legge sulla droga, dell'improcrastinabile introduzione di una nuova adeguata normativa penitenziaria per i minori;

3) a sviluppare in modo continuativo il rapporto con le regioni e gli enti locali e le organizzazioni esistenti riconosciute, in riferimento ai problemi dei rapporti con la società esterna, dell'assistenza, della formazione professionale, della sanità e del lavoro;

4) a verificare con sistematicità nel confronto parlamentare, con la presentazione fin d'ora dell'annunciato libro bianco ed anche attraverso opportuni contatti con le istituzioni periferiche locali che concorrono all'attuazione della riforma, lo stato di attuazione della medesima e le risorse che possono essere mobilitate ed utilizzate per la sua piena realizzazione.»

6-00002. **Felisetti, Reggiani, Bozzi, Coccia, Sabatini, Gargani, Stefanelli, Balzamo, Terranova.**

Ha facoltà di replicare, per la sua mozione, l'onorevole Pannella.

**PANNELLA.** L'esposizione che abbiamo avuto ora il piacere di ascoltare dalla voce del ministro, ci ha consentito, credo in tal modo, per la prima volta, di applaudire un atto del Governo (poiché anche questa esposizione lo era). Ci sembra invece di trovare nella risoluzione che ci è stata ora letta un corrispettivo troppo avaro e più un freno che una sollecitazione.

L'esposizione del ministro è, come enunciato, sicuramente molto apprezzabile anche dalla nostra parte politica; certamente il ministro compie anche alcune difese d'ufficio: comprendo che anche questo sia suo compito. Egli ha fatto una difesa della magistratura che noi non avevamo indiscriminatamente attaccato, ma nei confronti della quale — diciamolo con molta franchezza — se coloro che hanno testimoniato per la ma-

giustizia italiana fossero stati i più « prestigiosi » magistrati di Cassazione, in questi dieci o venti anni, o fossero stati, attraverso il loro operato, anche i consigli superiori della magistratura, quale quello testé scaduto e che stamattina avremmo dovuto definitivamente seppellire con un gesto che stiamo invece rimandando, non potremmo certo affermare che sono stati all'altezza dei compiti costituzionali e democratici, che era doveroso attenderci di vedere assolti da parte loro.

Il ministro ci ha enunciato una linea che in sé è buona, appoggiata da riflessioni, considerazioni e da un personale contributo come al solito ricco, importante e democratico. I fatti seguiranno le parole? Quello che, in questo momento, dobbiamo chiederci è se e come la Camera può riuscire a svolgere la propria funzione di controllo e di indirizzo in modo adeguato e nella direzione giusta. Al di là delle soggettive buone volontà di un ministro esistono infatti i dati diversi o opposti di sensibilità, di interesse, di classe, di ideologia che si ripercuotono necessariamente nella realtà di questo Governo. Per questo riteniamo che solo davanti ad atti di indirizzo e di controllo del Parlamento estremamente precisi, le intenzioni che abbiamo ascoltato potrebbero tradursi in effettivi atti concreti ed efficaci di Governo.

Mentre la stessa lettera di questa risoluzione, nella quale si « impegna il Governo a predisporre un preciso programma », si « afferma altresì la necessità di sviluppare ulteriormente il processo di riforma » e si « impegna il Governo a predisporre un piano di interventi di emergenza » (beninteso), a livello semantico ed a livello di linguaggio non raccoglie i dati di oggettiva e concreta urgenza che abbiamo di fronte.

È vero che non sta a noi sostituirci all'esecutivo, ma è altrettanto vero che, non a caso, avevamo sottolineato e sottolineiamo nella nostra mozione che il Governo ha il dovere nei confronti del Parlamento e per dettato costituzionale di usare lo strumento dei decreti-legge per quelle coperture finanziarie che si rivelino necessarie alla attuazione di leggi che noi abbiamo approvato.

La riforma dell'ordinamento penitenziario, approvata da questa Camera, non è attuata in buona parte. Sono d'accordo con il ministro quando afferma che su determinati punti si sta tendenzialmente dando corpo alla riforma, ma tendenzialmente!

Abbiamo ascoltato alcune cifre: le uniche che abbiano qualche consistenza sono quelle relative alla libertà anticipata. E si spiega con la pressione stessa di questi stracolmi ambienti penitenziari. Ma è l'unico aspetto della riforma che riesce ad avere una attuazione corposa. Il problema da risolvere subito, pregiudizialmente, è quello degli investimenti, è quello della spesa; e su questo temo che il ministro non sia stato preciso, non perché non abbia cercato di esserlo e di venire qui stamattina con impegni precisi: ma essere precisi in termini di spesa significa dire « quanto e quando » e questo non lo abbiamo sentito in modo soddisfacente. Lo sospettavamo e ne abbiamo conferma.

Non riteniamo comunque che la nostra mozione e la risoluzione presentata siano in contrapposizione e non credo che sia necessario operare una scelta alternativa. Visto che le nostre osservazioni sulla risoluzione sono quelle dell'inadeguatezza di indicazioni e di linguaggio, di « taglio » della risoluzione, ci asterremo e non voteremo contro; come ci asterremo su ogni altra.

Manteniamo quindi la nostra mozione, che non essendo contrapposta (il Presidente stabilirà poi se questa interpretazione sia esatta) si potrà porre in votazione; e naturalmente sappiamo che, provenendo da questi banchi, sarà opportunamente respinta.

Resta comunque la nostra pressione nei confronti del Governo.

Signor ministro, è vero, ella ha registrato nel suo intervento una volontà abbastanza generale di questa Camera, che va — come lei ha detto — dalla destra nazionale e dall'onorevole Costamagna a tutti gli altri gruppi. Credo che questi atti e riconoscimenti di onestà e di coraggio vadano compiuti. Sicuramente qualcuno adesso verrà a dire che noi strumentalizziamo e mettiamo nell'« arco » anche i fascisti; vedo già sorrisetti antifascisti correre in quest'aula. Ma non abbiamo problemi: per noi l'antifascismo è una cosa seria e non pretesto, come per troppi di voi. Dobbiamo prendere atto, per esempio, che l'intervento dell'onorevole Costamagna (i compagni comunisti possono andarlo a rileggere invece di presumere di conoscerlo) è un intervento di qualcuno che ricorda di essere stato carcerato, detenuto dai nazifascisti. L'onorevole Costamagna versa nel suo intervento, su questo tema, una sensibilità democratica che non sempre è venuta dai banchi antifascisti: vi è il

resoconto stenografico, che di questo può fare fede; e siamo lieti di sottolineare ciò in questa occasione.

Signor ministro, lei ha dunque ragione, vi è qui un dato di unità su alcuni aspetti dei problemi che ci riguardano oggi, solo che poi questi dati bisogna tradurli in fatti. Cosa resterebbe del suo discorso di oggi il giorno in cui il ministro di grazia e giustizia di questo o di un altro Governo non fosse più del ministro Bonifacio? Credo che siamo piuttosto lontani da piaggerie: vi sono invece dei casi storici o politici da cogliere. Potremo trovarci magari con gente più a sinistra del democristiano Bonifacio, come teoricamente avrebbe dovuto essere il repubblicano Oronzo Reale, che per noi si è situato all'estrema destra di questo Parlamento. Dobbiamo, quindi, cogliere questa occasione, ma mi pare importante insistere sul dovere che ha il Governo (per noi una risoluzione avrebbe dovuto comprendere questo) di usare questi inflazionati decreti-legge (che voi colleghi di tutti i gruppi ogni volta invece accettate, anche se vengono usati in modo anticostituzionale) a sostegno della politica di realizzazione della giustizia e delle riforme che abbiamo votato.

Una cosa ci sembra chiara: l'impossibilità in cui si è trovato il ministro, non per sua scelta ma per quella, più ampia, del Governo, di venire qui oggi a darci assicurazioni precise in termini di stanziamento, in modo particolare per quel che riguarda non solo l'edilizia carceraria, ma la situazione carceraria nel suo insieme, che richiede comunque, per il personale e per tutte le altre cose che sappiamo, investimenti urgenti ed adeguati. A questo punto, signor ministro, diventa urgente trarne una conclusione pressoché obbligata. Costatiamo che una delle preoccupazioni, che sembrano generali in quest'aula, deriva dal fatto che lo Stato in realtà si trova fuori legge rispetto ad un certo tipo di detenuti, che è poi la maggioranza dei detenuti, per le distorsioni che noi conosciamo. Pensiamo, come gruppo radicale, che vi sia un solo modo obbligato adesso di prendere atto della situazione di crisi e di quello che nella crisi non è superabile. Per restaurare immediatamente il rispetto dei diritti costituzionali di migliaia di cittadini, dopo aver ascoltato le dichiarazioni del Governo e soprattutto dopo aver visto e letto la proposta di risoluzione della maggioranza, noi presenteremo oggi stesso agli uffici della Ca-

mera un progetto di amnistia, che a questo punto diventa un mero atto di giustizia obbligato.

Anticipando la mia dichiarazione di voto, dichiaro che ci asterremo sulla proposta di risoluzione della maggioranza e che il gruppo radicale voterà la sua mozione, per i motivi ora detti. E il preannuncio dell'immediato deposito di una nostra proposta di legge di amnistia è anche la conseguenza di questo dibattito e delle sue inadeguate conclusioni.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Stefanelli, cofirmatario della mozione Coccia, ha facoltà di replicare.

**STEFANELLI.** Mi permetto innanzitutto di rilevare come dal dibattito, testé conclusosi con la rigorosa replica del ministro Bonifacio, sia emersa in aula una valutazione sullo stato della giustizia nel paese, segnata da una importante e significativa coincidenza di giudizio dei gruppi dell'arco democratico sul progressivo aggravamento del dissesto dell'amministrazione giudiziaria, con conseguenze e pregiudizio gravi per la legalità repubblicana e compromissione dei diritti costituzionalmente garantiti. Questa convergenza è a conferma, secondo noi, della validità del nostro giudizio critico sullo stato delle istituzioni in genere e su quello della giustizia in particolare, e conforta e rafforza il nostro impegno di sempre attorno ai problemi della trasformazione del nostro ordinamento positivo, del suo pieno adeguamento al dettato costituzionale, dell'approntamento di strutture giudiziarie idonee a recepire e riflettere esigenze ed attese maturatesi in specie negli ultimi tempi.

Non può passare e non deve passare inosservato, infatti, il modo diverso rispetto alla stretta connessione esistente tra istituzioni e crisi del paese ed in specie tra provvedimenti di immediato intervento e di attuazione delle riforme. Si tratta di una presa d'atto di uno stato di cose che, come è stato spesso ribadito da noi comunisti, non è il prodotto causale della diligenza o inefficienza del legislatore e dell'esecutivo, ma è ben altro: è, cioè, la risultanza di una politica di divisione delle masse popolari che ha trovato uno storico riflesso in un tipo di approccio alle istituzioni orientato verso il distacco di queste, ed in primo luogo di quella giudiziaria, dai principi costituzionali, verso la

separazione, quindi, di questo settore dal processo di rinnovamento del paese, verso il rinvio, ancora, delle riforme già mature nella coscienza del paese e verso il sabotaggio di quelle già varate. Cosicché si è troppe volte individuata la difesa, più o meno aperta ed oltranzista, della legislazione fascista e delle arretrate strutture della giustizia o comunque l'aggiustamento interno a questa sistematica come valido strumento da contrapporre al crescere civile e democratico del nostro popolo, all'affermarsi di un nuovo modello di legalità ancorato ai principi della Costituzione repubblicana e antifascista.

Questa scelta — è bene ribadirlo qui — optando per la divisione e la contrapposizione delle componenti democratiche e costituzionali, ha creato prima ed ha allargato poi quel pericoloso diaframma tra il paese e le istituzioni, tra il paese e le strutture giudiziarie che è all'origine dell'attuale crisi della giustizia che ora il partito di maggioranza finalmente riconosce come insostenibile e gravissima. Per essere noi comunisti, d'altronde, un grande partito popolare — come ha ricordato il compagno Coccia — che è passato nel periodo fascista per tribunali speciali e carceri e che è tornato nelle carceri non in seguito a simboliche occupazioni, ma in conseguenza di dure condanne, anche in un momento di ripristino delle libertà democratiche, non scopriamo noi comunisti da oggi i limiti, gli aspetti di classe, il carattere repressivo del nostro sistema giudiziario. Viceversa, è proprio la nostra esperienza di impegno nella difesa delle libertà democratiche che ci ha consentito di dare un enorme contributo nell'aprire nuovi varchi al processo riformatore, nello spostare in avanti la dinamica della lotta politica. Mi riferisco, in particolare, alle riforme di grande valore civile e democratico alle quali si è approdato nella scorsa legislatura, con il nostro contributo attivo e con quello di tutte le altre parti democratiche, quali il nuovo ordinamento penitenziario, il processo del lavoro, il diritto di famiglia, la legge sulla droga, la legge di delega all'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

Tuttavia, licenziati i testi legislativi che andavano ad inserirsi in strutture materiali ed organizzative troppo spesso ancora informate alla logica repressiva dello Stato autoritario ed accentratore, modellato dalla legislazione fascista, abbiamo inteso ed in-

tendiamo muoverci in Commissione, in aula, nel paese, su due direttrici fondamentali: da un lato il completamento del processo riformatore, come condizione essenziale per la stessa funzionalità e coerenza delle riforme entrate in vigore, attraverso l'emanazione di un nuovo ordinamento giudiziario, una diversa codificazione penale, una legge che garantisca la tutela dei non abbienti, una legislazione minorile degna di questo nome, una legislazione penale militare adeguata al carattere dello Stato democratico, alcune riforme ed aggiustamenti, infine, alla riforma penitenziaria, che sono già approdati a risultati positivi in un ramo del Parlamento; dall'altro lato, la verifica costante e puntigliosa dello stato di realizzazione delle riforme varate, restate in parte inattuata ed in parte passate alla fase realizzativa in maniera contraddittoria e lacunosa.

Abbiamo dinanzi — lo ricordava l'onorevole Coccia nel suo intervento illustrativo della nostra mozione — dati spaventosi: due milioni e mezzo di pendenze penali; due milioni di pendenze nel campo dei processi civili; 34 mila pendenze contro 26 mila posti disponibili negli istituti di pena, con celle inagibili e carceri-lager; operatori carcerari collocati in situazioni economiche ed ambientali deprecabili; la dilatazione della carcerazione preventiva che snatura l'istituto, come è stato ricordato e sottolineato anche questa mattina dal ministro; la stessa composizione della popolazione carceraria che vede i due terzi dei detenuti in attesa di giudizio e l'altro terzo in stato di espiazione, composto per l'80 per cento da condannati a pene detentive di durata variabile tra un mese e due anni. Ed ancora, momenti gravi di attacco alla riforma penitenziaria, costituiti da trasferimenti di massa ingiustificati, ingresso di armi e droga nelle carceri, il diffondersi della prassi della violenza mafiosa anche all'interno dei luoghi di pena. Senza parlare del « sistema perverso » dei manicomi giudiziari, per usare la definizione pertinente del giudice di sorveglianza del manicomio di Reggio Emilia, sui fatti relativi al quale, unitamente a quelli accaduti nel manicomio di Aversa, chiediamo, anche in risposta ad una nostra interrogazione, che l'onorevole ministro voglia dare una risposta attenta e rapida.

È questo, secondo noi, un quadro che, per la sua specificità, non consente scollamenti o contraddizioni tra il momento dell'analisi politica, pur completo e pur glo-

bale qual è stato quello svoltosi in questa aula, e quello dell'intervento organico e rapido. Ed a questo proposito la nostra mozione ha voluto rappresentare un momento di chiarezza e di verifica della coerenza tra pure importanti riconoscimenti e l'effettivo impegno del Governo, un momento di identificazione dei momenti prioritari di intervento. Abbiamo ritenuto e riteniamo che debbano e possano avere un senso le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che ha riconosciuto il carattere prioritario della giustizia ed ha affermato che la rottura del diritto positivo nel nostro paese di fatto incrina il principio della legalità repubblicana, attraverso la conseguente crisi del nostro sistema giudiziario. Considerazioni — voglio qui ribadirlo ancora una volta — che per la prima volta un Presidente del Consiglio ha posto al centro di un discorso di investitura e che sono state seguite dall'impegno a presentare proposte concrete entro un anno. Al contrario, abbiamo dovuto constatare come nel bilancio dello Stato, da poco approvato, a fronte dell'esigenza riconosciuta di corredare le riforme in via di applicazione dell'adeguata dotazione finanziaria, vi è stata persino una ulteriore diminuzione di spesa per i servizi della giustizia, con la riduzione della sua incidenza al livello assolutamente irrisorio dell'1 per cento, di quella complessiva dello Stato, con l'assegnazione al dicastero della giustizia per gli investimenti di soli 7 miliardi, già largamente impegnati.

Nessuno più di noi comunisti ha dato, credo, prova di senso di responsabilità rispetto all'eccezionalità della situazione nella quale ci troviamo. Ma con l'identico senso di responsabilità abbiamo anche affermato in sede di discussione del bilancio, e lo abbiamo ribadito nelle conclusioni della nostra mozione e nella proposta di risoluzione alla quale abbiamo aderito, che l'unica deroga al contenimento delle spese di bilancio deve essere rappresentata dal settore giudiziario. E ciò perché avvertiamo che qui è in discussione un bene di valore pari a quello della ripresa economica del nostro paese, trattandosi della tutela della legalità e dell'ordine democratico, condizionata oggi dall'inefficienza e incoerenza dell'attività giudiziaria.

In questo senso, le dichiarazioni responsabili e precise del ministro di grazia e giustizia in ordine all'impegno del Governo ad introdurre variazioni di bilancio costituiscono un primo segno concreto che va

nel verso dell'attuazione delle riforme e, in particolare, di quella carceraria. Vi è l'esigenza, inoltre, sottolineata nella risoluzione da noi presentata assieme con gli altri gruppi democratici, di intrecciare il momento di completamento del processo rinnovatore, per quanto attiene alla funzionalità delle riforme entrate in vigore, con il momento dell'approvazione di nuovi testi legislativi per quanto attiene all'ordinamento giudiziario, alla codificazione penale, ad altre leggi di rilevante incidenza che hanno un carattere di complementarità con le prime.

D'altro canto riteniamo che, di fronte al bilancio sconcertante relativo all'attuazione delle riforme cui innanzi si è fatto richiamo, si imponga l'esigenza di aprire una nuova fase di impegno del Parlamento, così da esaltarne tutte le capacità di controllo e di verifica nell'attuazione, in concreto, delle riforme, attraverso un rapporto nuovo con l'esecutivo, che non può più attestarsi in mere dichiarazioni di intenti, ma deve elaborare con celerità e con urgenza un piano globale di intervento, con particolare riferimento al settore carcerario.

Con riguardo, in particolare, al tema della gestione di questa riforma e della riforma penitenziaria, pensiamo che, come è stato sottolineato poc'anzi dal ministro Bonifacio, la lotta per l'affermazione della riforma è una grande battaglia civile e politica, che deve investire al tempo stesso la pubblica opinione e le istituzioni, per uscire dalla tradizionale emarginazione dei luoghi di pena, non superata, per altro, dai pur apprezzabili e meritori incontri del sottosegretario onorevole Dell'Andro con le realtà interne al sistema carcerario. È urgente, cioè, come è stato ribadito nella risoluzione proposta e come è stato riconosciuto dallo stesso ministro, che l'indagine puntigliosa sull'intero settore preannunciata dall'onorevole ministro sia portata in breve a termine e dia occasione alla Commissione giustizia di concretizzare, assieme al Governo, momenti di coordinamento regionale ed interregionale per l'avvio di una seria politica di programmazione a tempi brevi delle fasi di realizzazione della riforma. Questa, secondo noi, è l'unica via per uscire dalla crisi in cui versa il nostro sistema penitenziario e per dare una risposta democratica e vincente alla criminalità. Al contrario, ogni ulteriore ritardo ed incertezza favorirebbe contropunte reazionarie, esasperazioni ed avventurismo.

Per concludere, a me sembra che dalla discussione sia emersa la necessità che si manifesti e si articoli realmente una diversa e concreta volontà indicativa di una inversione di tendenza della politica della giustizia nel nostro paese. Il terreno sul quale intendiamo incalzare il Governo è quello della verifica dell'adempimento degli impegni assunti e troppe volte evasi, perché finalmente si incida profondamente nelle strutture giudiziarie, nel senso sinteticamente indicato dalla risoluzione proposta all'apprezzamento ed all'approvazione della Camera, alla quale aderiamo rinunciando alla nostra mozione (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. L'onorevole Sabbatini, cofirmatario della mozione Piccoli, ha facoltà di replicare.

SABBATINI. A nome del gruppo della democrazia cristiana ritiriamo la nostra mozione e aderiamo alla risoluzione che è stata testé letta. Ma nel contempo non possiamo esimerci dal fare alcune, sia pur brevissime, considerazioni che attengono all'iter di questo dibattito e soprattutto alla sua conclusione rappresentata dalle dichiarazioni che sono state rese poco fa dal ministro della giustizia Bonifacio, alle quali va tutto il nostro apprezzamento in quanto ci sembra che esse abbiano colto, in un quadro estremamente interessante, completo ed articolato, tutta la tematica oggi esistente a proposito del tema della giustizia in Italia.

La replica del ministro contiene, a nostro avviso, una serie di indicazioni che non sono, come è stato detto da qualcuno, dei semplici segni di buona volontà, ma rappresentano invece degli impegni precisi; come tali essi trovano non solo la loro giustificazione, ma anche la persuasione della loro effettiva realizzazione, in quello che finora è stato fatto nel settore della giustizia in questo ultimo periodo di tempo, in cui si è avuta una linea di continuità quale non è dato riscontrare nelle passate legislature.

Infatti, è stato messo per la verità in evidenza, anche da chi ha avuto, sotto certi profili, un taglio polemico nei confronti dello stato della giustizia, oggi in Italia, che, in special modo negli ultimi tempi (dalla scorsa legislatura in poi, ma con riferimento anche ad importanti riforme cui si è posto mano nel passato), ci si è mossi

secondo una linea costante: quella di dare attuazione ai principi costituzionali e al riconoscimento dei diritti del cittadino. Tutto questo, è chiaro, deve inserirsi nel quadro complesso di una società che cresce, quale quella italiana, di una società in movimento, di una società dunque che presenta una serie di spinte e contropinte nascenti da problemi di diversa natura, per cui, anche in seno all'opinione pubblica, cambiano gli apprezzamenti nei confronti di istituti, nei confronti del modo di gestire di certe politiche o di certe organizzazioni che fanno capo al settore della giustizia. È evidente che questo ha creato e crea una serie di problemi, che — diciamo pure, onorevoli colleghi — non sempre hanno trovato tutte le forze politiche del nostro paese disponibili per un discorso di serietà, che respingesse una volta per tutte, la facile tentazione di cavalcare (anche in questo caso) la tigre della contestazione a qualunque costo.

Noi non possiamo non prendere atto con soddisfazione che oggi, da un arco di forze politiche più vasto di quello che si aveva tradizionalmente in passato, viene fatto un discorso di responsabilità su questo terreno e direi addirittura anche di acquisizione di responsabilità, di partecipazione a questa responsabilità, in un cammino a qualche modo difficile, perché attiene ad uno dei gangli vitali della vita del paese dove obiettivamente, come ho detto prima, spinte e contropinte, tentazioni e tensioni diverse vengono a cozzare tra loro.

Ma dobbiamo anche dire che in passato non sempre si è assistito alla manifestazione di un simile senso di responsabilità. Si può prendere atto oggi, con soddisfazione, che, per esempio, di fronte al problema carcerario si parla un linguaggio responsabile da parte di diverse forze politiche, per cui, tenendo conto, ovviamente, dei principi costituzionali, che sono stati in larghissima parte — direi per loro totalità — recepiti dalla riforma penitenziaria, si cerchi finalmente di risolvere questo problema. In passato tuttavia — dobbiamo dirlo — spesso è mancato da parte di altre forze politiche un giudizio parimenti responsabile in ordine a questi temi. Certo, oggi siamo andando avanti su questa strada, ed abbiamo già conseguito notevoli risultati.

L'esposizione del ministro — estremamente seria, responsabile, puntuale — sviluppa intorno a questo problema una serie di

considerazioni, che stanno a monte, come egli ha detto giustamente, e che dobbiamo tenere presenti nell'atto in cui ci accingiamo ad affrontare il nodo carcerario nel nostro paese.

Dico questo perché non si può stabilire una specie di netta frattura nella politica della giustizia nel nostro paese: fra uno ieri ed un oggi; quasi che lo ieri in qualche modo avesse rappresentato un aspetto negativo, buio, di cui la democrazia cristiana sarebbe evidentemente la maggiore responsabile, mentre oggi le cose sarebbero in qualche modo cambiate, perché la democrazia cristiana è venuta a patti con altre forze politiche, o ha mutato completamente il suo atteggiamento.

In realtà una grande forza politica democratica come la democrazia cristiana ha avuto ed ha la consapevolezza che, in presenza di una società che cambia, occorre in qualche modo far fronte a questi problemi in maniera adeguata. E noi lo abbiamo fatto secondo una linea di continuità, non attendendo il 1976, ma battendoci sempre coerentemente, per quanto era consentito dalla situazione politica, in questa direzione.

Ma non è questo il momento, credo, di fare delle polemiche che alla fine si risolverebbero semplicemente in una retrospettiva storica o cronachistica dei problemi di cui oggi ci occupiamo; né io mi sarei attardato, sia pure solo per qualche minuto, su questo argomento, se non avessi accettato alcune considerazioni che mi hanno in qualche modo obbligato a ritornare su questo tema.

Vorrei invece, prima di concludere, tornare ancora brevissimamente sulle significative affermazioni che ha fatto qui il ministro Bonifacio, il quale — riecheggiando d'altra parte una serie di indicazioni che aveva già dato in Commissione giustizia in occasione del dibattito sul bilancio — ci ha fornito il quadro esatto di una situazione che oggi richiede un intervento secondo linee adeguate alla gravità e complessità dei problemi che abbiamo di fronte.

Il ministro Bonifacio ha inoltre indicato nella sua replica una metodologia, quando ha parlato del modo in cui procedere ad una serie di riforme, che sono oggi sul tappeto: credo che anche questa sarà un'indicazione assai utile per la soluzione di questi problemi.

Vorrei ancora dire che il punto essenziale che cogliamo nelle dichiarazioni del

ministro è la consapevolezza che di pari passo con la riforma deve andare anche la previsione concreta del suo modo di esplicarsi, cioè degli strumenti attraverso i quali potrà avere attuazione. Abbiamo oggi sentito con piacere indicare alcune soluzioni che debbono essere immediatamente realizzate in ordine a riforme già fatte: penso alla riforma del diritto di famiglia, con tutto quel che ne consegue per quanto riguarda i tribunali di famiglia o i tribunali per i minorenni; penso alla riforma carceraria, la più urgente, la più immediata, per la quale, per altro, sono già state prese una serie di iniziative; ma penso anche all'impulso da dare alle strutture relative alla legge sulla droga, che abbiamo approvato nella passata legislatura. Mi sembra che si possa dire che oggi come non mai il campo della giustizia viene preso in considerazione dal mondo politico, dall'intervento del legislatore. Siamo in presenza di grandi fatti riformatori, alcuni dei quali si sono già realizzati nella passata legislatura, mentre alcuni dobbiamo ancora realizzarli. Il ministro Bonifacio ha rilevato come questo sia uno dei dati caratterizzanti l'attuale situazione, nel passaggio da uno stato di fatto ad un altro. Siamo in presenza, ad esempio, dell'entrata in vigore (prevedibilmente entro qualche mese o un anno al massimo) del nuovo codice di procedura penale ed è sintomatico che fin da questo momento le forze politiche e il Governo si rendano conto del fatto che non basta elaborare questa normativa, ma che sarà necessario realizzare tutti gli strumenti necessari per la sua attuazione, sia quelli che sono già stati indicati nel corso della discussione sul bilancio sia quelli che sono emersi durante questo dibattito.

Altro punto nodale del quale troviamo nella replica del ministro Bonifacio una puntuale e lucida esposizione (e sul quale, del resto, ci eravamo permessi di richiamare particolarmente l'attenzione nella nostra mozione) è quello relativo al ruolo del giudice e a tutti i connessi problemi della condizione del magistrato nell'attuale società, problemi che ovviamente si collegano a quelli — già trattati da diverse parti politiche — dell'ordinamento giudiziario. Abbiamo constatato con piacere che su questo aspetto sono già stati presentati dei disegni di legge che, pur non consentendo di superare integralmente l'attuale stato di cose, cercano almeno di andare incontro alle esigenze più urgenti, in attesa che la materia pos-

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 DICEMBRE 1976

sa, nel più breve tempo possibile, essere oggetto di un provvedimento completo ed organico.

Desidero anche ricordare che attorno al tema del modo in cui affrontare i problemi del nuovo ordinamento giudiziario si sono già svolte ampie discussioni in sede di Commissione giustizia, secondo indicazioni di metodo, di tempi e di lavoro che hanno trovato concordi tutte le forze politiche, il presidente della Commissione Misasi e il ministro Bonifacio. Ritengo che si debba proseguire su questa strada, anche se alcune innovazioni (come l'istituzione del giudice monocratico) potrebbero essere portate immediatamente all'attenzione del Parlamento.

Questi sono i temi che desideravo rapidamente trattare, per poi concludere che, come è detto nella nostra mozione, per la democrazia cristiana i problemi della giustizia e del suo funzionamento rivestono importanza fondamentale, proprio perché il nostro è un partito democratico, un partito che ha contribuito alla elaborazione della Costituzione e che ritiene che tutti i principi e gli istituti che in essa sono previsti non debbano rimanere lettera morta. Abbiamo sempre pensato che il tema della giustizia sia tra quelli che più da vicino riguardano il rispetto dell'essenza stessa dell'uomo e della sua dignità, in qualunque momento della sua vita. Anche nel recente seminario di studi parlamentari organizzato dalla democrazia cristiana si è a lungo dibattuto su questi temi e si è concluso ribadendo tutta la nostra piena disponibilità a portare avanti questo tipo di impegno.

Certo, come è stato giustamente sottolineato da altri, nel programma dell'attuale Governo sono contenuti impegni precisi, quasi con scadenze fisse, per far fronte ai problemi della giustizia, senza però che vi sia una relativa e sufficiente previsione di spesa. Dobbiamo però anche aggiungere che il Governo, tramite il Presidente del Consiglio e il ministro di grazia e giustizia, si è sempre dichiarato disponibile ad attuare le variazioni di spesa che si dovessero rendere necessarie dal maturare e dal realizzarsi di nuove fasi della riforma.

Desidero concludere ribadendo l'adesione della mia parte politica alla risoluzione che è stata presentata e preannunciando che ritireremo la nostra mozione.

Desideriamo anche riconfermare la nostra piena fiducia al Governo e al ministro di grazia e giustizia per l'azione che stan-

no portando avanti, alla quale daremo sempre il nostro pieno appoggio per l'ulteriore impegno che si renderà necessario per percorrere la strada delle riforme tendenti a realizzare un sempre più ampio regime di giustizia democratica nel nostro paese. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare, per la sua mozione, l'onorevole di Nardo.

DI NARDO. Insisto di certo sulla mozione che abbiamo presentato, anche se approverò la risoluzione proposta, la quale non è comprensiva anche della nostra mozione per il semplice motivo che mentre questa risoluzione concerne un aspetto provvisorio, di urgenza, contingente, ritengo che la nostra mozione presenti un carattere più vasto, di sistematico indirizzo.

Mi rivolgo all'onorevole ministro per formulare critiche in base alla *factio continuitatis* di carattere umano, secondo la quale a trentuno anni di distanza dalla realizzazione di un nuovo sistema nel nostro paese, ella in questo momento configura i meriti ed i demeriti del Governo che, per l'amministrazione della giustizia, ha cominciato ad identificarsi con l'onorevole Togliatti, a suo tempo, e successivamente con i vari colleghi che si sono alternati nella carica, per lo più di parte democristiana, e poi l'onorevole Zagari e l'onorevole Reale di altre parti politiche. Ora il non lodevole indirizzo continua e troviamo che a gestire il Ministero di grazia e giustizia è il senatore Bonifacio, di parte democristiana.

La relazione svolta, così come in quella che ella ha avuto la cortesia di distribuire alla Commissione giustizia, sembra apparire una manifestazione di buona volontà, delle quali tuttavia, come suol dirsi, ormai sono lastricate le vie degli inferi.

Nel mio intervento sulla mozione affermai che in tal tema — l'argomento della riforma dei codici — siamo di fronte a normative perennemente *in itinere*, senza che esse giungano mai ad una conclusione; e questo dopo ben trentuno anni dal vostro « la » di partenza. Giova ricordare che — e me ne darete atto — in Italia, pur non avendo inciso una differenziazione fra passato e presente più accentuata e vigorosa di quanto non abbiano fatto i francesi con la loro rivoluzione, siete stati solo capaci di rovinare molto del precedente e non di esprimere un

«nuovo», mentre oltralpe dopo cinque o dieci anni venne decisa una sistemazione dei codici, che imprimeva alla nazione il nuovo indirizzo scaturito dalla rivoluzione francese.

L'Italia è un paese già disciplinato da una codificazione integrata da successivi eccezionali adeguamenti legislativi. Ritene- te oggi che il nostro paese debba rima- nere nel novero delle nazioni rette da una codificazione o no? Ché anche la risoluzi- one che ci accingiamo ad approvare, così come l'impressione data dal suo di- scorso, signor ministro — riconducibile forse ad un indirizzo necessario per la mobilità della stessa maggioranza — sembra adom- brare un vostro indirizzo di modificare il criterio codificato. Non solo quindi non si ha l'impressione di una *vie en rose*, ma non si configura nemmeno il criterio di una struttura stabile in cui il popolo veda incasellarsi poi i successivi provvedimenti comportati dai fatti contingenti.

Siamo disciplinati oggi dalla codifica- zione del periodo fascista e siamo rego- lati anche da leggi e da modificazioni ap- portate a tale codificazione. Condivido quanto ella, onorevole ministro, dice e cioè che non vi è settore, più di quello penale o di diritto pubblico in genere che rappresenti la proiezione di un indirizzo ideologico. È esatissimo! L'indirizzo ideo- logico, però, si esprime in una normativa- quadro che contenga quanto meno un de- terminato fondamento (quanto è bella la dizione che afferma: la cultura è tutto ciò che si apprende, di cui poi non si è saccenti: si dimentica ma si è fatta propria; così potrebbe dirsi di talun prin- cipio ideologico ove esista!). Quindi, un indirizzo ideologico è quello che involon- tariamente anche si va ad esprimere nelle regole-quadro di vita, non nel piccolo fatto particolare. In una democrazia parti- tica è pacifico che il fatto particolare pos- sa essere ispirato da situazioni di carattere contingente, di topografia parlamentare, da situazioni che vanno verificandosi. Non si potrà certo dire che solo perché una vol- ta, in un paese, per un fatto contingente, si dichiara l'applicabilità momentanea del codice militare, questo paese sia regolato appunto dal codice militare. Si tratterà cer- tamente di un momento eccezionale. Il pae- se sarà però regolato stabilmente da una sua codificazione.

Il ministro aggiunge poi che oggi i co- dici esprimono una posizione incoerente e

confusionaria. Ma, se lasciate un ordina- mento giuridico positivo cogente, in or- dine ad una situazione-quadro, e poi ci «infilate» — e non sempre con lo stesso indirizzo, neppure di volta in volta — delle modificazioni, dimenticando qualsiasi proie- zione di indirizzi ideologici, è logico che si giunga ad un mosaico spesso incom- prensibile!

Debbo ricordare — per amore della sto- ria — che non solo la codificazione di Na- poleone fu sollecitata in rapporto al por- tato dalla rivoluzione francese (e quella sì che fu una rivoluzione!) ma anche che tutto l'ordinamento, che derivò dalla costi- tuzione di Weimar, fu ugualmente solle- cito nel recepire le idee e l'atmosfera di quel periodo.

Ora, noi abbiamo affrontato questa di- scussione muovendo dalla denuncia del- l'onorevole Pannella in ordine al caos determinato dai provvedimenti concernen- ti l'ordinamento carcerario che — ripeto a me stesso — non è una cosa a se stante, ma rientra nelle norme del codice di pro- cedura penale. Ordinamento carcerario, inol- tre, varato in ritardo rispetto al periodo in cui doveva esserlo; infatti, esso è stato varato solo sotto la spinta di urgenze politiche. Io non critico che l'ordinamento carcerario sia stato espresso sotto la spinta di queste urgenze politiche, bensì che siano occorse proprio queste spinte per salvarlo. Andava fatto prima, e doveva essere consi- derato nell'ambito delle norme fondamen- tali che attengono alla giustizia penale.

L'indirizzo che avete fin qui mal seguito non è stato certo modificato da parte vo- stra. Infatti, pochi giorni fa, avete portato in Commissione giustizia le modifiche al codice penale militare e la disciplina dei militari. Ad un certo punto, avete chiesto uno stralcio, e cioè di discutere delle mo- difiche alla disciplina militare, accantonan- do quelle relative al codice penale militare. Ma non è possibile, con quella legge-qua- dro, che è relativa all'ordinamento penale militare, stabilire delle diverse norme di disciplina militare che molto spesso possono superare o diversificarsi dalle sanzioni pre- viste nel codice, che è indubbiamente un *pruis* in rapporto alla disposizione penale derivata. E così continuate a legiferare in questa maniera allegra!

Sono state apportate modifiche al co- dice di procedura civile in tema di pro- cesso del lavoro. Qui ogni disciplina sta assumendo un proprio nome: fino a che

la differenziazione dei nomi e nomignoli delle materie si propone il fine di creare cattedre universitarie per Tizio o per Caio, costituisce certamente un danno per la serietà degli studi; ma la medesima differenziazione nell'ambito dei codici è più grave: non è possibile avere, ad esempio, un codice di procedura del lavoro che non sia il codice di procedura civile! No: abbiamo il codice di procedura civile in cui si inserisce la normativa relativa alla materia del lavoro.

Ebbene, quando voi, in queste modifiche, sperequate la posizione dei contendenti, attore e convenuto, non mettendoli alla pari sul piano del processo, ciò potete fare perché, indubbiamente, è nella possibilità del legislatore non solo attuare delle differenziazioni di carattere sostanziale, ma apportare anche differenziazioni di carattere processuale; ma avreste dovuto modificare anche le regole relative del codice di procedura civile, in cui le parti in causa dinanzi al magistrato hanno uno stesso peso, una stessa consequenzialità e una stessa considerazione. E non le avete modificate.

Quando modificate il diritto di famiglia, dovete pur considerare che il diritto di famiglia è la ragion d'essere, direi la *causa causarum*, il fondamento, comunque una delle parti più importanti del codice civile. Voi inserite una serie di norme, una serie di dizioni e di qualificazioni che poi non corrispondono affatto alle dizioni e qualificazioni dell'intero codice civile. Così avviene anche per il codice penale.

L'onorevole ministro, cortesemente, rivolgendosi alla mia parte politica ha detto che non si tratta, in verità, di una ennesima commissione di studio — in base all'argomento che egli segue l'espressione tuttavia deve intendersi al plurale; vale a dire « ennesime commissioni di studio » — ma di un articolato organismo che, sulla ineliminabile base di un'attività informativa, deve suggerire le linee di un'azione concreta.

Potete chiamarle commissioni di studio, o commissioni di programmazione, sono comunque commissioni che da ventun anni e più stanno studiando per la modifica dei codici e non concludono mai. Non concludono, perché voi non potete, in questa situazione, portare in aula una codificazione; perché nel vostro gioco non c'è alcun *fair play* tra maggioranza e minoranza nell'ambito della stessa maggioranza; per lo stesso motivo per il quale i comuni non possono elaborare i piani particolareggiati, ma finiscono

col farli, a mo' di *collages*: lo fanno con la legge n. 167, lo fanno col piano fognario, e alla fine, con tanti *collages*, avranno realizzato il piano regolatore generale per quanto attiene ai piani particolareggiati.

Così, voi state modificando i codici, ma li state modificando con continui *collages*. Abbiamo una normativa variopinta: variopinta secondo i tempi, secondo le collocazioni, secondo le alleanze. Tutto ciò non giova alla serietà della nostra azione politica.

Il collega Pennacchini — le cui posizioni in questa occasione ricalcavano un po' quelle del collega Sabbatini — ha osservato che, trattandosi di una iniziativa parlamentare, non comprendeva perché mai criticassimo il Governo: infatti presentare proposte di legge è nei poteri della iniziativa parlamentare.

Signori del Governo, il portare avanti la riforma dei codici non è un fatto che può attenere alla mera iniziativa parlamentare, perché la riforma dei codici non può essere atto di un singolo deputato o di un gruppo, per quanto esso sia provvisto di giuristi e di uomini capaci, per quanto esso abbia relazioni, studi o commissioni idonee. È necessario avere dati e dati, che solamente un ministero ben governato e con buoni collaboratori può portare all'esame delle Camere. Il torto quindi è vostro, e solamente vostro, e non può essere scaricato allegramente su altre posizioni politiche.

In questa occasione, il ministro ha adombrato una serie di riforme. Dopo avere affermato che occorre rompere con il passato, essendo inadempiente per non aver mai presentato un progetto di nuovo ordinamento a proposito del ruolo del giudice (qui non si tratta di riforma dei codici, e non era poi tanto difficile presentare un progetto di nuovo ordinamento, ma nessun ministro lo ha mai voluto fare, perché è sembrato comodo che i magistrati fossero in perenne agitazione, sempre pronti a sollecitare dai politici questo o quel miglioramento; quindi è per malafede che nessun ministro ha mai presentato questo progetto), il ministro ha detto che il giudice dovrà essere non solo giudice del caso concreto, ma anche giudice della stessa legge. Sono veramente perplesso davanti a questa affermazione.

L'onorevole ministro ha poi parlato, a proposito della giurisdizione, di un « carattere in certo modo (fortunatamente ha messo la limitazione in certo modo!) crea-

tivo della giurisdizione». Questo indirizzo ugualmente mi preoccupa; su questo indirizzo non concordo e penso non concordi neanche la parte politica cui appartiene l'egregio ministro della giustizia. Possiamo capire che il giudice magari consigli, dica la sua, ma che egli sia giudice della legge e intervenga creativamente nel fenomeno della giurisdizione ci sembra assurdo. Ma, vivaddio, tutto è possibile. Ricordo quando, partecipando alla mia prima esperienza parlamentare, nella quarta legislatura, mi capitava di affermare che questo o quello non si potesse fare; qualche amico allora mi sussurrava che qui si crea la norma e si può fare tutto. Tutto si può fare, ma bisogna vedere se siamo poi d'accordo sul fatto che il giudice giudichi anche la legge e che la giurisdizione abbia un carattere creativo. *L'esprit des lois*, tutti i concetti della divisione dei poteri scompaiono, per andare ad esprimere dei nuovi ordinamenti!

Il ministro pare concludere che oggi sarebbero maturate le condizioni. La mia è una battuta, perché al ministro va la mia amicizia e il mio riguardo come uomo di cultura e come uomo serio, anche se spesso è l'ambiente che guasta... Quindi, con un Governo retto dalle astensioni, con un Governo su cui sparano a zero tutti coloro che « astenutamente » vi sostengono, sarebbero maturate le condizioni perché voi portiate la riforma dei codici e, nel vostro ambito, risolviaste la questione se il giudice giudichi secondo la legge che tiene in mano o secondo le sue personali opinioni politiche! Tutto questo desta in me notevoli perplessità!

L'onorevole ministro ha tra l'altro detto — e mi avvio alla conclusione — che le riforme hanno anche un costo, alludendo evidentemente in questo caso al costo economico. Le riforme, però, non hanno solo un costo economico, ma anche un costo di fatica, di capacità, di coraggio e di sostegno da parte di quanti collaborano con il Governo o soccorrono il Governo; la legge, infatti, è di tutti, e non soltanto di quel ministro che l'abbia proposta o di quelle maggioranze che in quel particolare momento abbiano inteso collaborare con quel Gabinetto. Il ministro ha anche aggiunto che le leggi talvolta richiedono la disponibilità di notevolissimi mezzi finanziari, ragione per cui assumono rilevante importanza i limiti imposti dalla spesa pubblica. Ma, dico io, voi non avete man-

cato di fare solo le cose che la povertà degli stanziamenti non vi consentiva di fare, e cioè le cose che implicano un costo economico: mi riferisco evidentemente agli edifici giudiziari, alle carceri, al mancato potenziamento del personale. Queste le avete solo squilibrate. Ad esempio, avete mandato a raccogliere i denari per protesti cambiari agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari (e volevate persino mandare gli amanuensi; e di recente un provvedimento del presidente della corte di appello di Roma, in base al quale le cambiali fino a 200 mila lire vengono portate a protesto dagli ufficiali giudiziari, e non dai messi dei notai). E così, con provvedimenti allegri a beneficio di ogni categoria più numerosa, avete dissestato ciò che c'era. Voi avete mancato di fare anche ciò che non porta spesa! Voi avete mancato di fare i codici, e non solo di ricercare maggiori stanziamenti ai fini di realizzare migliori impianti e migliori servizi; avete mancato di creare e mantenere un giusto equilibrio tra gli operatori del diritto a qualsiasi livello, ed avete mancato, quindi, di fare anche le cose che non vi sarebbero costate nulla. L'attuazione di queste cose avrebbe implicato solo un certo impegno, perché la spesa non c'era. Per quanto riguarda la riforma dei codici, dopo trentun anni non siete ancora riusciti a presentare nulla di concreto; gli studiosi che fanno parte di queste commissioni, che sono retribuiti con gettoni, continuano a studiare... e nulla si conclude!

Per queste considerazioni, evidentemente di fronte all'urgenza non potremo farvi mancare il nostro voto in riferimento alla risoluzione che avete presentato, che è ancora un tappabuchi necessario data la situazione che voi avete creato, ma non possiamo tuttavia mancare di sollecitare l'approvazione della nostra mozione da parte di chiunque voglia che le leggi regolino questo nostro paese (abituato ad essere regolato dalla legge). Questi sono infatti i principi contenuti nella nostra mozione. Grazie, signor Presidente (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Abbiamo così esaurito le repliche dei proponenti delle mozioni. Ricordo che le mozioni Coccia n. 1-00009 e Piccoli n. 1-00010 sono state ritirate.

Restano dunque da votare le mozioni Pannella n. 1-00007 e di Nardo n. 1-00011 e la risoluzione Felisetti n. 6-00002.

## VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 DICEMBRE 1976

Qual è il parere del Governo su queste mozioni e sulla risoluzione Felisetti?

BONIFACIO, *Ministro di grazia e giustizia*. Richiamandomi alle argomentazioni già svolte, preciso che il Governo è favorevole alla risoluzione Felisetti, mentre è contrario alle mozioni Pannella e di Nardo.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione sulla mozione Pannella, cui il Governo si è dichiarato contrario.

DI NARDO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI NARDO. Il gruppo del MSI-destra nazionale si asterrà dalla votazione su questa mozione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la mozione Pannella n. 1-00007.

(È respinta).

Pongo in votazione la mozione di Nardo n. 1-00011, cui il Governo si è dichiarato contrario.

(È respinta).

Passiamo alla votazione della risoluzione Felisetti, cui il Governo si è dichiarato favorevole.

REGGIANI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

REGGIANI. La discussione che si conclude questa mattina era nata avendo per oggetto la situazione delle carceri in Italia. Era fatale che tale discussione si estendesse anche allo stato della giustizia. Per dare una motivazione al nostro voto, dobbiamo dire subito che voteremo a favore della risoluzione Felisetti che esorta il Governo alla sollecita attuazione della riforma del codice penale e dell'ordinamento giudiziario, ma soprattutto all'attuazione di un piano di interventi di emergenza per l'edilizia carceraria, per la qualificazione e la adeguata retribuzione del personale, nonché

per il varo di una nuova normativa penitenziaria per i minori. Su questi temi la nostra adesione è sincera, totale e senza riserve. Se invece il nostro giudizio dovesse essere dato sullo stato della giustizia in Italia, dovremmo proclamare il nostro netto e totale dissenso.

Lo stato della giustizia in Italia è rivelato, al di là di astrazioni bizantine, dall'esame di alcune cifre. Nel 1975 abbiamo avuto un milione e 894 mila delitti noti, senza contare tutti quelli non denunciati per la invadente sfiducia che il cittadino nutre verso lo Stato. Di questi delitti, un milione e 480 mila sono ascritti ad autore ignoto. Ciò significa che i quattro quinti dei reati consumati in Italia restano impuniti, poiché lo Stato non è in grado di individuare i responsabili.

Se vogliamo avere una reale dimensione del fenomeno, basta considerare che, quattro anni prima, i delitti erano un milione e 404 mila, ma, di questi, 898 mila erano di autore conosciuto. Ciò significa che nel giro di quattro anni è stata raggiunta la quota di quattro quinti di reati con autori ignoti, cioè di un'alta percentuale di fenomeni di criminalità impunita che solo quattro anni prima era — benché non del tutto soddisfacente — quanto meno sopportabile, poiché circa un reato su due veniva punito.

Le cifre che ho citato — tratte dal *Compendio statistico* — porterebbero a considerazioni assai gravi. Ad esempio, se volessimo procedere all'esame di queste cifre, constateremmo che nel 1975 vi sono state 11.125 rapine e sequestri di persona a scopo di estorsione. Di questi 11.125 reati, 7.603 sono stati compiuti da ignoti. Che cosa si può aggiungere per constatare lo stato di impotenza nel quale si trova l'attuale struttura di fronte alla criminalità organizzata e no?

Dobbiamo dire, per altro, che il problema della giustizia va separato da quello delle carceri. È possibile migliorare rapidamente la situazione carceraria con interventi articolati, relativi all'edilizia carceraria, ad un diverso trattamento da riservare ai minori, ad un miglioramento del trattamento economico e normativo degli agenti di custodia. Lo Stato deve adottare al più presto misure adeguate in queste direzioni.

Rimane il problema dell'ordine pubblico, che è strettamente collegato al problema della giustizia. Se si esamina la percentua-

le delle sentenze di assoluzione per non aver commesso il fatto, per insufficienza di prove o con altre formule simili, in proporzione all'ammontare dei processi celebrati, si ha la riprova dello stato di impotenza nel quale versa l'amministrazione pubblica: su 307 mila processi celebrati nel 1973, 228 mila si sono conclusi con sentenze di proscioglimento. Il che significa che non sono i magistrati a non essere all'altezza della situazione: sono le strutture sottostanti che non funzionano e che non garantiscono alcun supporto. Molti processi non si concludono; anzi, stiamo constatando che molti processi non si riescono nemmeno a cominciare; e ciò avviene perché lo stato dell'ordine pubblico è tale da non consentire il reperimento delle prove. Non sono i magistrati che non fanno il processo, lasciando accumulare arretrato: è soltanto la struttura sottostante a quella del processo che non consente di acquisire le prove.

È chiaro che tutto questo non coinvolge la responsabilità del signor ministro della giustizia o per lo meno non soltanto la sua: tutto questo coinvolge la responsabilità del Governo nel suo complesso, che su questo problema deve portare quanto prima la massima attenzione. Non vi sarà mai un Governo riformatore, non vi sarà mai un Governo innovatore, non vi sarà un Governo che riesca ad affrontare i problemi della crisi che ci incalza e ci angustia, se non sarà almeno in grado di garantire un minimo di efficienza alle strutture dello Stato.

TESTA. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TESTA. Noi socialisti esprimeremo voto favorevole alla risoluzione Felisetti, perché condividiamo i criteri indicati per far fronte ai problemi che vi sono evidenziati.

Dobbiamo dire che abbiamo apprezzato in modo particolare la replica fatta questa mattina dal ministro Bonifacio: l'abbiamo apprezzata tenendo presente quanto egli aveva già avuto modo di esporre in quest'aula e in Commissione giustizia su un disegno globale, su una politica globale per avviare a soluzione i problemi della giustizia. Affermiamo questo anche per dare atto al ministro e al sottosegretario Dell'Andro di un metodo nuovo di impostare e di con-

durre la politica della giustizia, cioè del metodo del confronto, del colloquio, dell'accertamento diretto delle condizioni nelle quali si svolgono la vita giudiziaria e la vita carceraria. Questo è sicuramente un segno positivo che noi approviamo e che, per quanto è possibile, sosteniamo. Tuttavia, non possiamo non ricordare che ci troviamo in questa drammatica situazione — perché drammatica è la situazione della giustizia nel nostro paese — per un lungo sonno, un quasi trentennale sonno su questi problemi.

Non posso concordare con il collega Sabbatini quando egli afferma che la polemica sulla situazione della giustizia è stonata o può essere strumentale. Credo che la gravità stessa dei problemi non risolti in tanti anni e che sono giunti a un punto tale da attentare alla stessa credibilità delle istituzioni democratiche sia in sé ragione pesante di polemica. Possiamo fare l'esempio, che ormai è stato più volte portato anche in quest'aula, del codice penale vigente di cui tutti sentiamo il peso, che punisce ancora reati assurdi, reati che ogni tanto spariscono, per poi riemergere, come, ad esempio, quello contemplato nell'articolo 272 che per anni la giurisprudenza ha affermato essere non più applicabile e che poi improvvisamente viene ripescato, dando di nuovo vigore alla norma e tentando di attribuire a questa contenuti e significati diversi; è l'esempio di un codice che è l'emblema, che rappresenta il sistema di repressione proprio dell'epoca in cui è nato. Questo codice imponeva una vigorosa, sollecita e immediata riforma, e invece ancora oggi è vigente.

Drammatica è, quindi, la situazione, tanto che è persino troppo facile denunciarne le carenze e le manchevolezze. Per questo l'adesione alla risoluzione, l'adesione, cioè, a questo indirizzo politico specifico, non può non ricordare le responsabilità di questa situazione e, soprattutto, non può non ricordare quante volte abbiamo parlato dei problemi della giustizia senza che questi problemi siano stati risolti.

Noi facciamo affidamento, invece, sul fatto che finalmente si sia iniziato un discorso nuovo, un discorso serio che vede in un disegno generale, portare avanti per settori organici la politica della giustizia. La stessa credibilità — è già stato detto — del nostro ordinamento è, in parte essenziale, legata alla soluzione di questo problema in

un ordinamento costituzionale come il nostro nel quale la modificazione delle situazioni giuridiche, la modificazione delle condizioni di vita del singolo cittadino e dell'intero popolo passa attraverso l'attuazione della legge. Vanificherebbero la stessa funzione legislativa se varassimo testi legislativi che poi, nel momento della applicazione, non trovassero attuazione, finendo praticamente per far sentire al cittadino di essere stato beffato due volte, la prima nell'attesa della legge che mai veniva, la seconda nel vedere inattuata la legge, una volta approvata. Così è accaduto, almeno in parte, ad esempio, con la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario. È questo un problema che investe tutta la comunità e che sottolinea la gravità e la impellenza della soluzione dei problemi della giustizia.

Abbiamo ascoltato la definizione di una linea politica generale, ed abbiamo ascoltato anche qualche cosa di più dal ministro di grazia e giustizia, cioè una elencazione dei problemi principali, dei problemi emergenti relativi ai codici e alle altre leggi fondamentali. Vorremmo solo ricordare che se il discorso concerne, nel suo insieme, problemi essenziali ed impellenti, tra questi ne esistono alcuni che non possono più aspettare, in alcun modo, di essere risolti. Proponiamo, dunque, anche un impegno di emergenza, un impegno immediato per portare a soluzione questioni che non possono più attendere. Tra queste vi è sicuramente il problema della riforma penitenziaria, di questa legge nata sulla scia di un impegno morale e civile alto ed apprezzabile e che, tuttavia, nella sua attuazione, sta creando problemi, rivolte ed insoddisfazioni nelle carceri, e che trova, in ogni caso, difficoltà di applicazione per mancanza di strutture.

Quando parliamo del regime penitenziario, dobbiamo sempre ricordare che le carceri, che sono il supporto della giustizia penale, sono oggi piene di giovani. Credo che sarebbe utile un confronto tra il delinquente di 15-20 anni fa, tra colui che 15-20 anni fa veniva condannato in base alla legge penale e colui che viene oggi condannato; ci troveremo, sicuramente, di fronte alla caratteristica di un abbassamento dell'età media. Le carceri — si dice — sono piene di giovani; la giustizia si occupa sempre più di delitti che concernono e sono commessi da giovani. Perché nel no-

stro paese, in questo paese democratico, in questa parte d'Europa, tanti — troppi! — giovani sono gli abitanti primi, e talvolta i soli, delle carceri? Vi sono giovani e violenza nel settore di cui discutiamo! I giovani patiscono la violenza nelle carceri. Chi ha visto, chi ha conosciuto giovani che sono persino violentati fisicamente all'interno delle carceri e che spesso diventano delinquenti perché fuori, nella vita civile, sono violentati dal meccanismo in cui sono inseriti, senza speranza, con remore personali ed ambientali, insomma perché provenienti da determinate classi sociali, sa che il giovane e la violenza sono i motivi caratterizzanti dell'ambiente penitenziario, della politica che ad esso fa riferimento. Quindi, il problema penitenziario è indubbiamente il problema principale.

Sappiamo, anche, a seguito di colloqui che abbiamo avuto e della discussione che si è svolta in Commissione giustizia ed in altre sedi, che vi sono alcuni problemi prioritari. Non proponiamo un rimedio generale, né di rivedere subito l'intera legge. Però alcune questioni vanno subito affrontate. Ad esempio quelle relative all'articolo 47. Credo che l'onorevole sottosegretario Dell'Andro, che ha opportunamente visitato le carceri italiane, abbia sentito un coro di richieste di detenuti in proposito, richieste giuste perché la norma cui mi sono riferito è veramente iniqua e va in senso contrario allo spirito informatore della legge penitenziaria.

**PRESIDENTE.** Onorevole Testa, la invito a concludere perché il tempo a sua disposizione sta per scadere.

**TESTA.** Senz'altro, signor Presidente. Parlavo dell'articolo 47, del quale si è già discusso. Ma vi è qualcosa di più, vi è il problema del lavoro all'interno delle carceri: occorre operare una scelta di fondo in ordine alle garanzie per il carcerato lavoratore, ai trattamenti previdenziali (si veda quello sanitario che non si comprende perché siano negati agli interessati, essendo legati al momento del lavoro. Un ulteriore problema che sottopongo all'esame del Governo è dunque quello relativo alla previdenza intesa come assistenza ai familiari del lavoratore e come fatto legato all'attività lavorativa. Vi è poi il tema delle strutture, sul quale non mi soffermo per brevità e perché di esso si è già parlato. Vi è ancora un problema importante,

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 DICEMBRE 1976.

quello della droga, della relativa legge e delle strutture in questo particolare settore.

Ecco i problemi importanti che debbono essere affrontati oggi, subito. Ve ne è, infine, un ultimo, concernente il gratuito patrocinio, nel momento in cui entra in vigore il nuovo codice di procedura penale. Non è una questione finanziaria, o almeno non è solo finanziaria: è questione che, se non esaminata tempestivamente, porterà a negativi risultati. Abbiamo saputo che sarà presentata una nota di variazione al bilancio della giustizia, anche al fine che ho appena indicato. Ribadiamo che è questione da affrontare immediatamente, perché tra sei mesi essa possa trovare una soluzione. Solo in tal modo si effettuerà quel salto di qualità che tutti auspichiamo.

COMPAGNA. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COMPAGNA. Noi repubblicani non abbiamo sottoscritto la risoluzione che ci accingiamo a votare, e dico subito che il nostro voto su di essa sarà di astensione. Perché? Debbo dare conto brevemente delle ragioni di questo nostro atteggiamento. La mia dichiarazione di voto, però, non vuole essere una nota dissonante sul merito della risoluzione, nella quale altri gruppi si sono responsabilmente riconosciuti. Non è che i repubblicani non condividano le aspirazioni manifestate dalla risoluzione che altri gruppi hanno sottoscritto. Come non condividere — e proprio da parte dei repubblicani, che molto autorevolmente hanno avuto responsabilità di Governo in questo settore, e non una volta sola — l'esigenza del corretto funzionamento dell'amministrazione della giustizia? E come non condividere le preoccupazioni per la legalità repubblicana, compromessa dalle deficienze e dalle insufficienze che la risoluzione vigorosamente denuncia?

Ma c'è un « però ». Gli impegni di carattere finanziario che questa risoluzione comporta non possono, oggi come oggi, essere fronteggiati con variazioni di bilancio. E allora, vogliamo creare nel paese aspettative che, poi, risulterebbero deluse, frustrate? Ci preoccupa sempre, e anche in questo caso, il rivendicazionismo generico e sommario.

Ovviamente, noi sappiamo valutare quale alto grado di priorità sia doveroso ri-

conoscere ai problemi della giustizia, e da tempo insistiamo sulla necessità di portare a termine rapidamente le riforme dei codici di diritto sostanziale e di rito. Oronzo Reale ci è di monito. Ma noi sappiamo valutare anche la complessità dei problemi della giustizia e temiamo le aspettative e le illusioni che questi problemi, tanto complessi, possano trovare facili soluzioni. E valutiamo, soprattutto, che « congruo impiego di mezzi da predisporre attraverso opportune note di variazioni del bilancio » significa massiccio impiego di mezzi, non reperibili con le note di variazioni. Temiamo dunque che si vogliono affrontare isolatamente problemi che possono essere affrontati solo nel quadro generale delle compatibilità ravvisabili nella situazione di bilancio. Ecco perché non sottoscriviamo la risoluzione, di cui condividiamo lo spirito, ma di cui non possiamo condividere la lettera. Ecco perché ci asteniamo, lo ripeto; per le illusioni che si possono suscitare quando oratoriamente si danno per facilmente risolvibili problemi che sono invece difficilmente risolvibili, nella condizione di crisi finanziaria che purtroppo affligge il nostro paese. Diciamo piuttosto, ricordando un'altra crisi finanziaria, quanto ebbe a dire allora un uomo di alta coscienza democratica, con riferimento ad altri problemi, a quel tempo non meno incalzanti di quanto oggi non siano i problemi della giustizia. Diciamo, piuttosto, che con tenacia e con vigore, con spirito di devozione e di sacrificio, noi dobbiamo tendere al riequilibrio finanziario e, in pari tempo, prenotare una congrua quota dei primi margini attivi per affrontare, in tutta la loro complessità, questi incalzanti problemi del corretto funzionamento dell'amministrazione della giustizia.

E nel frattempo? Nel frattempo, si faccia quanto si può, ma non si accrediti l'intenzione che sia possibile fare e si voglia fare più di quanto realisticamente si può fare: in un paese che è l'Italia — l'Italia nella crisi — e non la Svezia.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la risoluzione Felisetti n. 6-00002, accettata dal Governo.

(È approvata).

Sono così esaurite le discussioni delle mozioni e lo svolgimento dell'interpellanza sulla situazione della giustizia.

---

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 DICEMBRE 1976

---

**Presentazione  
di un disegno di legge.**

BONIFACIO, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BONIFACIO, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi onoro presentare, a nome del ministro della sanità, il disegno di legge:

« Modifica dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1973, n. 519, concernente modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'Istituto superiore di sanità ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato e distribuito.

**La seduta termina alle 12,50.**

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI**

Dott. MARIO BOMMEZZADRI

---

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE**

Dott. MANLIO ROSSI