

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

28° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 MAGGIO 1978

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

« Modifica alla legge 29 novembre 1941, n. 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali » (1202) (Approvato dalla Camera dei deputati)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 303, 311, 316 e <i>passim</i>
BEORCHIA (DC), relatore alla Commissione	311, 317
BOLDRINI Cleto (PCI)	307
BONIFACIO, ministro di grazia e giustizia	306, 307, 312 e <i>passim</i>
CASTELLI (DC)	304, 306, 307 e <i>passim</i>
DE CAROLIS (D.C.)	316, 317
LUGNANO (PCI)	315
SPERANZA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	317

IN SEDE DELIBERANTE

« Modifica alla legge 29 novembre 1941, n. 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali » (1202) (Approvato dalla Camera dei deputati)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifica alla legge 29 novembre 1941, n. 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali », già approvato dalla Camera dei deputati.

Come i colleghi ricorderanno, nella passata seduta abbiamo iniziato l'esame del presente disegno di legge, che ben volentieri avremmo portato a compimento se non fossero mancati i pareri richiesti dal Presidente del Senato alle Commissioni 1^a e 5^a.

Essendo nel frattempo pervenuti detti pareri e non avendo le Commissioni consultate nulla da osservare per quanto di loro competenza, possiamo proseguire nell'esame del disegno di legge.

La seduta ha inizio alle ore 10,35.

G U A R I N O , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Dichiaro aperta la discussione generale.

C A S T E L L I . È doveroso che, innanzitutto, manifesti il mio vivo rammarico per non avere potuto partecipare alla precedente seduta e per non avere, perciò, potuto ascoltare direttamente la relazione del collega Beorchia, che ho conosciuto soltanto attraverso i riassunti, fatalmente stringati, contenuti negli atti parlamentari.

Per la verità mi ero preoccupato di esaminare i precedenti legislativi, quando ella, signor Presidente, mi aveva cortesemente conferito l'incarico, che ho declinato per i motivi che appariranno chiari dal mio intervento. Avrei gradito però, intervenendo sulla proposta legislativa in questa sede, utilizzare quell'apporto, indubbiamente di notevole rilievo, che sarebbe stato rappresentato dalla conoscenza, attraverso le motivazioni esposte dal relatore, e non solo nelle conclusioni finali, di quanto ha detto il collega Beorchia.

Debbo dire, perchè non sorga alcun equivoco, che condivide pienamente le finalità del disegno di legge. Lo sforzo per ottenere un ampliamento dell'area dei posti di detenzione e la ricerca delle disponibilità, in modo tale da attuare il principio della individualizzazione del trattamento e della differenziazione degli istituti, così come era ipotizzato dalla legge n. 354 del 1975, sono altamente apprezzabili e trovano il mio pieno assenso. Debbo però aggiungere, con altrettanta franchezza, che la concordanza sulle finalità è direttamente proporzionale al dissenso sui modi con i quali le finalità stesse sono perseguite.

Ho avuto l'occasione di esprimere, fuori di questa sede, talune valutazioni sulla idoneità dei mezzi, ed è sembrato a qualcuno che la mia fosse una visione pessimistica. Vorrei sforzarmi di chiarire, con l'intervento di questa mattina, che in realtà ho fatto un *understatement*, alla maniera degli anglosassoni, quando definiscono uno scontro ferroviario dicendo: si è verificato uno spiacevole incidente! (*Interruzione del senatore Lugnano*). Può darsi vi sia una carenza, mia o di altri, oppure solo una libera interpretazione; vorrei però esaminare il contenuto

piuttosto che fermarmi al nominalismo verbale. A tal fine credo sia utile rifarci ad alcuni precedenti della norma, ed invocherò proprio la relazione ministeriale presentata alla Camera dei deputati.

In quella sede, l'onorevole Ministro, esaminando la situazione generale degli istituti mandamentali rilevava che, su un numero complessivo di oltre 400 istituti esistenti la metà non era in condizione di funzionare. E ne dava la logica spiegazione: carenza di personale, situazione edilizia del tutto inadonea. Sulla base di questa considerazione, dopo aver ritenuto che fossero inutili delle carceri speciali per detenute femminili, proponeva delle soluzioni che, in sostanza, consistevano in un intervento finanziario in via mediata: i Comuni avrebbero effettuato le opere, lo Stato avrebbe rimborsato la quota dei mutui; il personale avrebbe dovuto essere potenziato con l'assunzione di 2.144 persone, il cui onere sarebbe andato a carico del bilancio statale, sia pure attraverso una formula non lineare.

Questa soluzione era fondata — sosteneva la relazione ministeriale — sulla considerazione che un intervento edilizio diretto da parte dello Stato avrebbe richiesto tempi estremamente lunghi, per cui sembrava più opportuno lasciare alla iniziativa dei Comuni, con la garanzia del rimborso da parte dello Stato, la operazione di ristrutturazione.

Il disegno di legge, quando venne esaminato alla Camera, ricevette censure di non piccolo momento dai parlamentari intervenuti. Vi è stata — a quanto risulta dagli atti della Camera — una critica dell'onorevole Feroni, che pensava sarebbe stato opportuno cogliere l'occasione per un aggancio diretto al regime della semilibertà e per definire, in maniera più idonea, lo *status* del personale. L'onorevole Testa riteneva che, in pratica, si andasse in una direzione completamente diversa da quella indicata dalla legge del 1975, in quanto si prevedeva un numero eccessivo di carceri, non si procedeva alla realizzazione di istituti nuovi, si riattavano i vecchi, con il risultato di atomizzare le sedi di detenzione.

Su questa linea era, sostanzialmente, anche l'onorevole Coccia, il quale trovava ec-

2^a COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

cessiva la previsione, contenuta nelle tabelle allegate al testo legislativo, di circa 400 carceri da utilizzare. Il rappresentante del Governo, onorevole Speranza, forniva alcuni chiarimenti, che in realtà mi hanno lasciato un po' stupito — e spero che oggi il Ministro abbia la possibilità di fugare le mie perplessità —, in quanto non parlava più di 400 carceri, di cui 200 non utilizzabili, ma accennava a 700 carceri, di cui la metà circa in condizione di essere immediatamente utilizzata.

Per la verità, le dichiarazioni dell'onorevole Speranza non erano dissonanti dalla tabella allegata alla proposta governativa, la quale elencava 380 carceri mandamentali, prevedeva il versamento dei relativi contributi, quindi ipotizzava la funzionalità di tutte le carceri, con una certa contraddizione rispetto alla previsione di utilizzare soltanto 200 carceri su 400.

Debbo dire che, da un punto di vista di ordine generale, la valutazione dell'onorevole Speranza, se esatta, desta preoccupazioni non trascurabili, perchè, se si vuole ottenere una disponibilità da 3.000 a 4.000 posti attraverso la realizzazione di 400 carceri mandamentali, si pensa certamente a carceri da riaprire per la detenzione di 5-6 persone; credo che questo proprio emerga anche dall'esame dettagliato delle sedi singolarmente indicate nella tabella. Aggiungo un'altra preoccupazione: io certamente non ho visitato nè tutte, nè la maggior parte delle carceri mandamentali, ma ne conosco parecchie della Regione Lombardia, che trovo elencate qui, e debbo dire con estrema lealtà (perchè ciascuno si assuma le proprie responsabilità) che si tratta, in numerosi casi, di carceri dalle quali non evadere solo chi ha fatto voto di non evadere ed è fermamente intenzionato a mantenere il voto, perchè vi sarebbe certamente la possibilità di fuggire anche per un settantenne con scarsa mobilità.

Malgrado gli iniziali dubbi ed esitazioni, la Camera, dopo una stasi certamente dettata dalla crisi, ha approvato con estrema rapidità il disegno di legge in una seduta del mese di aprile, introducendo alcune modifiche. Il problema attinente al numero del-

le carceri è stato risolto con una delega al Ministro, il quale, entro tre mesi, dovrà attribuire le sedi alle categorie, che sostituiscono quelle ipotizzate dalla legge del 1941. Per quanto riguarda lo *status* del personale, è stato redatto un nuovo articolo, il 2 se non erro, che intende rispondere alla preoccupazione, giustificata e apprezzabile, di riconoscere un certo ruolo agli enti locali, ma, in sostanza, finisce col creare un tipo di compromissione che rende discutibile il procedimento al quale si ricorre.

Al Senato le Commissioni incaricate di esprimere il parere hanno dato il loro consenso; e questo è del tutto ovvio, perchè le critiche che possono essere rivolte al disegno di legge non sono quelle che potrebbero nascere nell'ottica di Commissioni incaricate di esaminare aspetti diversi da quelli che a me appaiono in una certa misura censurabili. In questa sede noi dobbiamo riflettere a voce alta, e soprattutto dobbiamo avere precisazioni dal Ministro su alcuni punti, non esaminati dalle Commissioni chiamate a dare il parere, e che mi sembrano fondamentali. Quali carceri vogliamo adoperare? Chi vogliamo immettere nelle carceri? Come assumiamo il personale e come procediamo alla ristrutturazione?

Quante carceri riteniamo di utilizzare? Ho già proposto la domanda; sono 700 le esistenti, e 400 le utilizzabili, oppure la situazione è diversa? Vi sono invece 400 carceri, di cui 200 utilizzabili? Io credo che il riferimento ai 2.144 dipendenti da assumere, che vengono riconfermati nell'articolo 1, faccia ipotizzare una volontà governativa di aprire 380 carceri. È vero che vi è una delega al Governo; l'ampiezza della delega stessa pare, però, realmente eccessiva. Potrebbe sembrare (io mi auguro che non sia così) che, di fronte all'obiezione sul numero delle carceri, apparentemente si sostituisca la indicazione del numero di 400, ricorrendo alla formula della delega, ma che già, sin da questo momento, si pensi di usufruire della delega, superato l'ostacolo parlamentare alla eccessiva atomizzazione, assumendo le 2.144 persone nella totalità, quindi utilizzando tutte le 380 carceri ipotizzate nella tabella, e tra esse anche quelle che si trovano nella

2^a COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

condizione cui prima avevo sarcasticamente alluso.

Sarebbe opportuno, mi pare, che il Governo desse affidamenti in materia. Non è questo, però, l'argomento più importante e che desta maggiori perplessità sull'approvazione della norma. Più rilevante è sapere chi andrà in queste carceri mandamentali.

Quando io ho espresso alcune opinioni al riguardo mi sono sentito rispondere, da autorevoli note giornalistiche, che alle carceri mandamentali sarebbero stati destinati certi detenuti e non altri.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Io non mi sono servito di alcuna nota giornalistica: sono stato in silenzio.

CASTELLI. Signor Ministro, ho parlato di « autorevoli note »; e l'aggettivo « autorevoli » non si riferisce soltanto alle note ministeriali! Anzi, aggiungo che tali note mi sono sembrate di stile più burocratico che politico.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Volevo solo chiarire che la sede parlamentare mi è parsa la sola sede appropriata per illustrare e chiarire la problematica in esame.

CASTELLI. Ho apprezzato il fatto che ella, onorevole Ministro, si sia riservato di fare questa illustrazione solo in sede di Commissione.

Comunque, nelle autorevoli note burocratiche di cui parlavo si diceva che nelle carceri mandamentali sarebbero stati inviati i detenuti destinati a scontare pene molto brevi. Inoltre si precisava che, seguendo questo criterio, si sarebbe attuata quella separazione tra delinquenti inveterati e piccoli criminali, che è utile ai fini di un'accorta politica penitenziaria.

Ebbene, io vorrei essere tranquillizzato a questo proposito, in quanto ho l'impressione che, purtroppo, difficilmente si potrà realizzare questo obiettivo. Ho dinanzi il testo del disegno di legge in esame e devo basarmi su quanto in esso è stabilito.

Non credo che il criterio discretivo per la destinazione alle carceri si possa ricavare dal combinato disposto degli articoli 16 e 42 della legge sulla riforma dell'ordinamento penitenziario, senza cioè la normativa contenuta nella legge n. 1405 del 1941, all'articolo 2, articolo che, proprio con il disegno di legge in esame, andiamo ad abrogare.

Penso di aver compreso le ragioni che hanno indotto alla abrogazione: l'articolo 2 della legge suddetta era incompatibile con la delega data al Governo affinché operasse la classificazione e distinzione delle carceri.

Però, abrogando tale articolo 2, si elimina anche la norma che stabiliva che alle carceri della categoria B, cito ad esempio, « possono essere destinati i condannati a pene non superiori ai sei mesi e possono essere trattenuti in custodia preventiva per i primi atti di istruzione i detenuti imputati di reati di competenza del Tribunale e della Corte di assise ».

Viene altresì soppressa la disposizione in forza della quale non possono essere ammessi nelle carceri mandamentali coloro che devono essere assegnati a stabilimenti di pena speciali. Attraverso l'approvazione di siffatta norma il legislatore manifesterebbe, onorevole Ministro, la volontà di abolire questa distinzione e, di fatto, la abolirebbe.

Pertanto, non esiste — a meno che il ministro Bonifacio possa illuminarci diversamente in proposito — alcun espediente interpretativo che consenta di affermare che, dopo l'approvazione del testo in esame, dovrà sempre essere escluso dalle carceri mandamentali chi deve scontare gravi pene o chi addirittura deve essere destinato a stabilimenti di pena speciali.

Si potrà obiettare che, a livello esecutivo, il Ministro, il giudice di sorveglianza, il direttore delle carceri (a seconda della competenza) avranno il buon senso di applicare un certo principio, anche se questo non è espressamente menzionato.

A questo punto, tuttavia, io devo ricordare che, quando abbiamo discusso di argomenti quali la libertà provvisoria, abbiamo tutti affermato che non era il caso di indurre in tentazione; abbiamo ritenuto si

2^a COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

dovessero prevedere ipotesi sulle quali la libertà provvisoria non poteva essere concessa ed altre di limitazione del potere discrezionale del magistrato, proprio perchè questi non fosse soggetto a ricatti, a pressioni, non potesse esser messo con le spalle al muro o, comunque, in una situazione difficile, dovendo assumere in proprio responsabilità decisionali in una materia nella quale la legge concedeva discrezionalità.

Orbene, quando verrà sequestrato un giudice o scoppierà una rivolta in un carcere e verrà avanzata la richiesta del trasferimento di uno o più detenuti in un carcere mandamentale, mancando il divieto legislativo, in quali difficoltà ci potremo venire a trovare?

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Sopperirà la fermezza che il mio Ministero ed il Governo hanno sempre dimostrato di fronte a fatti di questo genere e di gravità anche maggiore.

CASTELLI. Prendo atto, onorevole Ministro, di quanto ella sostiene in merito alla fermezza del suo Dicastero e del Governo, ma prendo, altresì, atto che siamo di fronte ad un indirizzo completamente differente da quello seguito in altre occasioni, quando si è voluto che la fermezza fosse soprattutto del legislatore.

Il Parlamento, approvando la normativa in esame, abrogando la disposizione di cui all'articolo 2 della legge del 1941, conferisce al Governo una vastissima delega.

BOLDRINI CLETO. Ma il legislatore non può sostituirsi al Governo nella corretta amministrazione dello Stato!

CASTELLI. C'era già una norma, e noi la sopprimiamo, sostituendo ad un principio rigido, sulla cui logicità mi pare siamo tutti d'accordo (nessuno infatti pensa di mandare Curcio o Vallanzasca in un carcere mandamentale), un criterio discrezionale, in base al quale, in poche parole, ci fidiamo del proposito dell'Esecutivo di non inviare Curcio o Vallanzasca in un carcere mandamentale!

Francamente non riesco a comprendere, a titolo soggettivo, la finalità di una modifica siffatta; evidentemente ciascuno di noi ha la propria visione delle cose, ma ritengo sia necessario — perchè ognuno di noi si deve assumere le proprie responsabilità — che sia detto, con chiarezza, alla pubblica opinione che si vuole sostituire una struttura rigida con una discrezionale, confidando nella correttezza degli organi esecutivi.

Vengo ora al terzo argomento che desidero affrontare, chiedendo scusa se mi accaloro nella discussione: la materia trattata, tuttavia, non è di trascurabile importanza e non credo che la legge possa passare in sordina come è avvenuto nell'altro ramo del Parlamento, dove non risulta — stando agli atti parlamentari — sia stata approfonditamente valutata. Alla Camera si è proceduto all'abrogazione dell'articolo 2 della legge n. 1405 del 1941, in relazione alla delega data al Governo, senza tener conto delle conseguenze da me enunciate.

Se, avendo ben presenti tali conseguenze, la nostra Commissione riterrà di conservare il testo del provvedimento così come ci è stato trasmesso dalla Camera, ciascuno di noi, evidentemente, voterà come riterrà opportuno; penso però sia serio che il parlamento svisceri il problema in tutte le sue componenti ed in tutti i suoi aspetti, prima di arrivare ad una decisione.

Esaminiamo dunque il disposto dell'articolo 2 del provvedimento, sull'assunzione del personale delle case mandamentali. Nell'originario testo presentato dal Governo vi era un'impostazione poco rispettosa, in verità, dell'autonomia degli enti locali, ma che presentava, tuttavia, una coerente logica giuridica; a tale impostazione è stata ora sostituita una procedura complessa (Pareto parlerebbe di cristallizzazione bizantina), ma anche confusa con il risultato di rendere tutto piuttosto incerto. Al terzo comma dell'articolo 2 si stabilisce che l'assunzione del personale di custodia delle case mandamentali avviene nelle forme stabilite dalla legge in vigore.

Signor Ministro, non vorrei sembrare, in questo mio intervento, troppo sarcastico, ma mi risulta nuovo che in una disposizione

2^a COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

legislativa, invece di procedere ad un rinvio ad altre norme, si parli genericamente di « legge in vigore ». Talvolta mi è capitato di passare per luoghi nei quali era vietato lo scarico e di leggere sui cartelli che « il contravventore era punito a termini di legge »; in quel caso, però, si trattava di un cartello stradale, non di una legge della Repubblica italiana. Tra l'altro, il richiamo alla legge in vigore è piuttosto discutibile, se teniamo presente che, per quanto riguarda l'assunzione del personale, non vi è una « legge in vigore » ma vi sono pluralità di norme di diverso grado: sono apparsi codici, la legge comunale e provinciale, varie disposizioni sulla finanza locale, i regolamenti organici sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti. Dal complesso delle disposizioni deriva che i modi e le forme per l'assunzione dei dipendenti degli enti locali — quali sono, ripeto, quelli del caso di specie — sono soltanto due: il primo è il concorso e il secondo è rappresentato dalla chiamata; il primo è previsto per gli impiegati, il secondo per i salariati; i vigili urbani, cui sono parificati i custodi di carcere, nell'ambito di alcuni grossi Comuni sono equiparati agli impiegati, mentre in quasi tutti i Comuni dove hanno sede le carceri mandamentali sono invece considerati salariati.

L'articolo 2 stabilisce che la assunzione, nelle forme volute dalla « legge in vigore » (vedremo poi se si tratta di concorso o di chiamata) deve avvenire, previo pubblico avviso, tra i concorrenti che abbiano determinati requisiti.

Sembra evidente che se si trattasse di concorso si farebbe ricorso ad un bando; parlare di « pubblico avviso » significa ripetere in modo pedissequo una normativa, già applicata nel settore ospedaliero, che è stata fonte di un'infinità di abusi di tipo clientelare; si era infatti ritenuto che la prescrizione fosse soddisfatta quando veniva pubblicato nell'albo dell'ente interessato l'avviso in forza del quale, entro un termine brevissimo, magari due-tre giorni, chiunque, che ne avesse interesse, potesse inoltrare la domanda. Il risultato di questa procedura era ovvio: chi, magari seguendo forme indirette, era stato avvertito, presentava la doman-

da mentre l'aspirante al quale tale avvertimento non era pervenuto, arrivava perennemente in ritardo.

La procedura era la classica « foglia di fico », applicata per nascondere operazioni di chiamata che, nella maggior parte dei casi, avevano componenti clientelari.

La normativa è caduta in sede ospedaliera perchè si è visto a quali risultati abbia portato. Il fatto di averla reintrodotta nel nuovo provvedimento rappresenta, a mio avviso, il frutto di una certa vischiosità degli uffici competenti che, nel predisporre il testo di legge, si sono ricordati di disposizioni varate in altre occasioni, senza valutarne la evoluzione e l'applicazione pratica.

Comunque, mi pare sia evidente che il ricorso alla formula del pubblico avviso faccia ritenere che non ci si trova di fronte ad un bando di concorso bensì ad una forma, sia pure anomala, di assunzione mediante chiamata; questo, del resto, è ulteriormente chiarito dalla seconda parte del terzo comma dell'articolo 2, dove vengono indicati i requisiti necessari, che sono tipici della assunzione del salariato. In un comma successivo, però, motivi di perplessità vengono introdotti dalla previsione, fermi i requisiti di cui sopra e pur non essendovi un bando di concorso ma solo un pubblico avviso, della valutazione delle qualità psichiche, e dell'attitudine all'esercizio della specifica funzione: ciò impone formalmente la normativa del comma sesto dell'articolo 2, nel quale si stabilisce — cosa veramente singolare — che a definire le modalità per le prove e la valutazione dei candidati provvede una commissione, presieduta dal procuratore della Repubblica o da altro magistrato da lui delegato.

Concludendo, non siamo di fronte ad un concorso e non si può neppure parlare di vera chiamata: si tratta, piuttosto, di una specie anomala di chiamata previa prova attitudinale, le cui modalità vengono stabilite da una apposita commissione, dopo che sono state presentate le domande; saranno radicalmente diverse le valutazioni in Calabria o in Lombardia o in Piemonte e la parità di trattamento non so dove finirà. Per di più, poichè è requisito di correttezza

dell'azione amministrativa prevedere le modalità di una assunzione prima — e non dopo — la presentazione delle domande, le conseguenze, onorevole Ministro, mi paiono ovvie. Vi saranno Comuni dove il tenore di vita è tale per cui non è certamente appetibile l'incarico di custode del carcere giudiziario; in questi casi non sorgeranno questioni in quanto non vi saranno neanche aspiranti allo stesso trattamento economico di un vigile per un incarico di gran lunga più impegnativo e difficile.

Vi saranno tuttavia altri Comuni, nei quali l'apertura del carcere potrà essere una fonte di posti di lavoro in zone depresse. In questi casi, a seguito dell'applicazione delle modalità di cui ho detto, i ricorsi in sede amministrativa saranno — a mio avviso — numerosissimi.

Alcune esperienze del Ministero di grazia e giustizia, non sotto la sua gestione onorevole Bonifacio (esami per cancellieri annullati tre volte) rappresenteranno *records* polverizzati dagli annullamenti che si avranno delle procedure di assunzione di questi dipendenti, a seguito della normativa stabilita dal presente provvedimento, nei luoghi dove, effettivamente, saranno state presentate domande. (*Interruzione*). Non saranno centinaia, probabilmente saranno in numero minore, perchè non credo che i posti siano dovunque appetibili. Sarà più frequente la fuga dall'incarico che la presenza di una pluralità di aspiranti. Però dove si verifica la seconda ipotesi, dove le carceri vengono aperte in funzione della creazione del posto di custode (mi auguro che non accada più, però in passato è accaduto) succederà certamente quanto io temo.

Faccio un'ultima osservazione, sul finanziamento. Al riguardo ho la sensazione — spero di essere corretto — che si sia dimenticato quanto è stato disposto dai provvedimenti Stammati n. 1 e Stammati n. 2, anche se erano provvedimenti legislativi del mese di gennaio e del mese di marzo, quindi notevolmente anteriori alla presentazione di questo disegno di legge.

La nuova situazione della finanza locale, che nasce da questi provvedimenti, fa sì che l'onere per il pagamento del mutuo sia la

preoccupazione minore per le amministrazioni comunali. Gli enti locali hanno problemi di altro tipo: in primo luogo l'ottenimento del mutuo, perchè sono fissati procedure e tempi; in secondo luogo, le garanzie, perchè è nota la difficoltà in materia; in terzo luogo, la compatibilità della quota ammortamento con l'entità delle entrate ordinarie del Comune.

Di questi tre problemi, lo strumento finanziario che è stato predisposto ne risolve solo uno: quello delle garanzie, sia pure con una procedura farraginosa. Io credo che perderemo più tempo, rispetto ad un intervento da parte dello Stato, seguendo le procedure dell'articolo 6. Però su una cosa almeno mi sento tranquillo: quando è emesso il decreto interministeriale (è richiesto un concerto) vi è la garanzia dello Stato.

Quindi, a questo punto, la questione delle garanzie di tipo fideiussorio è superata. Però è l'unica risolta dalla futura legge. Non è risolta l'altra, relativa all'ottenimento del mutuo: l'onorevole Ministro del tesoro, manovrando il cosiddetto « tetto », sta limitando gli stanziamenti agli enti locali; ed è piuttosto evidente che un Comune si troverà, come si è trovato in passato, di fronte all'ipotesi di poter assicurare un determinato *plafond* solo dopo affannosa trattativa con gli organi centrali, in relazione alla sua rilevanza economica, alla sua disponibilità di mezzi, alle esigenze dei suoi cittadini. Ed io credo che sarà ben difficile trovare un Comune (i Comuni chiederanno cinque per ottenere due dal Tesoro) che dica: io realizzo le carceri mandamentali invece dell'asilo, invece della scuola, invece della strada. Io penso che la scelta sarà quasi sempre di tipo opposto, salvo i casi — ma sarebbero i peggiori — in cui si interpreta la realizzazione di carceri mandamentali come la creazione di posti di lavoro: forse, in questa ipotesi, si antepone il mutuo per la riparazione delle carceri a quello per la realizzazione di altre opere pubbliche. Se la legge non risolve questo problema, non affronta neppure il terzo, quello del rapporto tra la quota mutuo gravante sul Comune, anche se viene rimborsata, e il complesso delle entrate ordinarie. Non vi è nessuna disposizione in questo prov-

vedimento che permetta di affermare che nel bilancio comunale si crea una contabilità speciale, *rectius* una partita di giro relativa all'effettuazione dell'operazione. Quindi, in presenza di un rimborso da parte dello Stato, tale rimborso sarà nel bilancio comunale una entrata straordinaria ricorrente, mentre la spesa di pagamento del mutuo sarà una spesa ordinaria ricorrente.

Il rapporto prefissato dalle norme vigenti fra il complesso delle quote ammortamento mutui e le entrate scatta, e quindi ciascun Comune sa che, nel momento in cui effettua un'operazione per la realizzazione delle carceri mandamentali, riduce le sue possibilità di contrazione di ulteriori mutui, anche se nel disegno di legge è scritto (ma questo, onorevole Ministro, risolve solo l'altro problema a cui abbiamo accennato) che il mutuo per le carceri è in esenzione ai limiti fissati dal provvedimento Stammati. Tale esenzione gioca nel futuro per i mutui a pareggio di bilancio, ed evita le garanzie di natura fideiussoria; risolve — gliene ho dato schiettamente atto — uno dei tre problemi che si pongono alle amministrazioni comunali. Non risolvendo gli altri due, resta una strada del tutto impraticabile.

Io chiedo un'altra volta venia se ho espresso giudizi abbastanza icastici, ma ritenevo di avere l'obbligo di coscienza di illustrare le perplessità che mi hanno portato alla rinuncia all'incarico di relatore, con una decisione che non aveva natura coreografica. Se uno ha dubbi di piccolo momento, si accontenta di esprimerli in sede di Commissione; solo se concorda con le finalità della legge, ma contemporaneamente si dissocia completamente dalle formule ipotizzate, compie il gesto delle dimissioni da relatore: quando cioè constata che, nell'altro ramo del Parlamento, si è proceduto con una certa fretta — uso un linguaggio edulcorato — ed il provvedimento è stato approvato senza neppure esaminarlo in alcuni aspetti.

Io non chiedo di non passare all'esame degli articoli. Mi rendo chiaramente conto che questa sarebbe un'enunciazione di tipo provocatorio; valuto le impressioni esterne e quindi propongo che il provvedimento non sia bocciato ma solo corretto. E per procede-

re a questa correzione, che io immagino debba essere piuttosto radicale, avanzo una richiesta pregiudiziale: il Governo ci dica chiaramente, alla luce della situazione attuale, se noi dovremo aprire 200 carceri o 400, se quelle da ristrutturare sono 400 o sono 200; che senso ha l'indicazione di massima del personale in 2.144 unità; se si pensa di arrivare a tale cifra o no. Una volta ottenuti questi chiarimenti, credo occorra una modifica all'articolo 1, in cui si ripeschi la parte ancora valida dell'articolo 2 della legge n. 1405. Per me deve restare il divieto legislativo ad inviare i criminali efferati nelle carceri mandamentali (non possiamo affidarci al potere discrezionale, al buon senso, alla fermezza dell'Esecutivo). La norma ha un significato — ci è stato detto altre volte dall'onorevole Ministro — anche sul piano psicologico.

Onorevole Ministro, la sua affermazione sul « valore psicologico » della legge, fatta in occasione della conversione del decreto sull'ordine pubblico, ha maggiore importanza in questo caso. Una norma che appaia lassista alla pubblica opinione perchè toglie divieti legislativi e si rimette alla discrezionalità dell'Esecutivo, provocherebbe certamente contraccolpi negativi, anche se l'Esecutivo fosse estremamente rigido.

Una volta corretto l'articolo 1, penso debba essere riscritto l'articolo 2 in termini di proponibilità giuridica (adopero un'espressione tecnica per la preoccupazione di non essere eccessivamente icastico).

Un'ultima proposta: dobbiamo, quanto meno, coordinare lo strumento finanziario ai provvedimenti Stammati n. 1 e n. 2, se riteniamo di dover insistere nell'affidare la ristrutturazione all'iniziativa degli enti locali.

Queste sono le osservazioni che volevo fare. Mi dispiace di aver dovuto essere essenzialmente critico; penso che una maggioranza del 95 per cento abbia il dovere di impegnarsi in una legislazione seria. Non possiamo permetterci il lusso di emanare norme che sappiamo inapplicabili, solo a fini coreografici, solo per dimostrare che facciamo qualcosa, che siamo in vita. Mi si perdoni l'affermazione un poco retorica, ma *bios* non è *zoè*, è *entelecheia*.

2^a COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

BEORCHIA, *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la replica del relatore non ha a fronte che l'intervento molto ampio e critico del senatore Castelli. Di tale intervento, però, mi piace sottolineare l'adesione iniziale alle finalità che questo disegno di legge si propone. Il senatore Castelli ha detto, infatti, di condividere le finalità del provvedimento per quanto attiene alla individualizzazione del trattamento del detenuto e per quanto attiene alla differenziazione degli istituti; quindi ha ritenuto di esprimere una sua adesione all'impostazione generale del disegno di legge quale appare dalla relazione ministeriale che si accompagna al disegno di legge presentato nell'altro ramo del Parlamento.

Io credo di dover sottolineare come un altro aspetto — come già ebbi a dire nella mia relazione — di questo disegno di legge vada considerato in senso positivo; e cioè quello del coinvolgimento degli enti locali, dei Comuni, non soltanto con quanto attiene ai problemi di istituzione o di soppressione di queste case mandamentali, ma anche con quanto attiene alla loro ristrutturazione, al loro recupero, alla loro migliorata destinazione ad un servizio di questo genere.

Credo che alcune preoccupazioni emerse dall'intervento del senatore Castelli possano essere fugate. Mi riferisco sostanzialmente ad una: a quella che attiene al problema del reclutamento del personale, all'assunzione del personale da destinare alle carceri mandamentali. A me è parso — posso anche aver sbagliato —, nel leggere l'articolo 2 del testo al nostro esame, che non si possa individuare un *terzium genus* di assunzione fra il concorso e la chiamata; anzi mi è parso che le disposizioni dell'articolo 2 prevedano un vero e proprio concorso.

CASTELLI. Senza bando?

BEORCHIA, *relatore alla Commissione.* Ritengo che la prescrizione « previo

pubblico avviso » non possa essere interpretata che come bando, dal momento che, come il senatore Castelli ricordava, l'assunzione deve essere deliberata ai Comuni interessati nelle forme stabilite dalla legge. E le forme stabilite, appunto, dalla legge per l'assunzione da parte dei Comuni di personale non possono che seguire tutte le norme previste dalla legge stessa, cioè il bando.

Che qui si introducano criteri di ammissibilità al concorso specifici in relazione alle funzioni che questi dipendenti degli enti locali debbono svolgere (quello della idonea statura, ad esempio), o che si introduca una particolarità nella commissione esaminatrice in relazione sempre alla funzione che questi dipendenti comunali debbono svolgere, a mio avviso non costituisce elemento tale da far decadere queste modalità di assunzione dal concorso che, per legge, i Comuni debbono effettuare per l'assunzione dei dipendenti pubblici.

Questo è forse l'aspetto di minore rilievo nell'intervento del senatore Castelli, il quale si è soffermato soprattutto sugli aspetti legati alla classificazione di queste carceri, al venir meno del riferimento alle tabelle A, B e C, e quindi del riferimento all'articolo 2 della legge del 1941, allorchè rispetto a queste categorie di case mandamentali stabiliva le categorie e i limiti riguardo agli ospiti da ricoverare.

Credo che questa sia una preoccupazione fondata e che non possa ritenersi, con la delega al Ministro, che nell'elenco si possa recuperare una definizione diversa, anche perchè la delega parla di una distinzione in tre classi, secondo la dimensione; ed ho l'impressione che questo riferimento alla dimensione non rappresenti un richiamo alla qualità del detenuto. Certamente, però, vi è nella relazione che accompagna il disegno di legge (e credo che questo possa essere anche un concetto da tenere in considerazione un riferimento alla funzione di queste case mandamentali, che è quella di ospitare coloro che debbono espriare pene brevi o che sono in attesa di giudizio per reati minori, e che comunque non costituiscono un elemento di pericolosità.

Che questo riferimento alla relazione possa apparire insufficiente e richieda forse una migliore precisazione attraverso un emendamento all'articolo 1, è un problema che rimetto all'opinione del Governo.

Per quanto attiene al problema del finanziamento delle opere previste all'articolo 6 (quindi, non il finanziamento relativo al contributo forfettario per spese di manutenzione ordinaria, al rimborso delle spese sostenute dai Comuni, ma alle opere straordinarie di costruzione, sopraelevazione, ampliamento, restauro, manutenzione straordinaria, eccetera), è certamente un problema che si collega alla identificazione di queste case mandamentali, delle quali nella tabella allegata al disegno di legge ne sono indicate 380, mentre nella relazione si dice che ne esistono 400, di cui la metà circa non è in condizioni di funzionare.

Credo, quindi, che sarebbe necessaria, anche per la prosecuzione dei lavori della Commissione (e in questo senso concordo con la richiesta avanzata dal senatore Castelli), una precisazione intorno all'effettivo numero di case mandamentali funzionanti, aventi tutti i requisiti previsti dall'ordinamento penitenziario, e di quelle che invece hanno bisogno di interventi strutturali previsti all'articolo 6.

Ritengo che il riferimento al numero di 700 fatto dall'onorevole Sottosegretario nell'altro ramo del Parlamento sia di natura generale e che la cifra sulla quale noi dobbiamo operare e il disegno di legge intende operare, invece, non possa essere che quella risultante dalla tabella allegata, anche perchè il riscontro lo abbiamo in termini matematici con il numero massimo di personale assumibile (2.144 dipendenti) di cui all'articolo 1, e con la somma di lire 141 milioni 150.000 per rimborso annuo forfettario per le spese di funzionamento.

Che per gli interventi previsti all'articolo 6 esistano problemi di natura finanziaria non vi è dubbio. Il senatore Castelli ha detto che soltanto di un onere i Comuni sono sgravati con l'articolo 6, cioè quello del rinvenimento delle garanzie per l'accensione dei mutui. Io credo, peraltro, che in alcune situazioni anche gli altri due problemi legati alla ricerca

dell'istituto mutuante, alla possibilità che l'accensione di un mutuo impedisca al comune una utilizzazione delle sue risorse e disponibilità esistenti anche in ordine ad altre opere pubbliche, possano essere risolvibili.

Mi rendo conto che il disegno di legge ha una sua logica e risponde ad esigenze realmente esistenti, per cui sarebbe necessario accelerare l'iter della sua approvazione, dopo la pausa verificatasi alla Camera per effetto della crisi governativa.

Pertanto, condivido quella che immagino sia la preoccupazione del Governo di disporre subito di uno strumento legislativo ritenuto, anche se in via transitoria, idoneo a risolvere questi problemi d'intesa con i Comuni. A questo punto mi rimetterei alla replica del Ministro e alle considerazioni che egli vorrà fare intorno anche alle eccezioni mosse dal senatore Castelli, per vedere se non si possa in termini di tempo sufficientemente brevi rispondere, anche attraverso qualche emendamento, alle perplessità emerse nella discussione generale.

B O N I F A C I O, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, ho seguito attentamente in maniera diretta o indiretta tutte le discussioni che alla Camera e al Senato si sono accese intorno al disegno di legge oggi in esame; ed ho seguito anche quei dibattiti che si sono accesi sulla stampa, dibattiti nei quali ho ritenuto non opportuno intervenire, riservandomi di esporre le ragioni del Governo nella sede più appropriata, cioè dinanzi al Parlamento.

Non dubito della serietà della problematica coinvolta dalle critiche alle quali innanzi facevo riferimento, e non sottovaluto neppure la serietà degli argomenti che il senatore Castelli ha ribadito qui questa mattina. Certamente il disegno di legge coinvolge alcune questioni di principio. Del dettaglio ci occuperemo se e quando saranno presentati emendamenti sulle singole norme; ma mi pare che la nostra attenzione in questa fase debba rivolgersi proprio a tutte le questioni di principio che sono coinvolte dal provvedimento.

Non ho dubbi sul fatto che la questione del detenuto, il genere di trattamento peni-

tenziario e quindi l'intero sistema penitenziario costituiscono l'espressione di una funzione riservata allo Stato come tale. Su questo punto mi pare che ci possano essere pochi dubbi, ripeto.

Tuttavia, dobbiamo renderci conto di alcune situazioni di fatto ed anche di alcune situazioni giuridiche che in questa materia, come in altre materie, ci hanno fatto optare per una linea di intervento che valorizzi le possibilità di collaborazione tra lo Stato e le autonomie locali.

Si tratta di una strada, di una scelta che trascende — lo dichiaro qui esplicitamente — il provvedimento oggi in esame; perchè, onorevoli senatori, analoga questione potrebbe porsi per quanto riguarda gli uffici giudiziari, in merito al funzionamento dei quali sono tuttora mantenuti determinati interventi operati dalle amministrazioni locali, interventi ai quali noi non ci siamo sentiti di potere o dover rinunciare sembrandoci che, ferme le sfere di attribuzione — diversificate anche a livello di normativa costituzionale — si possano però raggiungere obiettivi di coordinamento tra Stato ed enti locali che sono diventati tanto più utili, necessari ed essenziali quanto più sia portato avanti il disegno del decentramento.

In sede di prime applicazioni del decreto legge riguardante gli aumenti degli organici della magistratura, e non solo per questo problema, io ho sollecitato — per quanto concerne le competenze delle autonomie locali per certi interventi in merito alle strutture giudiziarie — una forma di collaborazione più organica tra responsabili degli uffici giudiziari e rappresentanti delle autonomie locali per evitare che tali rapporti siano dominati da quella logica burocratica che non ha mai consentito, finora, di risolvere alcun problema nè, tanto meno, ha consentito di affrontare le varie situazioni con quell'immediatezza che, invece, è spesso essenziale.

Perchè abbiamo pensato di riprendere — uso questa espressione — il sistema delle carceri mandamentali? Abbiamo preso tale decisione sulla scorta di due ragioni di fondo; in primo luogo, abbiamo valutato il fatto che il Ministero della giustizia, come del resto

è ben risaputo, non dispone di organi tecnici in grado di affrontare certi problemi ed abbiamo anche tenuto presente che, a seguito del decentramento alle Regioni, lo stesso Ministero dei lavori pubblici non dispone più di adeguate strutture periferiche per far fronte alle esigenze della giustizia. Questa, onorevoli senatori, è la tristissima realtà che pesa non soltanto per quanto concerne la limitata materia della quale oggi ci occupiamo, ma pesa anche per quanto riguarda l'edilizia carceraria in genere, attività che è riservata allo Stato.

In secondo luogo, abbiamo considerato la normativa del 1975 sull'ordinamento penitenziario tra i detenuti sulla base di criteri che concorrano alla definizione di una valutazione complessiva che comporta, per l'appunto, un trattamento differenziale a seconda dei casi.

Devo a questo punto ricordare agli onorevoli senatori che proprio sulla base di tale principio della riforma del 1975, a seguito di esplicite richieste del Parlamento consacrate in mozioni approvate a larghissima maggioranza, abbiamo creato istituti di pena che non voglio chiamare speciali ma che, invece, definisco istituti « a massima sorveglianza ».

In quell'occasione, senatore Castelli, il Parlamento non ha ritenuto che fosse necessaria una legge per stabilire quali fossero i detenuti che presentavano un maggior grado di pericolosità, non essendo questa una valutazione che poteva essere compiuta dal legislatore; una determinazione legislativa di questo tipo, infatti, sarebbe stata in netto contrasto con i motivi ispiratori della riforma del 1975.

Eppure, onorevoli senatori, non va sottovalutato il fatto che l'assegnazione dei detenuti ad un normale istituto carcerario e a carceri di maggiore sorveglianza rappresenta forse uno degli aspetti più delicati della vita del sistema. Il potere discrezionale del Governo è stato esercitato con la massima ocularità, valutando non il titolo del reato imputato per il quale vi sia stata la condanna (elemento che deve essere tenuto in considerazione, ma che tuttavia, a mio parere, rappresenta un elemento secondario) bensì la

personalità del detenuto quale essa appare sulla scorta di una pluralità di criteri di valutazione.

Devo aggiungere che questo potere discrezionale è anche necessario, in quanto l'assegnazione di un detenuto a questo o a quell'istituto di pena non può mai avere carattere definitivo, tanto è vero che si attua anche il trasferimento da un carcere a maggior sorveglianza ad un carcere normale tutte le volte in cui si avverte che sono venuti meno i motivi che avevano determinato il provvedimento di assegnazione al primo tipo di istituto.

Direi che questo potere discrezionale — che, ripeto, il Governo ha esercitato con il massimo senso di responsabilità non solo è coesistente alla materia di cui si tratta — ma offre adeguate garanzie dal momento che sull'uso di esso il Ministro risponde di fronte al Parlamento sulla base dei principi costituzionali.

A questo punto, vorrei però tranquillizzare gli onorevoli senatori sull'uso che, in futuro, di questo potere sarà fatto.

Posto che la via di determinare per legge quale detenuto debba essere assegnato alle carceri mandamentali, quale alle carceri ordinarie, quale alle carceri a maggiore sorveglianza debba essere nettamente scartata per le motivazioni che ho esposto, posso qui enunciare qual è l'indirizzo che il Governo vorrà seguire nell'uso della sua potestà regolamentare nel rigoroso rispetto della legislazione: quello di assegnare alle carceri mandamentali i detenuti che presentano nessuno o un bassissimo grado di pericolosità, o per il fatto che devono scontare pene brevi, o per il fatto assai rilevante — come è detto nella relazione e nel provvedimento — che si tratta di detenuti in regime di semilibertà.

La stessa esperienza sinora fatta nelle carceri mandamentali ci dimostra che il pericolo della facile evasione non esiste affatto. Se si tratta di un detenuto in semilibertà, questi è in semilibertà sia che si trovi in un istituto normale, sia che si trovi in un carcere mandamentale. Se si tratta di un detenuto che deve scontare pene brevi, che deve scontare, cioè, un ultimo periodo di pena, l'ag-

gravamento delle pene per l'evasione è tale da disincentivare l'evasione stessa. Tanto è vero che, se prendiamo in esame il periodo in cui le evasioni erano frequenti (un periodo che si è fortunatamente chiuso, direi), noi notiamo l'incidenza minima delle evasioni che si sono verificate dalle carceri mandamentali e — quello che più rileva — l'immediata ricattura degli stessi evasi.

Devo anche aggiungere che è stato presentato all'altro ramo del Parlamento il disegno di legge che prevede la depenalizzazione e pene alternative rispetto al carcere, il cui esame andrà — mi auguro — celermente avanti, quando la Commissione giustizia della Camera avrà superato il periodo a tutti noto di grave impegno su certi provvedimenti. A proposito di tale riforma non escludo che nella parte che riguarda le pene alternative rispetto alla carcerazione possa essere introdotta anche una misura che, grosso modo, possa equivalere a quello che oggi è il regime di semilibertà. E quindi serve anche a questo il sistema delle carceri mandamentali.

Ma c'è, onorevole Presidente e onorevoli senatori, un'altra considerazione che è di fondo. Sono molto preoccupato della sovrappopolazione degli istituti carcerari: di fronte ad una capienza di 27.000 posti, in questi ultimi tempi siamo arrivati ad una cifra intorno ai 36.000 detenuti. E proprio per la zona di Milano, alla quale il senatore Castelli giustamente si riferiva, non dobbiamo dimenticare l'episodio molto grave degli ordini di carcerazione tenuti, per così dire, in sofferenza per l'impossibilità di disporre di locali nei quali questi detenuti a pene brevi potessero essere allocati. E quando mi sono preoccupato di mandare alti funzionari del Ministero per avere contatti con le autorità locali, sia con l'autorità giudiziaria che con l'autorità di polizia e con i rappresentanti degli enti locali, le soluzioni che sono emerse sono state proprio quelle concernenti la riattivazione di alcune carceri mandamentali abbandonate, o quasi, nel passato.

Ora è evidente che al problema della sovrappopolazione carceraria non si fa fronte soltanto con questa misura. C'è — e concorrerà anche quello — il sistema della depe-

2ª COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

nalizzazione, delle pene alternative. C'è il piano sull'edilizia carceraria dei 400 miliardi; e questa è la strada maestra per risolvere tali problemi. Ma frattanto, se noi ci troveremo a disporre con immediatezza — e da qui la mia preghiera di approvare con urgenza questo provvedimento — della possibilità di allocare 3.000-4.000 detenuti, avremo contribuito ad un notevole alleggerimento della situazione.

In tempi brevi potremo raggiungere sifatto obiettivo; a medio termine potremo avere gli effetti della riforma del sistema sanzionatorio; a tempi più lunghi, ma non eccessivamente, quelli della nuova rete degli istituti carcerari realizzati con la disponibilità dei 400 miliardi.

Io ritengo che vi siano dei problemi di estrema urgenza, che questo disegno di legge, se rapidamente approvato, ci consentirà di risolvere. E non direi che si è trattato di un disegno di legge che l'altro ramo del Parlamento non abbia adeguatamente approfondito in tutti i suoi aspetti. Il dibattito è stato ampio ed approfondito e si è tradotto in alcuni emendamenti, che io obiettivamente riconosco essere molto validi. Non avrei menzionato il dibattito nell'altro ramo del Parlamento se ad esso non si fosse fatto in questa sede riferimento. Ma poichè si è fatto riferimento anche ad alcuni interventi specifici di autorevoli parlamentari, e tra questi a quello dell'onorevole Coccia, mi sia consentito di ricordare le valutazioni dello stesso onorevole Coccia riportate sulla stampa del 20 maggio ultimo scorso. Credo che aver conferito al Governo una delega evitando la strada che noi avevamo scelto, quella di allegare alla legge determinate tabelle che individuavano gli istituti, individuavano le strutture, individuavano il numero dei custodi, rappresenti un fatto che ha una sua concreta validità. E dirò subito, per rispondere a domande emerse dall'intervento del senatore Castelli e dallo stesso intervento del relatore, che quella tabella che avevamo allegata al provvedimento non era stata scritta senza tener conto delle situazioni di fatto quali emergevano dal contatto che gli uffici dell'Amministrazione penitenziaria avevano avuto con tutti gli enti locali interessati. Ma

la delega ci consente ulteriori momenti di riflessione. Noi accettiamo la delega in questo spirito. La tabella forse avrebbe troppo fotografato e reso stabile la situazione, mentre l'aver conferito una delega al Governo consente quelle ulteriori valutazioni e approfondimenti, che in tempi rapidissimi saranno fatti, tenendo conto non soltanto delle esigenze dell'Amministrazione penitenziaria ma delle concrete possibilità degli enti locali ad offrire quella collaborazione che è necessaria per raggiungere quell'obiettivo.

Aggiungo, signor Presidente, che specialmente per quanto riguarda il personale di custodia, credo che abbiamo raggiunto una equilibrata soluzione del problema delle nomine.

Per tutto il resto mi riferisco a quanto ha detto il relatore. Certamente, senatore Castelli, la possibilità di abusi c'è sempre, in questa come in altre materie. Lei faceva riferimento ai ricorsi giurisdizionali e alle garanzie. Abbiamo un'efficiente sistema di garanzia giurisdizionale; nè possiamo manifestare per la verità verso le amministrazioni comunali, specialmente quelle che hanno grossi problemi di disoccupazione, un sospetto generalizzato di clientele o di clientelismo. Io sento anzi il dovere di manifestare una fiducia nelle autonomie locali, perchè se perdessimo la fiducia in questo tessuto di enti democratici del nostro paese scriveremmo una pagina non felice.

Le esigenze di un coordinamento anche in questo settore assai delicato sono soddisfatte ove si pensi che la commissione è presieduta dal procuratore della Repubblica o da altro magistrato da lui delegato, ed è composta da un rappresentante del Comune interessato e da un rappresentante dell'amministrazione penitenziaria.

L U G N A N O . Il che, però, delimita un po' l'area di fiducia nelle autonomie locali!

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Se lei mi consente io dò un'altra interpretazione. Iniziando il mio discorso ho detto che la funzione della custodia del detenuto sarebbe una funzione tipicamente statale. La norma che stabilisce la composizio-

ne della commissione non vuol rappresentare un atto di sfiducia verso la correttezza delle amministrazioni locali, ma un aspetto di quel coordinamento che ci deve essere quando vengono in gioco competenze tipiche dello Stato. Del resto, anche in altri settori (ad esempio per i locali destinati agli uffici giudiziari) abbiamo realizzato, sia pure per ora in via di fatto (ma mi auguro che il principio possa essere istituzionalizzato), una forma di collaborazione tra amministratori locali ed esponenti degli uffici giudiziari.

Premesso tutto questo, a me sembra che trovano spiegazione anche le forme attraverso le quali vogliamo sostenere i Comuni, rendendoci conto che si tratta di spese che si sarebbero dovute porre direttamente a carico del bilancio statale.

Ora, non vi è alcun dubbio che, rispetto al precedente sistema, anche su questo vi siano degli impegni che non possiamo sottovalutare, sia sotto l'aspetto del rimborso delle spese per il personale di custodia, sia sotto l'aspetto delle opere edilizie che si renderanno necessarie, sia ancora sotto l'aspetto di interventi che abbiano un carattere di specificità.

È vero che le disposizioni contenute nel disegno di legge sono sopravvenute alla nota riforma della finanza locale; ma io debbo dire che in nessun modo corriamo il rischio che queste forme di intervento dello Stato restino sulla carta. Posso assicurare che il Ministro del tesoro è pienamente consapevole dell'importanza del disegno di legge ed è largamente disponibile ad agevolare in tutti i modi gli interventi, essendo dallo stesso Ministro apprezzato l'intento di portare qualche contributo al perseguimento di un obiettivo la cui importanza debbo ancora una volta sottolineare.

Ho detto quali sono le ragioni di urgenza del disegno di legge; ho anche detto che sarò disponibile (e in questo senso assumo formale impegno) a riferire in questa Commissione, entro tre mesi, sul modo con cui il Governo avrà esercitato la delega che il Parlamento gli conferirà. Al riguardo, anzi, stenderò una relazione che potrà offrire lo spunto per un dibattito e per suggerire anche eventuali correttivi, perchè mi pare che il mo-

mento della verifica dell'applicazione della legge possa coincidere con il momento dei suggerimenti per il miglioramento di alcune disposizioni.

Non dobbiamo certo pensare che questo sia un discorso che oggi si apre e oggi stesso si chiuda, ma un discorso che sarà aperto anche per il futuro. Perciò, lasciando all'onorevole Sottosegretario il compito di valutare i singoli emendamenti che dovessero emergere e di rispondere sulle singole norme, mi permetterei di raccomandare alla Commissione una rapida approvazione del provvedimento.

C A S T E L L I . Al Ministro è forse sfuggita una domanda che era stata formulata e che mi sembrava fondamentale. La domanda era questa: il Ministro, nell'esercizio della delega, intende seguire la strada dell'apertura di 200 carceri oppure di 400? Intende seguire la strada dell'apertura di un carcere per tre persone o per due?

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* La risposta era implicita in quello che ho detto prima. Le famose tabelle che avevamo allegato al disegno di legge originario non erano tabelle scritte a tavolino, ma sulla base delle rilevazioni fatte di una certa realtà. Che cosa è sopravvenuto di nuovo e di meglio? È sopravvenuto il fatto che la delega al Governo consente anche un ulteriore momento di riflessione, ma partendo da quel nucleo centrale, che era anche frutto di una rilevazione analitica.

P R E S I D E N T E . Comunico che i senatori Castelli e Agrimi hanno presentato alcuni emendamenti, che verranno al più presto distribuiti.

D E C A R O L I S . Visto che questi emendamenti debbono essere distribuiti, propongo una breve sospensione della seduta perchè i commissari possano prendere visione degli emendamenti stessi.

P R E S I D E N T E . Se la Commissione è d'accordo, potremmo accogliere la proposta del senatore De Carolis; devo però far presente che dovrebbe trattarsi di una so-

2^a COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (25 maggio 1978)

suspensione dei lavori molto breve, in quanto alle ore 12,30 inizierà la riunione del Gruppo dei senatori della Democrazia cristiana.

Aggiungo ancora che la presidenza non può non tener conto, nei limiti delle decisioni che la Commissione vorrà assumere, delle raccomandazioni del Governo in merito all'urgenza dell'esame del provvedimento in discussione; pertanto, se per questioni di tempo non riusciremo a terminare il nostro lavoro questa mattina, proporrei di farlo nel pomeriggio, approfittando del consenso della Presidenza del Senato a tenere riunioni di Commissione, purchè brevi, nonostante i lavori dell'Assemblea. Oltre la data di oggi, onorevoli senatori, non mi pare sia opportuno rinviare ancora la definizione della normativa in questione.

B E O R C H I A, *relatore alla Commissione*. Ritengo, onorevole Presidente, che le due esigenze di far presto e bene possano essere contemperate in quanto, approfittando di una breve sospensione, credo che si possa raggiungere un accordo sugli emendamenti presentati, dopo di che, in breve tempo, la Commissione potrebbe approvare il provvedimento questa mattina stessa; nel pomeriggio, infatti, non potrei essere presente per impegni importanti presi in precedenza.

P R E S I D E N T E. In accoglimento della proposta del senatore De Carolis, condivisa anche dal relatore, senatore Beorchia, sospenderei la seduta per dieci minuti.

Poichè nessuno domanda di parlare, così rimane stabilito.

(La seduta è sospesa alle ore 12,10 e viene ripresa alle ore 12,20)

P R E S I D E N T E. Riprendiamo i nostri lavori. La parola al senatore De Carolis.

D E C A R O L I S. Onorevole Presidente, concordo pienamente con l'opinione espressa dal Governo in merito all'urgenza del provvedimento in esame, convalidata da quanto ci ha detto nel corso del suo intervento il ministro Bonifacio.

Tuttavia, non poche perplessità hanno suscitato in molti commissari le modifiche introdotte al testo originario dalla Camera dei deputati e, devo dire, gli emendamenti proposti anche in questa sede; pertanto, per permettere a tutti di approfondire maggiormente la materia, non volendo nel contempo sottovalutare l'urgenza di arrivare ad una definizione della normativa stessa, proporrei un rinvio della discussione a tempi ravvicinissimi, invitando fin d'ora la presidenza della Commissione a voler fissare la data della seduta della prossima settimana nella quale tornare sull'argomento.

B E O R C H I A, *relatore alla Commissione*. Concordo pienamente con la proposta del senatore De Carolis per un rinvio della discussione alla prima seduta della Commissione nella prossima settimana.

S P E R A N Z A, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo dichiara di rimettersi alla volontà della Commissione.

P R E S I D E N T E. Onorevoli senatori, proprio con riferimento alle ragioni di urgenza messe in rilievo anche nell'ultimo intervento del senatore De Carolis, la presidenza deve chiedere una votazione sulla richiesta di rinvio della discussione del provvedimento alla prossima settimana e, più precisamente, alla seduta che la Commissione terrà mercoledì 30 maggio nella mattinata.

Il relatore ed il rappresentante del Governo si sono già espressi in senso favorevole; metto dunque ai voti la proposta di cui sopra.

È approvata.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 12,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. GIULIO GRAZIANI